

Pomoc humanitarna

w świetle prawa i praktyki



Pomoc humanitarna

w świetle prawa i praktyki

redakcja naukowa
Patrycja Grzebyk i Elżbieta Mikos-Skuza

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2016



Recenzje:

dr hab. *Barbara Mikołajczyk*, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego

dr hab. *Katarzyna Myszona-Kostrzewa*

Redaktor prowadząca:

Anna Raciborska

Redakcja i korekta:

Anna Wojewódzka

Projekt okładki:

Katarzyna Juras

Zdjęcie na okładce:

Obóz uchodźców, Telskuf, Kurdystan, Iran – 22.06.2014; iStock©Claudiad

Copyright © by Authors

Publikacja dofinansowana przez

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

ze środków Network on Humanitarian Action

oraz European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection

ISBN 978-83-7383-750-8

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiśłana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91

dział handlowy: jak wyżej w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: Master, Łódź

Druk i oprawa:

SPIS TREŚCI

PATRYCJA GRZEBYK, ELŻBIETA MIKOS-SKUZA	
Pomoc humanitarna – uwagi wstępne	7

CZĘŚĆ I

Ramy prawne udzielania pomocy humanitarnej

ZDZISŁAW GALICKI	
Związki międzynarodowego prawa humanitarnego z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka w sytuacji konfliktu zbrojnego	17
MICHAŁ BALCERZAK	
Pomoc humanitarna a międzynarodowa ochrona praw człowieka ...	25
ELŻBIETA MIKOS-SKUZA	
Pomoc humanitarna w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych	35
PATRYCJA GRZEBYK	
Międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w przypadku katastrof	52
JACEK JAGIELSKI	
Pomoc humanitarna w prawie polskim	71

CZĘŚĆ II

Dawcy pomocy humanitarnej

AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSALA	
Państwa jako dawcy pomocy humanitarnej	99
TOMASZ KAMIŃSKI	
Pomoc humanitarna w systemie Narodów Zjednoczonych – aspekty instytucjonalne	115
MARIA MAGDALENA KENIG-WITKOWSKA	
Unia Europejska jako podmiot świadczący pomoc humanitarną	136
MAGDALENA STEFAŃSKA	
Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – historia, zasady, działania	152

DOROTA HEIDRICH

Znaczenie i rola organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy humanitarnej	178
---	-----

CZĘŚĆ III

Biorcy pomocy humanitarnej

KATARZYNA KOT-MAJEWSKA

Działania humanitarne na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych – kwestie prawno-instytucjonalne oraz praktyka	205
---	-----

JOANNA NOWAKOWSKA-MAŁUSECKA

Dzieci jako szczególni biorcy pomocy humanitarnej	226
--	-----

KATARZYNA SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA

Stosowanie perspektywy płci w procesie udzielania pomocy humanitarnej	248
--	-----

CZĘŚĆ IV

Praktyka pomocy humanitarnej

MONIKA KOROWAJCZYK-SUJKOWSKA

Klastry pomocy humanitarnej	263
--	-----

MAREK MADEJ

Militaryzacja pomocy humanitarnej	277
--	-----

JERZY MAKOWSKI, JOANNA MIĘTKIEWSKA-BRYNDA

Kłęski żywiołowe. Wpływ środowiska przyrodniczego na możliwości niesienia pomocy humanitarnej	297
--	-----

ANNA DUDEK

Wpływ świadczenia pomocy humanitarnej na środowisko przyrodnicze	314
---	-----

PIOTR GIRDWOYŃ

Kryminalistyka humanitarna – odwieczne problemy, nowe perspektywy	332
--	-----

Indeks nazwisk	347
----------------------	-----

Indeks rzeczowy	353
-----------------------	-----

Noty o autorach	359
-----------------------	-----

POMOC HUMANITARNA – UWAGI WSTĘPNE

Katastrofy, czyli zdarzenia skutkujące znacznymi stratami ludzkimi i materialnymi, towarzyszą ludzkości od początku jej istnienia. Wiele z nich ma przyczyny naturalne – np. trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów czy powodzie. Pozostałe to niestety dzieło samych ludzi. Należą do nich przede wszystkim konflikty zbrojne, a także awarie przemysłowe i inne wypadki prowadzące do rozległych szkód, często transgranicznych. Bywa, że u źródła klęski, np. głodu, leżą obie te przyczyny – warunki naturalne i destrukcyjna działalność człowieka.

W ostatnich dekadach wyraźnie rośnie częstotliwość występowania niektórych katastrof, zwłaszcza naturalnych, ze względu na zmiany klimatyczne i degradację środowiska. Zwiększa się także liczba ich ofiar¹, co jest z kolei spowodowane rosnącą liczbą ludności, urbanizacją i osiedlaniem się w rejonach szczególnego zagrożenia. W wyniku konfliktów zbrojnych setki tysięcy ludzi traci życie, a ponad 50 mln osób jest obecnie zmuszonych do opuszczenia miejsca swojego zamieszkania².

Ze względu na skalę katastrof oraz ich transgraniczne skutki społeczność międzynarodowa musi się coraz częściej angażować w udzielanie pomocy humanitarnej. Choć w 2014 r. pomoc ta osiągnęła wartość 24,5 mld dolarów³, to jednak nadal nie są to kwoty wystarczające. Według różnych szacunków jest to od 30 do

¹ W wyniku tsunami w Azji Południowo-Wschodniej w 2004 r. zginęło ok. 226 tys. osób, a w 14 państwach regionu odnotowano ogromne zniszczenia. Trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 r. doprowadziło do śmierci ok. 222 tys. osób, ponad 300 tys. odniosło rany, a 2,3 mln straciło dach nad głową – dane te pochodzą ze stron internetowych Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca: <http://www.ifrcmedia.org/2004-tsunami/>, <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Americas/201501/1287600-IFRC-Haiti%205-year%20progress%20report-EN-LR.pdf> (dostęp: 5.10.2015 r.).

² Tylko konflikt w Syrii, toczący się od 2011 r., kosztował już życie – według różnych źródeł – od 140 tys. do 330 tys. osób, 6,5 mln zostało wewnętrznie przesiedlonych, a miliony uciekły do krajów ościennych, w tym 1,7 mln do Turcji, a 1,2 mln do Libanu – dane pochodzą ze stron internetowych Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (www.icrc.org) i Polskiej Akcji Humanitarnej (www.pah.org.pl). Szerzej na temat przymusowych migracji zob. rozdział autorstwa Katarzyny Kot-Majewskiej w niniejszej publikacji.

³ *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, dostępny na <http://www.globalhumanitarian-assistance.org/report/gha-report-2015> (dostęp: 5.10.2015 r.).

60% za mało, by w pełni odpowiedzieć na potrzeby osób poszkodowanych. Z drugiej strony są to środki na tyle atrakcyjne, aby przyciągnąć ludzi, którzy niestety nie kierują się względami humanitaryzmu, lecz żądzą zysku. Nierzadko są więc formułowane zarzuty, że w istocie powstał przemysł pomocy humanitarnej, którego głównymi beneficjentami przestały być ofiary⁴. Tego typu krytyka, często potrzebna i słusza, gdy wytyka błędy w organizacji pomocy w odpowiedzi na poszczególne kryzysy, nie może jednak podważyć idei humanitaryzmu i solidarności z potrzebującymi. Od półtora wieku sektor humanitarny jest symbolem empatii, bezinteresowności, często wręcz heroizmu. Ten wizerunek jest nadal prawdziwy. Wystarczy wspomnieć o pracownikach i wolontariuszach organizacji humanitarnych zabitych i rannych podczas konfliktów zbrojnych, w wyniku wstrząsów wtórnych po wielkich trzęsieniach ziemi czy zarażonych trudno uleczalnymi chorobami.

Nic dziwnego, że różne gremia nieustannie debatuja, jak sprawić, aby pomoc humanitarna była bezpieczniejsza i efektywniejsza⁵, tzn. adekwatna, lepszej jakości i jak najszybciej docierała do jak największej liczby potrzebujących. Co prawda z istotą działalności humanitarnej związany jest pewien margines nieprzewidywalności wynikający z charakteru kryzysów, jednak nie wyklucza to możliwości profesjonalizacji tego sektora. Wdrażane są kolejne kodeksy dobrych praktyk, a osoby zaangażowane w działalność humanitarną świadczą ją w sposób coraz bardziej skuteczny, m.in. dzięki rozwojowi odpowiednich programów edukacyjnych dla nich przeznaczonych. Prowadzone są również badania naukowe mające na celu lepsze zrozumienie istoty pomocy humanitarnej oraz mechanizmów jej udzielania zarówno z punktu widzenia ram prawnych, aspektów geopolitycznych, uwarunkowań geograficznych, jak i specyfiki innych dyscyplin naukowych. Pomoc humanitarna jest bowiem zagadnieniem interdyscyplinarnym. Taki jest również charakter niniejszej publikacji.

1. DEFINICJA POMOCY HUMANITARNEJ ORAZ ZASADY JEJ UDZIELANIA

Warto rozpocząć rozważania od sformułowania definicji pomocy humanitarnej, gdyż bywa ona różnie rozumiana, co pociąga za sobą implikacje nie tylko

⁴ Zob. m.in. L. Polman, *Karawana kryzysu. Za kulisami przemysłu pomocy humanitarnej*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011. Przykładowo ocenia się, że tylko 10% pomocy USA dla Haiti po trzęsieniu ziemi w 2010 r. trafiło do osób rzeczywiście poszkodowanych – zob. M. Barnett, P. Walker, „Regime change for humanitarian aid. How to make relief more accountable”, *Foreign Affairs* 2015, t. 94, nr 4, s. 136.

⁵ Zob. przykładowo debatę na łamach *International Review of the Red Cross*, 2011, t. 93, nr 884, który to numer (ok. 400 stron, 16 artykułów) w całości został poświęcony przyszłości działalności humanitarnej, a także *Foreign Affairs* 2015, t. 94, nr 4: D. Miliband, R. Gurumurthy, „Improving humanitarian aid. How to make relief more efficient and effective”, s. 118–129 oraz M. Barnett, P. Walker, „Regime change for humanitarian aid. How to make relief more accountable”, s. 130–141.

teoretyczno-akademickie, ale również ściśle praktyczne. Szczególnie częste są nieporozumienia na temat rozróżnienia między pomocą humanitarną a pomocą rozwojową oraz pomocą humanitarną i interwencją humanitarną.

Za **pomoc humanitarną** (*humanitarian assistance, humanitarian aid, humanitarian relief, relief aid, relief assistance*) uznaje się taki rodzaj wsparcia materialnego i logistycznego, który musi nastąpić stosunkowo szybko, niemal natychmiast po wystąpieniu katastrofy, w odpowiedzi na jej pierwsze skutki. Celem pomocy humanitarnej jest ocalenie życia ludzkiego, zmniejszenie cierpienia, zachowanie godności ludzkiej, a przez to ułatwienie powrotu do normalnej egzystencji. Stąd też pomoc humanitarna polega zazwyczaj na dostarczaniu żywności i bezpiecznej wody pitnej, zapewnianiu podstawowej higieny i dostępu do urządzeń sanitarnych, schronienia, podstawowej pomocy medycznej, ułatwianiu powrotu do normalnego życia osobom zmuszonym do migracji, w tym organizacji obozów, zagwarantowaniu bezpieczeństwa i dostępu do informacji. Pomoc humanitarna może być udzielana zarówno przez podmioty krajowe, jak i zewnętrzne – zwłaszcza gdy rozmiary katastrofy uniemożliwiają dotkniętemu nią państwu poradzenie sobie z jej skutkami.

Niniejsza publikacja w dużym stopniu skupia się na międzynarodowej pomocy humanitarnej, dlatego punktem odniesienia jest dla autorów definicja pomocy humanitarnej zawarta w tzw. *Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej*, gdzie określono, że:

Celem pomocy humanitarnej UE jest organizacja działań w sytuacjach kryzysowych, które będą oparte na potrzebach i których celem będzie ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, w sytuacjach gdy rządy i podmioty lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętne do podjęcia takiej aktywności. Pomoc humanitarna UE obejmuje działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony, których celem jest ratowanie i ochrona życia w sytuacji kryzysu humanitarnego lub bezpośrednio w jego następstwie, ale również działania służące ułatwianiu lub uzyskiwaniu dostępu do ludzi znajdujących się w potrzebie i służące swobodnemu przekazywaniu pomocy. Pomoc humanitarna UE jest dostarczana w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe spowodowane przez człowieka (w tym złożone sytuacje kryzysowe) i na katastrofy naturalne, w zależności od potrzeb⁶.

Od pomocy humanitarnej należy odróżnić **pomoc rozwojową**, która ma charakter długofalowy, odpowiada na wcześniej zidentyfikowane potrzeby danej społeczności oraz wspomaga jej rozwój w sposób planowy i systematyczny. Pomoc rozwojowa jest udzielana państwom słabiej rozwiniętym (podczas gdy pomoc humanitarna jest niekiedy potrzebna w państwach nawet najlepiej rozwiniętych),

⁶ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* (Dz. U. UE C 25/1 z 30.01.2008 r.). Szerzej na ten temat zob. rozdział autorstwa Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej „Unia Europejska jako podmiot świadczący pomoc humanitarną” niniejszej publikacji.”

a jej celem jest redukcja ubóstwa, promocja zrównoważonego rozwoju, wsparcie demokratycznych reform i rządów prawa, dbałość o przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie wzrostu gospodarczego, a także zapobieganie konfliktom i innym zagrożeniom dla bezpieczeństwa i pokoju. Przybiera ona formę rzeczową, np. w postaci pomocy żywnościowej, formę finansową, polegającą na udzielaniu darowizn, kredytów czy umarzaniu długów, oraz doradczo-techniczną.

Konkretne cechy odróżniające pomoc humanitarną od rozwojowej to cel, czas i miejsce. Pomoc humanitarna ratuje życie i łagodzi cierpienia w następstwie konkretnych wydarzeń, względnie krótkookresowo (trwa zwykle nie dłużej niż dwa lata), w rejonach objętych kryzysem niezależnie od stopnia ich rozwoju gospodarczego. Pomoc rozwojowa ma ułatwić rozwój gospodarczo-społeczny i polityczny w następstwie problemów systemowych, w długiej perspektywie czasowej, wyłącznie w krajach rozwijających się.

Najważniejsza różnica dotyczy jednak zasad. Pomoc humanitarna wywodzi się z koncepcji humanitaryzmu oraz praw fundamentalnych i uniwersalnych przysługujących każdemu człowiekowi⁷, zatem nie może być instrumentem polityki zagranicznej. Opiera się na zasadach humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności od wszelkich wpływów czy względów politycznych, militarnych bądź gospodarczych⁸. Jeśli chodzi o pomoc rozwojową, to odwołuje się ona co prawda do zasady solidarności, ale stanowi jeden z instrumentów służących państwu do osiągania celów politycznych na arenie międzynarodowej i wspomniane zasady nie muszą być w tym przypadku przestrzegane.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że nawet w praktyce pomocy humanitarnej stosowanie tych zasad nie jest łatwe. Czasami powstają dylematy: czy przyjąć dotację, którą darczyńca przekazał z zastrzeżeniem wydatkowania jej na określoną grupę osób (która skądinąd rzeczywiście znajduje się w potrzebie); czy skorzystać z ochrony sił zbrojnych, aby zapewnić większe bezpieczeństwo konwoju z pomocą, jeśli może to wpłynąć na postrzeganie organizacji w terenie jako ściśle związanej z jedną ze stron konfliktu; czy płacić grupom zbrojnym za dostęp do ofiar albo czy udzielać pomocy uchodźcom, którzy z dużym prawdopodobieństwem dopuścili się zbrodni międzynarodowych?⁹ Dodatkowo przy ograniczonych środkach,

⁷ E. Wortel, „Humanitarians and their moral stance in war: the underlying values”, *International Review of the Red Cross* 2009, t. 91, nr 876, s. 782.

⁸ Często używany jest skrót NIIHA – Neutral, Independent and Impartial Humanitarian Action. Cztery zasady pomocy humanitarnej mieszczą się w katalogu zasad zdefiniowanych w dokumencie „Podstawowe zasady Czerwonego Krzyża” przyjętym na XX Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża w Wiedniu w 1965 r. i są włączone do statutów Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy oraz jego poszczególnych struktur – szerzej zob. rozdział autorstwa Magdaleny Stefańskiej w niniejszej publikacji: „Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy – historia, zasady, działania”.

⁹ Zob. K. Mackintosh, „The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice”, Overseas Development Institute, *Humanitarian Policy Group Report 5*, marzec 2000.

jakie są przekazywane na pomoc humanitarną, i związanej z tym konieczności wyboru kryzysu, którego ofiarom należy udzielić pomocy, występuje duże prawdopodobieństwo pojawienia się zarzutu upolitycznienia pomocy, podnoszonego przede wszystkim przez pominiętych.

Warto zauważyć, że – pomimo wcześniej wskazanych kryteriów dotyczących celu, czasu, miejsca i zasad – rozdzielenie krótkoterminowej pomocy humanitarnej i długofalowej pomocy rozwojowej nie zawsze jest łatwe, zwłaszcza podczas długotrwałych kryzysów, np. konfliktów zbrojnych ciągnących się przez kilka lat czy dekad, jak to ma miejsce choćby w Demokratycznej Republice Kongo czy ostatnio w Syrii. Stąd wspomniany podział, a dokładniej uzależnianie wsparcia od kwalifikacji danych działań odpowiednio jako pomocy humanitarnej czy rozwojowej, jest często krytykowany. Wskazuje się bowiem, że oba rodzaje pomocy muszą być ze sobą powiązane, gdyż na ich skuteczność wpływają te same czynniki, takie jak zmiany demograficzne, klimatyczne, degradacja środowiska i słabość struktur państwowych. Postuluje się coraz lepsze powiązanie między pomocą doraźną, odbudową i rozwojem (LRRD – *linking relief, rehabilitation and development*). Jeżeli bowiem celem pomocy rozwojowej jest wzmocnienie danego państwa, czy zapobieżenie konfliktowi zbrojnemu, to w przypadku powstania kryzysu humanitarnego owo państwo, które było beneficjentem pomocy rozwojowej, będzie lepiej przygotowane do tego, aby sobie z tymże kryzysem poradzić. Jeśli dzięki pomocy rozwojowej wybuduje się sieć dróg, to w razie kryzysu humanitarnego będzie można nimi transportować pomoc.

Ponadto praktyczne przesłanki udzielania obu rodzajów pomocy są do siebie podobne. W obu przypadkach pomoc powinna być świadczona z uwzględnieniem lokalnej kultury i zwyczajów, lokalnych zdolności i potencjału oraz angażować do zarządzania pomocą, w możliwie maksymalnym zakresie, jej beneficjentów jako partnerów, a nie tylko jako ofiary. Innymi słowy, współpraca z ludnością dotkniętą kryzysem jest niezbędna zarówno w przypadku pomocy humanitarnej, jak i rozwojowej.

Wydaje się wreszcie, że państwom czasem po prostu wygodnie jest nie rozdzielać obu rodzajów pomocy i struktur je obsługujących. Pozwala to, po pierwsze, tworzyć wrażenie, że wydają większe środki na pomoc humanitarną niż to ma miejsce w rzeczywistości, a po drugie, nie są one wtedy skrupowane podstawowymi zasadami humanitarnymi.

Pomoc humanitarna bywa też czasem niesłusznie utożsamiana z interwencją humanitarną. Interwencja humanitarna to użycie siły przez jedno państwo na terytorium innego państwa w celu zapewnienia ochrony oraz pomocy w sytuacji zbrodni wojennych, ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i czystek etnicznych. Współcześnie pojęcie to jest wypierane w dokumentach międzynarodowych przez koncepcję tzw. odpowiedzialności za ochronę¹⁰. Niezależnie od

¹⁰ Jest ona określana skrótem „R2P” – *Responsibility to Protect*. Szerzej na ten temat zob. International Commission on State Sovereignty, *Responsibility to Protect Report*, International De-

stosowanej terminologii, konieczne jest odróżnianie pomocy humanitarnej i interwencji humanitarnej, przede wszystkim po to, aby zapobiec upolitycznieniu pomocy. Co więcej, pomoc humanitarna jest potrzebna również wtedy, gdy dochodzi do użycia siły zbrojnej pod hasłem ochrony wartości humanitarnych.

2. NETWORK ON HUMANITARIAN ACTION

Inspiracją do powstania niniejszej publikacji była nie tylko waga zagadnień badawczych, ale również działalność międzynarodowej sieci uniwersytetów europejskich Network on Humanitarian Action (NOHA), do której od 2008 r. należy Uniwersytet Warszawski. Sieć istnieje od 1993 r. i obejmuje obecnie 12 uczelni wyższych, a jej celem jest coraz większa profesjonalizacja sektora humanitarnego.

Większość uniwersytetów NOHA (tzw. konsorcjum) prowadzi wspólne studia magisterskie z zakresu pomocy humanitarnej, których dyplom jest uznawany za wspólny przez uczelnie członkowskie konsorcjum. Studia te ukończyło do tej pory ponad 3 tys. osób. W roku akademickim 2015/2016 Uniwersytet Warszawski wprowadził anglojęzyczny kierunek Humanitarian Action do swojej oferty studiów magisterskich w ramach wspólnych studiów magisterskich NOHA.

NOHA organizuje także specjalistyczne kursy, prowadzi badania naukowe i działa jako *think tank* przygotowujący raporty na temat kluczowych zagadnień humanitarnych. Na Uniwersytecie Warszawskim prowadzone są m.in. anglojęzyczne zajęcia na poziomie licencjackim wprowadzające do pomocy humanitarnej oraz interdyscyplinarne Studia Podyplomowe Pomocy Humanitarnej w języku polskim organizowane przez Wydział Prawa i Administracji, Instytut Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydział Geografii i Studiów Regionalnych wspólnie z Polską Akcją Humanitarną.

Działalność NOHA jest wspierana przez Unię Europejską, a konkretnie przez Dyрекję Generalną Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (w skrócie ECHO).

velopment Research Centre, Ottawa 2001. W literaturze polskiej na temat interwencji humanitarnej i odpowiedzialności za ochronę pisali m.in.: R. Kwiecień, *Suverenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze, Warszawa 2004; J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia – etyka – polityka – prawo*, Arche, Gdańsk 2005; idem, „Od interwencji humanitarnej do odpowiedzialności za ochronę”, w: *Międzynarodowe prawo humanitarne*, t. I, AMW, Gdynia 2010, s. 23–42. Zob. też: A. Bieńczyk-Missala, *Zapobieganie masowym zbrodniom jako realizacja koncepcji „odpowiedzialność za ochronę”*, *Stosunki Międzynarodowe-International Relations* 2015, t. 51 (3), s. 45 i n. oraz P. Grzebyk, *Miejsce interwencji zbrojnej w koncepcji „odpowiedzialność za ochronę” (R2P)*, *Stosunki Międzynarodowe-International Relations* 2015, t. 51 (3), s. 61 i n.

3. CEL I STRUKTURA PUBLIKACJI

Niniejsza publikacja jest pierwszą w Polsce próbą kompleksowego opracowania problematyki pomocy humanitarnej i ma ją ukazać zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i praktycznego. Autorzy wyznaczyli sobie trzy cele badawcze. Po pierwsze przedstawienie złożonych ram prawnych udzielania pomocy humanitarnej. Po drugie wskazanie jej głównych dawców (określanych zamiennie jako darczyńcy, donatorzy czy donorzy pomocy) i jej szczególnych – bo postrzeganych jako najbardziej narażeni – odbiorców (nazywanych również biorcami lub beneficjentami). Po trzecie podkreślenie tych aspektów praktyki udzielania pomocy humanitarnej, które ukazują stopień skomplikowania i interdyscyplinarność całego zagadnienia.

Ze względu na te cele publikacja została podzielona na cztery części. W pierwszej omawiane są regulacje prawa międzynarodowego i krajowego dotyczące pomocy humanitarnej. Zdzisław Galicki przedstawia związki międzynarodowego prawa humanitarnego z prawami człowieka. Elżbieta Mikos-Skuza analizuje problem udzielania pomocy humanitarnej z punktu widzenia międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, a Michał Balcerzak prezentuje to zagadnienie pod kątem praw człowieka i próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy wykształciło się już prawo do otrzymywania tego typu pomocy. Patrycja Grzebyk ukazuje zręby stosunkowo nowej, acz kluczowej dla świadczenia pomocy humanitarnej gałęzi prawa, mianowicie międzynarodowego prawa dotyczącego reagowania w przypadku katastrof, a Jacek Jagielski przybliży polskie regulacje dotyczące możliwości i organizacji tego typu pomocy.

Druga część jest poświęcona tematyce dawców pomocy humanitarnej. Agnieszka Bieńczyk-Missala omawia zakres i strukturę pomocy udzielanej przez głównych darczyńców, czyli państwa. Natomiast Tomasz Kamiński i Maria Magdalena Kenig-Witkowska przybliżają działalność humanitarną, odpowiednio: Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Dorota Heidrich przedstawia najbardziej różnorodną grupę dawców, jakimi są organizacje pozarządowe, a Magdalena Stefańska odnosi się do działalności Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, wyjaśniając jego skomplikowaną strukturę.

Trzecia część książki dotyczy beneficjentów. Katarzyna Kot-Majewska analizuje szeroko pojętą problematykę uchodźczą, prezentując przy tym studium przypadku na temat sytuacji w Sudanie Południowym. Joanna Nowakowska-Małusecka ukazuje specyfikę udzielania pomocy dzieciom, a Katarzyna Sękowska-Kozłowska – kobietom. Przy okazji wyjaśnia przydatność posługiwania się terminem *gender* przy udzielaniu pomocy humanitarnej.

Ostatnia część publikacji dotyczy różnych aspektów praktyki udzielania pomocy i dowodzi konieczności prowadzenia interdyscyplinarnych badań w tym zakresie. Monika Korowajczyk-Sujkowska przybliży tematykę kłastrów pomocy humanitarnej. Marek Madej dotyka bardzo kontrowersyjnego problemu militaryzacji pomocy humanitarnej, wskazując zarówno jej wady, jak i zalety. Jerzy

Makowski, Joanna Miętkiewska-Brynda oraz Anna Dudek ukazują z kolei wzajemny (zazwyczaj destrukcyjny) wpływ środowiska naturalnego i pomocy humanitarnej, natomiast Piotr Girdwoyń przedstawia problemy związane z identyfikacją ofiar w sytuacji katastrofy.

Warto podkreślić, że wśród autorów niniejszej publikacji są nie tylko wysokiej klasy naukowcy, ale również praktycy pracujący dla czołowych krajowych oraz międzynarodowych instytucji świadczących pomoc humanitarną. Mamy nadzieję, że książka ta, odpowiadając na potrzeby sektora humanitarnego i wpisując się w cele NOHA, będzie użyteczna zarówno dla pracowników humanitarnych ze środowisk rządowych i pozarządowych, jak i studentów różnych kierunków – humanistycznych, społecznych, prawniczych, medycznych, inżynierskich – oraz dla słuchaczy wspomnianych studiów z zakresu pomocy humanitarnej.

Należy również zaznaczyć, że niniejsza publikacja ukazuje się w czasie przygotowań całego sektora humanitarnego do Światowego Szczytu Humanitarnego (World Humanitarian Summit – WHS), który odbędzie się w maju 2016 r. w Stambule z inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ. Spotkają się na nim przedstawiciele rządów, organizacji humanitarnych, ludności zamieszkującej obszary dotknięte klęskami żywiołowymi i konfliktami zbrojnymi oraz tzw. nowych partnerów, zwłaszcza środowisk wojskowych i prywatnego biznesu. Celem szczytu jest przedyskutowanie najtrudniejszych problemów w dziedzinie pomocy humanitarnej i znalezienie możliwych rozwiązań, tak aby jak najlepiej reagować na kryzysy humanitarne w przyszłości. Można więc potraktować tę książkę jako głos polskiego środowiska akademickiego i praktyków polskiego sektora humanitarnego w debacie towarzyszącej przygotowaniom do WHS – dotyczącej przyszłości świata pogrążającego się w coraz większej liczbie coraz bardziej złożonych kryzysów oraz przyszłości sektora humanitarnego.

CZĘŚĆ I

**RAMY PRAWNE UDZIELANIA
POMOCY HUMANITARNEJ**

ZDZISŁAW GALICKI

ZWIĄZKI MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HUMANITARNEGO Z MIĘDZYNARODOWYMI STANDARDAMI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W SYTUACJI KONFLIKTU ZBROJNEGO

Powiązania pomiędzy dwiema dziedzinami prawa międzynarodowego publicznego, jakimi są międzynarodowe prawo humanitarne oraz międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka łączą się ściśle z ich ukształtowaniem i rozwojem. Interesujące może być już samo porównanie genezy i historycznego procesu tworzenia się obu tych dziedzin.

Międzynarodowe prawo humanitarne narodziło się wcześniej – pierwotnie na drodze zwyczajowej. Charakterystyczna była również ewolucja, jakiej ulegała jego nazwa: od łacińskiego *ius in bello*, poprzez „prawo wojenne”, następnie „prawo konfliktów zbrojnych”, aż do aktualnie stosowanego terminu „międzynarodowe prawo humanitarne”.

Obecnie prawo humanitarne jest uważane za tę część prawa międzynarodowego publicznego, która koncentruje się na rozwiązywaniu różnorodnych problemów humanitarnych wynikających z konfliktów zbrojnych. Przede wszystkim mają temu służyć normy prawne zawierające ograniczenia dotyczące środków i metod prowadzenia działań zbrojnych oraz zasady ochrony mienia i ludności cywilnej niezaangażowanej w działania zbrojne przed ich skutkami.

Niezależnie – chociaż znacznie później, na przełomie XIX i XX w. – rozwinęło się nowożytne prawo konfliktów zbrojnych, głównie poprzez kodyfikację traktatów istniejących i powszechnie uznawanych przez państwa zasad zwyczajowych. Najważniejszymi umowami międzynarodowymi z tego obszaru są tzw. konwencje haskie z 29 lipca 1899 r. i 18 października 1907 r.¹ oraz konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z 12 sierpnia 1949 r.² wraz z dwoma protokołami dodatkowymi z 1977 r.³

¹ *Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej* (IV konwencja haska), Haga, 18 października 1907 r., Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 161.

² *Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie 12 sierpnia 1949 r.*, Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

³ *Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiej-*

Oprócz wymienionych aktów ważnym źródłem prawa humanitarnego pozostaje zwyczaj międzynarodowy. W ramach Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża prowadzone są prace nad identyfikowaniem i opisywaniem praktyki państw w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego oraz nad określaniem norm o charakterze zwyczaju⁴.

Należy podkreślić, że tradycyjnie rozumiane prawo konfliktów zbrojnych ograniczało się do norm – zwyczajowych i traktatowych – stwarzających odpowiednie zobowiązania wyłącznie między państwami i przedmiotowo traktujących osoby fizyczne podlegające ochronie. Dopiero położenie nacisku na humanitarny charakter tej dziedziny prawa pozwoliło na wprowadzenie do terminologii prawnomiędzynarodowej nowego pojęcia „pomocy humanitarnej”.

Termin ten nie jest jednak precyzyjnie dookreślony od strony prawnej, gdyż obejmuje on niekiedy wszelkie formy pomocy międzynarodowej, udzielanej nie tylko ofiarom konfliktów zbrojnych, ale także poszkodowanym na skutek różnorodnych klęsk żywiołowych. Ten ostatni obszar działania pomocy humanitarnej jest niewątpliwie ważny i potrzebny⁵, ale w niniejszym opracowaniu ograniczymy się jedynie do tej pomocy, która związana jest z międzynarodowymi konfliktami zbrojnymi.

Z kolei międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka, mające krótszą historię oraz odmienny zakres podmiotowy i przedmiotowy działania, sięga niejednokrotnie do obszarów regulowanych normami prawa humanitarnego.

Co do genezy obu tych dziedzin prawa, to o ile prawo humanitarne wywodzi się ze zwyczaju międzynarodowego, to współczesne prawo ochrony praw człowieka opiera się przede wszystkim na umowach międzynarodowych, głównie wielostronnych.

Istnienie norm zwyczajowych w obszarze międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka – zwłaszcza o charakterze uniwersalnym – nie wydaje się jeszcze być powszechnie uznane, chociaż wielu autorów jest skłonnych przyjąć tę możliwość, zwłaszcza jeśli chodzi o najbardziej fundamentalne prawa i wolności jednostek (prawo do życia, prawo do wolności, zakaz tortur itp.)

Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, międzynarodowe prawo humanitarne oraz międzynarodowe prawo praw człowieka przez dłuższy czas pozostawały

dzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. nr 41, poz. 175.

⁴ Zob. *Customary International Humanitarian Law* – studium poświęcone zwyczajowemu międzynarodowemu prawu humanitarnemu dostępne na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża: www.icrc.org.

⁵ W ostatnich latach na ten aspekt możliwego zastosowania pomocy humanitarnej zwróciła uwagę Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ, włączając w 2007 r. temat pomocy udzielanej ofiarom klęsk żywiołowych do programu swej działalności. Na sesji w 2014 r. komisja przyjęła w pierwszym czytaniu projekt 24 artykułów na ten temat i skierowała go do skomentowania przez państwa członkowskie ONZ.

dziedzinami odseparowanymi od siebie, znajdującymi zastosowanie w różnych sytuacjach:

Zależnie od stanu stosunków międzynarodowych zastosowanie znajdowało albo związane ze stanem pokoju między państwami prawo praw człowieka, albo odnoszące się wprost do stanu wojny międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych (*ius in bello*). Podstawą takiego stanu rzeczy było tradycyjne założenie, że tzw. prawo praw człowieka dotyczy kwestii związanych ze stosunkiem państwa do własnych obywateli bądź też osób zamieszkujących na jego terytorium, podstawowym zaś celem międzynarodowego prawa humanitarnego jest ochrona obywateli lub przedstawicieli wrogich państw/społeczności w okresie konfliktu zbrojnego oraz związane tym prawem wszystkich „stron konfliktu”, co we współczesnym świecie niekoniecznie musi ograniczać się jedynie do państw jako podmiotów prawa międzynarodowego⁶.

Mimo długotrwałej swoistej „separacji” obu dziedzin prawa międzynarodowego istniał – co także podkreślano w doktrynie – „tradycyjny związek między prawami człowieka a prawem humanitarnym”. Jak słusznie zauważył wybitny znawca przedmiotu, wieloletni sędzia i prezes jednego z głównych międzynarodowych trybunałów karnych (dla dawnej Jugosławii), Theodor Meron w wykładzie wygłoszonym w Warszawie w 2009 r.:

Prawo praw człowieka zasadniczo znajduje zastosowanie w czasach pokoju i chroni osoby przed rządami ich własnych państw. Prawo humanitarne natomiast reguluje stosunki między państwami podczas wojny i chroni osoby przed władzami państw wrogich. Za naruszenia prawa praw człowieka z zasady odpowiadają państwa, natomiast naruszenie prawa humanitarnego może pociągać za sobą nie tylko odpowiedzialność państwa i odwet zbrojny, lecz również poniesienie indywidualnej odpowiedzialności karnej przez sprawcę. Zasięg działania prawa praw człowieka jest ograniczony do terytorium konkretnego państwa, podczas gdy prawo humanitarne stosuje się również eksterytorialnie, zwłaszcza w czasie okupacji oraz zawsze, gdy wojska znajdują się poza terytorium własnego państwa. Sprzeczności pomiędzy tymi gałęziami prawa są na szczęście coraz bardziej wypierane przez ich wzrastającą komplementarność⁷.

Międzynarodowe prawo humanitarne i międzynarodowe prawo praw człowieka są więc w istocie odrębnymi, aczkolwiek uzupełniającymi się dziedzinami. Obie odnoszą się do ochrony życia, zdrowia i godności istot ludzkich. Międzynarodowe prawo humanitarne ma zastosowanie w konfliktach zbrojnych, podczas gdy międzynarodowe prawo praw człowieka powinno być przestrzegane w każdym czasie, w okresie pokoju i wojny.

⁶ M. Przybyśz, „Zastosowanie praw człowieka w realiach konfliktu zbrojnego”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2000, nr 1, s. 69.

⁷ „Prawa człowieka wkraczają na nowe terytoria: dochodzenie odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka przed międzynarodowymi trybunałami karnymi” (tłum. dr Jelena Kondratiewa-Bryzik), opublikowane w *Państwo i Prawo* 2009, nr 4, s. 31–45.

Główna różnica w stosowaniu obu zbiorów zasad w konfliktach zbrojnych polega na tym, że międzynarodowe prawo praw człowieka pozwala państwom zawiesić szereg praw człowieka w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego. Natomiast stosowanie międzynarodowego prawa humanitarnego nie może zostać zawieszone (z wyjątkiem przypadku przewidzianego w art. 5 czwartej konwencji genewskiej z 1949 r.⁸).

Jednakże państwo nie może zawiesić ani uchylić pewnych praw o charakterze fundamentalnym, które muszą być respektowane niezależnie od okoliczności. Należą do nich: prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania lub karnania, zakaz trzymania w niewoli lub poddaństwie, zakaz karnania bez podstawy prawnej oraz prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania⁹.

Państwo ma prawny obowiązek poszanowania i stosowania zarówno międzynarodowego prawa humanitarnego, jak i międzynarodowego prawa praw człowieka. Przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego wiąże się z wprowadzeniem odpowiedniego ustawodawstwa wewnętrznego umożliwiającego implementowanie przyjętych zobowiązań, niezbędnym przeszkoleniem personelu wojskowego oraz postawieniem przed sądem osób dopuszczających się poważnych naruszeń tego prawa. Podobnie prawo praw człowieka wymaga od państw podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych.

Międzynarodowe prawo humanitarne, niezależnie od norm zwyczajowych, opiera się na wspomnianych konwencjach haskich i genewskich oraz protokołach dodatkowych, a także na serii umów międzynarodowych dotyczących środków i metod prowadzenia działań wojennych, takich jak umowy zakazujące używania oślepiającej broni laserowej, broni chemicznej i biologicznej czy ograniczające możliwość stosowania min lądowych.

Prawa człowieka w aktualnym szerokim rozumieniu zaczęły się kształtować po II wojnie światowej, kiedy to powstało wiele organizacji międzynarodowych (Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, a w późniejszym czasie Unia Europejska oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), które za cel swoich działań przyjęły promowanie i zapewnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności przysługujących jednostce. Zaczęły

⁸ Artykuł 5: „Jeżeli Strona w konflikcie ma poważne powody do mniemania, że określona osoba, podlegająca ochronie przez niniejszą Konwencję, podejrzana jest słusznie o uprawianie na jej terytorium działalności szkodliwej dla bezpieczeństwa Państwa, lub jeżeli taka działalność zostanie rzeczywiście stwierdzona, osoba ta nie będzie mogła korzystać z praw i przywilejów przewidzianych w niniejszej Konwencji, których przyznanie danej osobie mogłoby wyrządzić szkodę bezpieczeństwu Państwa”.

⁹ Zob. art. 4 *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167) i art. 15 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2* (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

funkcjonować międzynarodowe standardy praw człowieka, wyznaczające zasady postępowania państw na całym świecie.

Pod auspicjami wspomnianych organizacji zrodziły się najważniejsze międzynarodowe dokumenty polityczne i prawne dotyczące praw człowieka. Zasady sformułowane w tych dokumentach określane są najczęściej w doktrynie jako międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka.

Pierwszym uniwersalnym i najszerzej w świecie akceptowanym dokumentem dotyczącym praw człowieka jest *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, której wartości leżą u podstaw działalności szeregu organizacji międzynarodowych, zarówno międzyrządowych, jak i pozarządowych (np. Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża czy Amnesty International). Deklarację uchwaliło 10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ. Na pamiątkę tego wydarzenia 10 grudnia jest obchodzony jako Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyczyniła się do nadania prawom człowieka rangi międzynarodowej. Choć nie jest dokumentem prawnie wiążącym, lecz jedynie zbiorem zasad, to traktuje się ją dość powszechnie jako prawo zwyczajowe lub nawet jako swoistą interpretację *Karty Narodów Zjednoczonych*. Wiele państw włączyło i nadal włącza prawa zawarte w deklaracji do swoich konstytucji i ustaw.

Inne uniwersalne umowy międzynarodowe z obszaru ochrony praw człowieka to przede wszystkim przyjęte w 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.* oraz *Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.*¹⁰ Ponadto na uwagę zasługują umowy międzynarodowe o zakazie tortur i innych form okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania¹¹, o eliminacji dyskryminacji rasowej¹² i dyskryminacji kobiet¹³, a także o prawach dziecka¹⁴.

Prawo praw człowieka mieści w sobie, oprócz umów uniwersalnych, również regionalne umowy międzynarodowe. Pierwszą z nich była europejska *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 1950 r.¹⁵, następnie zostały wypracowane i przyjęte odpowiednie umowy międzynarodowe na kontynencie amerykańskim, afrykańskim oraz przez państwa arabskie¹⁶. Niekiedy,

¹⁰ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169.

¹¹ Dz. U. z 1989 r., nr 63, poz. 378.

¹² Dz. U. z 1969 r., nr 25, poz. 187.

¹³ Dz. U. z 1955 r., nr 16, poz. 86.

¹⁴ Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526.

¹⁵ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

¹⁶ Są to: *Amerykańska Konwencja Praw Człowieka* z 1969 r., *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów* z 1981 r. oraz *Arabska Karta Praw Człowieka* z 2004 r. Dokumenty te są dostępne w języku polskim na stronach internetowych Biblioteki Sejmu RP – www.lib.sejm.gov.pl.

np. tak było w przypadku konwencji amerykańskiej, stanowiły one dość wierne powtórzenie *Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka*.

Warto też dodać, że niezależnie od istniejących odrębności między omawianymi dziedzinami prawa międzynarodowego w przypadkach konfliktów zbrojnych międzynarodowe prawo praw człowieka powinno uzupełniać i wzmacniać ochronę przyznaną przez międzynarodowe prawo humanitarne. Jednakże w doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że mimo ogólnych założeń co do współdziałania obu dziedzin prawa, to w praktyce:

Poza nielicznymi przykładami międzynarodowe organy ochrony praw człowieka uchylają się [...] od możliwości oparcia się o regulacje wypływające z prawa humanitarnego w ramach toczących się przed nimi postępowań; zwłaszcza w przypadku badania sytuacji wyjątkowych nie uważają się za odpowiednie do *examination to include humanitarian law terms of reference*¹⁷.

Z drugiej strony w ostatnich latach można zaobserwować zjawisko sięgania jednak przez sądy międzynarodowe, w tym także przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, do domeny praw człowieka również w kontekście prawa humanitarnego. Przykładowo: w opinii doradczej w sprawie skutków prawnych budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim (z 9 lipca 2004 r.) oraz w wyroku w sprawie zbrojnych działań na terytorium Konga (z 19 grudnia 2005 r.) wyraźnie podkreślony został przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości związek między prawami człowieka a międzynarodowym prawem humanitarnym.

W pierwszym z wymienionych orzeczeń trybunał ustosunkował się do twierdzenia Izraela, że w sytuacji konfliktu na Zachodnim Brzegu Jordanu zastosowanie mogą mieć normy międzynarodowego prawa humanitarnego (np. czwarta konwencja genewska z 1949 r.) nie zaś traktaty, których przedmiotem jest ochrona praw człowieka. Te ostatnie mogłyby bowiem być instrumentami ochrony jednostek ludzkich przed działaniami rządów jedynie w czasie pokoju. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości był wszakże odmiennego zdania, konstatując, że:

Ochrona udzielana przez konwencje o prawach człowieka nie kończy się z chwilą wybuchu konfliktu zbrojnego. [...] Rozważając wzajemny stosunek międzynarodowego prawa humanitarnego do ochrony praw człowieka, wyróżnia się zatem trzy możliwe sytuacje: niektóre uprawnienia [*rights*] mogą należeć wyłącznie do materii międzynarodowego prawa humanitarnego, inne – wyłącznie do materii praw człowieka, jeszcze inne – do materii obu wymienionych gałęzi prawa międzynarodowego. Aby udzielić odpowiedzi na zdane mu pytanie¹⁸, trybunał będzie musiał

¹⁷ M. Szuniewicz, „Minimalne standardy humanitarne na czas wojny i pokoju”, w: T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, TNOiK, Toruń 2009, s. 434.

¹⁸ Brzmiało ono: „Jakie są skutki prawne budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim [...] w świetle norm i zasad prawa międzynarodowego [...]?”.

odnieść się do dwóch gałęzi prawa międzynarodowego, a mianowicie: praw człowieka i – jako *lex specialis* – międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁹.

Niezależnie od dającego się zauważyć w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego czy też w różnorodnych organach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych trendu uznającego prawo humanitarne jako *lex specialis* wobec prawa praw człowieka, należy wskazać, że w wielu sytuacjach to jednak prawo praw człowieka może i powinno uzupełniać deficyty międzynarodowego prawa humanitarnego.

Jednym z wielu wskazywanych w literaturze przedmiotu mankamentów jest wysoka nieefektywność mechanizmów implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego. Jak słusznie zauważa prof. Hans-Joachim Heintze – zamiast tworzyć nowy aparat proceduralny mający na celu wymuszenie na państwach respektowania zobowiązań zawartych w międzynarodowym prawie humanitarnym, powinno się w większym stopniu położyć nacisk na wykorzystanie istniejących możliwości zawartych choćby w traktatach przyjmowanych pod auspicjami ONZ, traktatach rozbrojeniowych czy też w traktatach związanych z problematyką ochrony środowiska²⁰.

Praktyka orzecznicza organów i sądów międzynarodowych ostatnich kilkunastu lat dowodzi, że nie jest dzisiaj możliwe mówienie o międzynarodowym prawie humanitarnym oraz prawie praw człowieka jako dwóch niezależnych i całkowicie odseparowanych od siebie zbiorach. W przynoszącym coraz to nowe wyzwania światu różnorodnych konfliktów konieczne staje się przyjęcie, że obie dziedziny są wobec siebie komplementarne i – zależnie od sytuacji – norma jednego bądź drugiego systemu będzie mogła być uznana za *lex specialis*²¹.

Interesującym zjawiskiem jest również coraz bardziej widoczne ukształtowanie się i funkcjonowanie w obszarze międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka nowej zasady ciągłości obowiązywania traktatów z dziedziny praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Zasada ta, jak podkreśla się w doktrynie:

[...] jest wyrazem rozwoju prawa międzynarodowego i zastąpienia reguły, zgodnie z którą wybuch wojny prowadził do zniesienia stosunków międzynarodowych między walczącymi stronami, przez zasadę ciągłości obowiązywania traktatów. [...] Zasada ciągłości obowiązywania traktatów w pełni odnosi się do traktatów z dziedziny międzynarodowego prawa humanitarnego oraz ochrony praw człowieka²².

¹⁹ Opinia doradcza MTS, 9 lipca 2004 r., ICJ Reports 2004.

²⁰ H.J. Heintze, „On the relationship between human rights law protection and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross* 2004, t. 86, nr 856, s. 789–796.

²¹ M. Przybysz, op. cit., s. 80.

²² K. Masło, „Wpływ konfliktu zbrojnego na obowiązywanie umów międzynarodowych z dziedziny praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego”, w: T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 378.

Wydaje się również, że powstanie i rozwój działalności różnorodnych trybunałów karnych o charakterze międzynarodowym, łącznie z uniwersalnym Międzynarodowym Trybunałem Karnym, przyczyniły się znacznie do zwiększenia praktycznych możliwości komplementarnego stosowania przez te trybunały zarówno międzynarodowego prawa humanitarnego, jak i międzynarodowego prawa praw człowieka – w zależności od obiektywnych potrzeb zapewnienia skutecznej realizacji sprawiedliwości międzynarodowej. Nastąpiło też zrównoważenie tendencji w kierunku skutecznego zapewnienia odpowiedzialności osób fizycznych za najpoważniejsze naruszenia prawa międzynarodowego z jednej strony, przy jednoczesnym wzmocnieniu ochrony podstawowych praw i wolności jednostek w czasie pokoju i w trakcie konfliktów zbrojnych.

MICHAŁ BALCERZAK

POMOC HUMANITARNA A MIĘDZYNARODOWA OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA

W dyskusji o prawnym wymiarze pomocy humanitarnej nie można pomijać kontekstu międzynarodowej ochrony praw człowieka, ponieważ ochrona ta w żadnym wypadku nie ustaje w związku z zaistnieniem zdarzenia powodującego potrzebę udzielenia pomocy. Ważne jest ponadto sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy współczesne prawo międzynarodowe przewiduje prawo człowieka do pomocy humanitarnej? Kwestia ta jest od kilku dekad przedmiotem interesującej debaty doktrynalnej, która w ostatnim czasie została podsycona przez zakończenie prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ nad projektem „Artykułów o ochronie osób w przypadku katastrof”¹, a także realizację badań nad „międzynarodowym prawem katastrof” w różnych gremiach naukowych².

Trzeba podkreślić, że dysputa ta nie ma wyłącznie charakteru akademickiego, ale bezpośrednio dotyczy efektywności międzynarodowej ochrony praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak katastrofy naturalne i antropogeniczne (wywołane działaniem ludzkim)³. Pomoc humanitarna dla ofiar katastrof wydaje się oczywistą reakcją wypływającą z imperatywu etyczno-moralnego. Czy jednak właściwe jest traktowanie jej nie tylko jako przejawu dobrej woli państw, lecz także jako podmiotowego uprawnienia jednostki?

¹ *Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters*. Zob. *Report of the International Law Commission*, Sixty-sixth session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2014), General Assembly Official Records, sygn. A/69/10, United Nations, New York 2014, rozdz. V, s. 84–138.

² Na uwagę zasługuje zwłaszcza praca zbiorowa pod red. A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini, *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, Haga 2012 oraz D. Carona, M. Kelly’ego i A. Telesetskiego (red.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge 2014. Problematyka ta była także podejmowana wcześniej, np. w ramach prac Centrum Studiów i Badań Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego – zob. D. Caron, C. Leben (red.), *The international aspects of natural and industrial catastrophes*, Nijhoff, Haga 2001.

³ Podział katastrof na naturalne i antropogeniczne wydaje się być tylko pozornie łatwy, ponieważ te pierwsze także mogą mieć u swych podstaw działanie człowieka, skutkujące np. zmianami klimatu. Za antropogeniczne można uznać kryzysy humanitarne wywołane konfliktem zbrojnym.

Niniejszy rozdział nie ma na celu kompleksowej analizy wpływu katastrof na międzynarodową ochronę praw człowieka; takie zadanie wymagałoby zresztą szeroko zakrojonych badań empirycznych. Poniższe rozważania mają natomiast posłużyć, po pierwsze, przybliżeniu konsekwencji prawnych wystąpienia kryzysu humanitarnego z perspektywy prawa międzynarodowego praw człowieka, a po drugie: próbie odpowiedzi na pytanie, czy pomoc humanitarna powinna być postrzegana w kategoriach uprawnienia (obowiązku?) państwa (zarówno biernego, tj. prawa do otrzymania pomocy przez państwo dotknięte katastrofą, jak i czynnego, tj. prawa do oferowania pomocy przez inne państwo lub podmiot), czy też uprawnienia jednostek lub grup bezpośrednio poszkodowanych na skutek katastrofy.

Kryzys humanitarny – wywołany siłami przyrody albo działaniem ludzkim – powoduje zagrożenia dla poszanowania praw człowieka na danym terytorium. W. Kälin zwraca uwagę, że poza faktycznym wymiarem relacji praw człowieka i katastrof należy dostrzegać wymiar prawny, związany z uprawnieniem jednostek do ochrony przed pewnymi niebezpieczeństwami oraz ich skutkami dla życia, zdrowia, własności i innych interesów gwarantowanych przez prawo praw człowieka⁴. Istotny jest także wymiar „operacyjny”, w ramach którego prawa człowieka mogą pomagać we właściwym ukształtowaniu reżimu prawnego służącego zarządzaniu kryzysem humanitarnym i niwelowaniu jego skutków⁵.

W kwestii faktycznego wpływu katastrof na międzynarodową ochronę praw człowieka należałoby podkreślić zagrożenia dotyczące prawa do życia. Ponadto trudno zaprzeczyć, że katastrofy w sposób zasadniczy utrudniają realizację praw społeczno-gospodarczych, w tym prawa do zdrowia, a także prawa do pożywienia, wody i odpowiednich warunków bytowych. Wystąpienie katastrofy nie zwalnia państwa nią dotkniętego z obowiązków w zakresie poszanowania tych praw, wynikających z przepisów międzynarodowych, o czym przypominają międzynarodowe organy kontroli zobowiązań traktatowych: Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet Praw Dziecka, Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej i Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet⁶. Stanowisko komitetów wypełnia zatem pewną lukę w treści podstawowych traktatów na temat ochrony praw człowieka systemu ONZ (tzw. *core treaties*). Traktaty te – jeśli w ogóle poruszają kwestię praw człowieka w sytuacjach katastrofalnych – to raczej w kontekście derogacji oraz dopuszczalności narzucenia obowiązku pracy (o czym niżej) niż w perspektywie wzmocnienia uprawnień jednostki w związku z katastrofą. Wyjątkiem jest tu *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, której art. 11 wyraźnie określa obowiązek podejmowania przez państwa-strony wszystkich niezbędnych środków, aby zapewnić „ochronę i bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia, w tym

⁴ W. Kälin, „The human rights dimension of natural or human-made disasters”, *German Yearbook of International Law* 2012, nr 55, s. 121.

⁵ Ibidem.

⁶ W. Kälin, op. cit., s. 127–128.

w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych”⁷. Uprawnienie do poszanowania praw człowieka osób dotkniętych katastrofą zostało także wyraźnie przypomniane w art. 6 projektu „Artykułów o ochronie osób w przypadku katastrof”⁸. Ten sam projekt w art. 5 stanowi, że: „Reagując na katastrofy, państwa, kompetentne organizacje międzyrządowe i właściwe organizacje pozarządowe będą szanować i chronić przyrodzoną godność osoby ludzkiej” (tłum. M.B.).

Z perspektywy międzynarodowej ochrony praw człowieka zjawiska wywołujące potrzebę udzielenia pomocy humanitarnej mogą być niekiedy oceniane jako „niebezpieczeństwa dla życia narodu”, które – tak jak stan wojny – dają państwu możliwość tymczasowego zawieszenia stosowania niektórych zobowiązań traktatowych, aby skuteczniej walczyć z zagrożeniem. Mechanizm tego rodzaju został przewidziany np. w art. 4 *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* (MPPOiP) oraz art. 15 europejskiej *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (europejskiej konwencji praw człowieka – EKPC)⁹. Jednak w klauzulach derogacyjnych obu tych traktatów niebezpieczeństwo publiczne, które może uzasadniać zastosowanie tej konstrukcji, musi osiągnąć skrajnie wysoki poziom. Z pewnością nie każda katastrofa naturalna spełnia to kryterium, a z dotychczasowej praktyki wynika, że możliwość powoływania się na klauzulę derogacyjną raczej nie jest nadużywana. W europejskim systemie ochrony praw człowieka nie odnotowano sytuacji, w której państwo dotknięte katastrofą naturalną wdrożyłoby środki tymczasowo uchylające stosowanie zobowiązań zapisanych w EKPC, natomiast w systemie ONZ deklaracje na podstawie art. 4 MPPOiP po wystąpieniu katastrofy składały m.in. Chile, Gwatemala i Ekwador¹⁰.

Katastrofy powodujące potrzebę niesienia pomocy humanitarnej mogą uprawniać państwa do wdrożenia środków zobowiązujących określone osoby do pracy czy służby, ponieważ zakaz pracy przymusowej, o którym mowa w art. 8 ust. 1 MPPOiP oraz art. 4 ust. 2 EKPC, nie obejmuje „żadnych świadczeń wymaganych w stanach nadzwyczajnych lub klęsk zagrażających życiu lub dobru społeczeństwa”. Wyłączenie z zakresu definicji „pracy przymusowej” zobowiązania do świadczenia pracy m.in. w czasie klęsk żywiołowych czy naturalnych można uznać za dostrzeżenie konieczności mobilizacji zasobów państwa do skutecznej walki z katastrofami, niemniej nic w treści wskazanych postanowień traktatowych nie pozwala uznać, że państwa są zobligowane do wprowadzenia obowiązku pracy jako elementu pomocy humanitarnej.

⁷ Zob. art. 11 *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.*, tekst polski: Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

⁸ Zob. przypis nr 1.

⁹ Por. na ten temat: B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, zwłaszcza na s. 61 i nast.

¹⁰ Zob. W. Kälin, op. cit., s. 137.

1. POMOC HUMANITARNA JAKO PRAWO CZŁOWIEKA?

Jak już zasygnalizowano, traktaty międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka co do zasady nie przewidują osobnego uprawnienia jednostki (lub grupy osób) do otrzymania pomocy humanitarnej w przypadku katastrofy naturalnej lub antropogenicznej. Wprawdzie do pomocy humanitarnej nawiązuje wspomniany art. 11 *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, jednak w postanowieniu tym główny akcent pada na zobowiązanie państw do zapewnienia osobom niepełnosprawnym ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia, a sytuacje wymagające pomocy humanitarnej są ich egzemplifikacją.

A. Creta wskazuje, że normę traktatową, która stanowi o prawie do pomocy humanitarnej, można znaleźć w art. 23 ust. 1 *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka* z 1990 r.¹¹ Rzeczywiście postanowienie to zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia, że dziecko otrzyma „właściwą ochronę i pomoc humanitarną w korzystaniu z praw wyrażonych w karcie oraz innych międzynarodowych instrumentach praw człowieka i prawa humanitarnego”, należy jednak pamiętać, że w zakresie podmiotowym zapis ten obejmuje jedynie dzieci posiadające lub ubiegające się o status uchodźcy oraz dzieci przesiedlone wewnętrznie (art. 23 ust. 4). Nade wszystko trzeba mieć na uwadze, że norma ta jest częścią traktatu regionalnego i nie występuje w podobnej postaci ani w innych traktatach regionalnych, ani tym bardziej w traktatach systemu ONZ. Dlatego trudno byłoby wywodzić, że prawo do pomocy humanitarnej zostało szerzej upowszechnione w prawie międzynarodowym praw człowieka.

Rozważań o obecności prawa do pomocy humanitarnej w prawie międzynarodowym praw człowieka nie można ograniczyć do obszaru traktatowego. Hipotetycznie możliwa jest sytuacja, w której praktyka traktatowa państw nie odzwierciedla istniejących norm o charakterze zwyczajowym lub też standardów *in statu nascendi*. Należałoby zatem skierować uwagę w stronę praktyki państw i *opinio iuris*. Tylko w ten sposób możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy współcześnie obserwujemy tworzenie się normy zwyczajowej, a ponadto czy ewentualne prawo do pomocy humanitarnej niesie ze sobą jakąkolwiek wartość dodaną w stosunku do już istniejących praw jednostki w sytuacji katastrofy naturalnej lub antropogenicznej.

Problem ten analizuje A. Creta, przytaczając zarówno poglądy zwolenników, jak i przeciwników uznania prawa do pomocy humanitarnej za niezależnie ukształtowane prawo człowieka¹². W debacie na ten temat wyrażono skrajnie odmienne poglądy. Reprezentatywne dla protagonistów prawa do pomocy humanitarnej wydaje się być stanowisko H. Gros Espiella, który podczas seminarium

¹¹ A. Creta, „(Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations?”, w: A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, Haga 2012, s. 357.

¹² Ibidem, s. 370 *passim*.

zorganizowanego w 1995 r. przez UNESCO stwierdził, że jest to „nowe prawo trzeciej generacji, oparte przede wszystkim na ludzkiej solidarności, mające ze swej natury charakter nieodwołalnie wspólnotowy”¹³. Uważa on ponadto, że chociaż istnienie prawa do pomocy humanitarnej ma swoje niezaprzeczalne podstawy we współczesnym prawie międzynarodowym i koresponduje z obowiązkiem podjęcia przez państwo akcji humanitarnej, to nie jest jeszcze wystarczająco ukształtowane i wymaga prawnego zdefiniowania¹⁴. Dodajmy przy tym, że H. Gros Espiell akcentuje etycznie-moralne podstawy pomocy humanitarnej, a jednocześnie nalega – skądinąd bardzo słusznie – na odróżnianie tej pomocy od koncepcji interwencji humanitarnej¹⁵.

W podobnym duchu wypowiada się A.A. Cançado Trindade, który w wykładzie haskim z 2005 r. traktuje prawo do pomocy humanitarnej jako rozwijający się standard normatywny (*emerging right*), znajdujący oparcie w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, niewiążących dokumentach z zakresu prawa międzynarodowego praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁶, a nade wszystko wynikający z zasady humanizmu przenikającej prawo międzynarodowe jako takie¹⁷. Podobnie jak H. Gros Espiell, A.A. Cançado Trindade podkreśla potrzebę rozwijania prawa międzynarodowego w kierunku silniejszego umocowania prawa do pomocy humanitarnej, które zakłada przyjęcie perspektywy jednostek jako uprawnionych beneficjentów (fr. *titulaires*) tego prawa¹⁸.

Koncepcja prawa do pomocy humanitarnej jako powszechnego prawa człowieka ma jednak także – jak zauważa A. Creta – liczne grono sceptyków oraz przeciwników. Należą do nich: Y. Dinstein, P. MacAllister-Smith, R. Hardcastle, A. Chua, H. Spieker, a także N. Rodley, który, wypowiadając się na ten temat na kolokwium zorganizowanym przez UNESCO w 1995 r., podważał użyteczność i wartość dodaną wyodrębniania takiego prawa¹⁹. Sceptycy wskazują przede wszystkim na brak solidnych źródeł świadczących o obowiązywaniu prawa do pomocy humanitarnej w obecnym stanie prawnym, wyjąwszy określone sytuacje

¹³ H. Gros Espiell, *Legal bases of the right to humanitarian assistance*, International colloquium on the right to humanitarian assistance, UNESCO House, Paris, 25–27 January 1995, sygn. dokumentu SHS-95/CONF.805/4, s. 6. Tekst dostępny w domenie publicznej. Autor wywodzi, że: „In other words, those entitled to this right are at one and the same time individual human beings and peoples. Since it is a collective right, its possessors may be not only peoples but also other communities”.

¹⁴ Ibidem, s. 8.

¹⁵ Ibidem, s. 1–2.

¹⁶ W tym w *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance* przyjętych przez Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego w San Remo w 1993 r.

¹⁷ A.A. Cançado Trindade, *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium (I)*, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Haga 2006, t. 316 (2005), s. 135.

¹⁸ Ibidem, s. 136.

¹⁹ A. Creta, op. cit., s. 370–371. Wypowiedź N. Rodleya zob. *Le droit à l'assistance humanitaire. Actes du Colloque international organisé par l'UNESCO*, Paris, 23–27 Janvier 1995, UNESCO 1996, s. 146–152. Tekst dostępny w domenie publicznej.

przewidziane m.in. w międzynarodowym prawie humanitarnym. Oczywiście nie należy przy tym bagatelizować istniejących postulatów oraz dokumentów o charakterze *soft law*: dobrym przykładem jest rezolucja Instytutu Prawa Międzynarodowego z 2003 r. dotycząca pomocy humanitarnej, która w pkt II (zatytułowanym: „Prawo do pomocy humanitarnej”) stwierdza:

1. Pozostawienie ofiar katastrofy bez pomocy humanitarnej stanowi zagrożenie dla praw człowieka oraz obrazę jego godności, dlatego jest naruszeniem podstawowych praw człowieka.
2. Ofiary katastrofy są uprawnione do żądania i otrzymania pomocy humanitarnej. O pomoc w imieniu ofiar mogą się zwrócić członkowie grupy, władze lokalne i regionalne, rząd państwa dotkniętego [katastrofą] oraz organizacje krajowe i międzynarodowe.
3. Pomoc humanitarną należy zaoferować i – jeśli zostanie zaakceptowana – dystrybuować bez dyskryminacji, biorąc pod uwagę potrzeby najbardziej narażonych grup²⁰ [tłum. M.B.].

Stanowisko Instytutu Prawa Międzynarodowego ma niewątpliwie spory autorytet, który wywarł wpływ m.in. na prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ dotyczące ochrony osób w przypadku katastrof (o czym niżej), niemniej moc sprawcza rezolucji instytutu nie przełożyła się jak dotąd na wdrożenie postulatu silniejszego umocowania prawa do otrzymania pomocy humanitarnej.

Wracając do argumentów sceptyków: nie bez znaczenia jest postulat powściągliwości w formułowaniu nowych koncepcji praw człowieka, w tym zwłaszcza tzw. praw trzeciej generacji. Organizacja Narodów Zjednoczonych – podobnie jak i regionalne organizacje międzyrządowe – ma zwykle dużo dobrych intencji i wkłada wiele wysiłku w rozwój praw człowieka, tym niemniej nie zawsze szlachetnie motywowane postulaty odpowiadają rzeczywistości prawnej, próbując pogodzić – wbrew koncepcjom H. Kelsena – *sein* z *sollen*. Zwolennicy ostrożnego podejścia mają sporo racji, argumentując że prawo do otrzymania pomocy humanitarnej jest całkowicie słuszne z moralnego czy nawet politycznego punktu widzenia, ale przełożenie racji moralnych na język prawa międzynarodowego praw człowieka nie jest wbrew pozorom najłatwiejsze, a poza tym nie zawsze uzasadnione.

Jaką treść normatywną miałyby zawierać prawo człowieka do pomocy humanitarnej? Odpowiedzi na to pytanie próbuje udzielić A. Creta, wyliczając następujące zagadnienia:

- zobowiązanie państwa do działań ochronnych w celu powstrzymania krzywdy lub zapobieżenia krzywdzie jednostek dotkniętych katastrofą,
- zapewnienie ofiarom dostępu do odpowiednich dóbr i usług, a także możliwości dochodzenia swoich praw,
- zwalczanie dyskryminacji w kontekście udzielania pomocy humanitarnej²¹.

²⁰ *Resolution of the Institute of International Law*, Bruges Session – 2003, 2 września 2003 r., pkt II. Tekst dostępny w domenie publicznej.

²¹ A. Creta, op. cit., s. 370.

Wydaje się, że nie ma w tym zestawieniu elementów nieznanych dotąd pozytywnemu prawu międzynarodowemu praw człowieka. Czy zatem konstrukcja prawa do pomocy humanitarnej nie opiera się raczej na przypomnieniu państwom o ich obowiązkach w sferze praw człowieka podczas wystąpienia katastrofy naturalnej lub antropogenicznej? Taka konkluzja wydaje się słuszna. Niezbyt jasne są przy tym próby nazwania prawa do pomocy humanitarnej „prawem pomocniczym” czy też „parasolem ochronnym innych praw człowieka”²². Gwoli ścisłości trzeba jednak przyznać, że przywoływana autorka powstrzymuje się przed postulatem wyodrębnienia i usamodzielnienia prawa do pomocy humanitarnej, poprzestając na – skądinąd zasadnym – twierdzeniu, że obserwujemy w tej dziedzinie raczej tendencję do postrzegania pomocy humanitarnej jako zbioru zobowiązań z zakresu praw człowieka²³.

Odpowiadając zatem na pytanie o charakter prawa do pomocy humanitarnej, należałoby opowiedzieć się za uznaniem go za godny poparcia postulat moralno-polityczny, głęboko zakorzeniony w zasadzie humanizmu i solidarności (także międzynarodowej), pozytywnie oddziałujący na sferę ochrony człowieka w sytuacjach skrajnego zagrożenia dla jego praw, w związku z zaistnieniem katastrofy naturalnej lub antropogenicznej. Natomiast nie ma obecnie przekonujących podstaw do wyodrębnienia go jako podmiotowego prawa jednostki o powszechnym i niekwestionowanym charakterze, wynikającym z prawa międzynarodowego. Brak jest wystarczających argumentów, aby wywodzić prawo do pomocy humanitarnej jako standard prawa traktatowego praw człowieka, jak również nie ma dostatecznych przesłanek do uznania, że jest to norma zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Nie przysłania to faktu, że zobowiązania państw z tytułu praw człowieka w czasie katastrofy powinny być z całą mocą egzekwowane, a zwykle najwłaściwszą – albo jedyną możliwą – tego drogą jest świadczenie pomocy humanitarnej. Niewywiązywanie się przez państwo z obowiązku zapewnienia ofiarom katastrof pomocy humanitarnej – czyli zagwarantowania poszanowania ich praw do życia, zdrowia, pożywienia, wody i schronienia – naraża państwo na odpowiedzialność międzynarodową. Powstaje ona zawsze wówczas, gdy przypisywalny państwu akt (działanie lub zaniechanie) narusza jego zobowiązanie międzynarodowe, a jednocześnie nie wystąpiły przesłanki, które skutecznie wyłączają bezprawność aktu państwa. Wprawdzie jedną z przesłanek wyłączających bezprawność może być siła wyższa (fr./ang. *force majeure*), czyli „zdarzenie o niedającej się powstrzymać sile albo nieprzewidziane wydarzenie poza kontrolą państwa”²⁴, ale wystąpienie tego typu zdarzenia (np. katastrofy naturalnej) nie zawsze i nie

²² Ibidem, s. 377.

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. art. 23 *Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne*, przyjętych na 53. Sesji KPM w 2001 r. i przedłożonych Zgromadzeniu Ogólnemu (dok. A/56/10).

automatycznie pozwala na uchylenie się przez państwo od swoich zobowiązań (a mówiąc precyzyjniej: od skutków ich naruszenia).

Odpowiedzialność międzynarodowa może być egzekwowana w różnych formach, w tym w ramach tzw. reżimów traktatowych – gdy określona umowa międzynarodowa tworzy proceduralną możliwość skierowania zarzutu naruszenia zobowiązań państwa do sądu międzynarodowego lub organu quasi-sądowego.

2. PODSUMOWANIE – POMOC HUMANITARNA JAKO OBOWIĄZEK PAŃSTWA?

Konkluzja poddająca w wątpliwość istnienie prawa do pomocy humanitarnej jako prawa człowieka nie powinna pozostawiać wrażenia, że w związku z brakiem silnego umocowania traktatowego czy zwyczajowego uprawnienia podmiotowego jednostki do otrzymania pomocy humanitarnej w każdych okolicznościach, prawo międzynarodowe nie interesuje się jednostką w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest wręcz przeciwnie: dyskusja o obowiązkach państwa w związku z zaistnieniem katastrofy naturalnej przybiera na sile i obejmuje także zagadnienie praw i obowiązków państwa do zwracania się o pomoc zewnętrzną i otrzymania jej. Kwestie te były w ostatnich latach przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, która przedstawiła rządowi do konsultacji wspomniany już projekt „Artykułów o ochronie osób w przypadku katastrof”.

Projekt ten omawiany jest w innym miejscu, w kontekście międzynarodowego prawa katastrof²⁵, natomiast nie sposób o nim nie wspomnieć w rozważaniach o pomocy humanitarnej i prawach człowieka. Warto zwłaszcza podkreślić, że skonstruowanie ram prawnych pomocy humanitarnej z perspektywy obowiązków państw a nie praw człowieka wcale nie oznacza, że ofiara katastrofy nie ma żadnych praw. Inaczej mówiąc, braku podmiotowego prawa do pomocy humanitarnej w projekcie artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ nie należy postrzegać jako ich ułomności, biorąc pod uwagę sformułowane w nich prawa i obowiązki państwa. Zresztą tzw. zorientowanie na prawa człowieka (ang. *human rights-based approach*) jest wyraźnie obecne w projekcie, zważywszy na treść przywoływanego już art. 6 („Osoby dotknięte katastrofą są uprawnione do poszanowania ich praw człowieka”).

Kluczowe znaczenie ma ponadto przypomnienie zasady, że państwo dotknięte katastrofą ma obowiązek zapewnić ochronę osób oraz wsparcie i pomoc na swoim terytorium, a ponadto gra podstawową rolę w kierowaniu takimi działaniami, kontrolowaniu ich, koordynacji i nadzorze nad nimi (art. 12 projektu). Projekt

²⁵ Zob. rozdział P. Grzebyk, „Międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w przypadku katastrof” w niniejszej publikacji.

formuluje obowiązek współpracy między państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi (art. 8), a co najważniejsze, ta współpraca *expressis verbis* obejmuje m.in. pomoc humanitarną (art. 9). A zatem artykuły zawierają zarówno prawo do pomocy humanitarnej ze strony państwa dotkniętego katastrofą, jak i obowiązek państw oraz innych podmiotów (np. organizacji międzynarodowych i krajowych) świadczenia pomocy humanitarnej temu państwu, który jest realizowany na rzecz jednostek dotkniętych katastrofą, a nie tylko samego państwa, skoro projekt w swoim nagłówku odnosi się do „ochrony osób”.

Niewątpliwie jedną z najważniejszych norm jest obowiązek zwracania się o pomoc zewnętrzną przez państwo dotknięte katastrofą w zakresie, w jakim katastrofa przekracza jego wewnętrzną zdolność do jej zwalczania (art. 13), a także zakaz arbitralnego odrzucenia oferowanej pomocy (art. 14). Jest to dość newralgiczny obszar projektu, ponieważ konstrukcja świadczenia pomocy humanitarnej – i innych form współpracy państw – nie może opierać się na dostarczaniu tej pomocy bez zgody państwa dotkniętego. Zignorowanie zgody państwa mogłoby mieć dramatyczne skutki, zwłaszcza gdy podmiot świadczący pomoc czyni to z pobudek innych niż humanitarne.

Projekt „Artykułów o ochronie osób w przypadku katastrof” jest wynikiem wielu kompromisów i może wydawać się zachowawczy, ale nie należy z tego powodu załamywać rąk²⁶. F. Zorzi Giustiniani ubolewa, że projekt nie zawiera katalogu praw człowieka najważniejszych z perspektywy ofiar katastrof, ani też samego prawa do pomocy humanitarnej, mimo że specjalny sprawozdawca (E. Valencia-Ospina) podkreślał jego znaczenie w pracach przygotowawczych. Innym zarzutem pod adresem projektu jest to, że napięcia między ochroną praw osób dotkniętych katastrofą a poszanowaniem suwerenności państwa i zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne zostały złagodzone na niekorzyść tych pierwszych²⁷. Nie wydaje się jednak, aby rezultat prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ był aż tak rozczarowujący: projekt wyraźnie opiera się na zasadzie poszanowania praw człowieka ofiar katastrofy, *expressis verbis* włącza pomoc humanitarną w definicję współpracy i potwierdza obowiązek zapewnienia pomocy ofiarom przez państwo poszkodowane. Również mało przekonujące jest sugerowanie, że pomiędzy ochroną ofiar a poszanowaniem suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne istnieje tak daleko idący konflikt, że można go rozwiązać tylko poprzez niesienie pomocy zupełnie wbrew woli państwa dotkniętego katastrofą. O tym, jakie skutki może mieć „pomoc humanitarna” świadczona przez państwo sąsiednie z pominięciem woli państwa dotkniętego katastrofą, świadczą np. wydarzenia we wschodniej Ukrainie z 2014 r.

²⁶ F. Zorzi Giustiniani, „The Works of the International Law Commission on ‘Protection of Persons in the Event of Disasters’. A Critical Appraisal”, w: A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, Haga 2012, s. 83.

²⁷ Ibidem.

Projekt Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ formalizuje prawny reżim współdziałania państw na rzecz ofiar katastrof naturalnych i antropogenicznych. Istotną częścią tego reżimu jest obowiązek udzielenia (dostarczenia) pomocy humanitarnej ludności przez państwo dotknięte katastrofą na swoim terytorium, a także zwrócenia się o tę pomoc na zewnątrz, gdy samo sobie nie radzi. W ten sposób – z perspektywy praw człowieka – z projektu wynika uprawnienie jednostki do pomocy humanitarnej oraz otrzymania tej pomocy bez względu na to, czy pochodzić ona będzie od państwa dotkniętego, czy też podmiotów trzecich. Wypada wyrazić nadzieję, że projekt komisji uzyska akceptację społeczności międzynarodowej i ugruntuje standardy prawne współpracy państw w przypadku katastrof naturalnych i antropogenicznych.

ELŻBIETA MIKOS-SKUZA

POMOC HUMANITARNA W ŚWIELE MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HUMANITARNEGO KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Dzieje ludzkości to nie tylko historia postępu, wielkich dzieł rąk i umysłu człowieka, ale też historia wojen i cierpień wynikających z użycia przemocy, historia śmierci, bólu, zniszczenia i rozpacz. Od niepamiętnych czasów ofiarom konfliktów zbrojnych niesiono pomoc, a we wszystkich religiach i kręgach cywilizacyjnych rozwinęły się zasady przewidujące poszanowanie dla pokonanego przeciwnika i zakazujące podejmowania działań prowadzących do wyniszczenia podbitej ludności¹. Przez wieki zasady te miały charakter zwyczajowy, a od połowy XIX w. zaczęły być kodyfikowane w traktatach wielostronnych. W ten sposób doszło stopniowo do ukształtowania międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, określanego w skrócie jako MPH i obejmującego zarówno reguły ochrony (normy chroniące ofiary konfliktów zbrojnych), jak i reguły walki (normy odnoszące się do metod i sposobów prowadzenia działań zbrojnych).

W tym rozdziale zostaną przedstawione szczegółowe ramy prawne organizowania pomocy humanitarnej w czasie konfliktów zbrojnych, kategorie osób uprawnionych (często pod pewnymi warunkami) do uzyskania takiej pomocy, podmioty zobowiązane lub uprawnione do jej udzielania, reguły dotyczące świadczenia pomocy z podziałem na te, które obowiązują w konfliktach międzypaństwowych, i te, które mają zastosowanie w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych. Stałe obecnym wątkiem będzie kwestia zgody państwa terytorialnie właściwego na udzielanie pomocy jako warunku często niezbędnego, aby móc

¹ Zob. przykładowo: E.G. Bello, *African Customary Humanitarian Law*, ICRC, Genewa 1980; M.A. Boisard, *L'humanisme de l'Islam*, Albin Michel, Paris 1979; J. Cockayne, „Islam and international humanitarian law: From a clash to a conversation between civilizations”, *International Review of the Red Cross* 2002, t. 84, nr 847, s. 597–626; M.-C. Djiena Wembou, D. Fall, *Le droit international humanitaire, théorie générale et réalités africaines*, L'Harmattan, Paris 2000; H.M. Hensel (red.), *The Prism of Just War: Asian and Western Perspectives on the Legitimate Use of Military Force*, Ashgate, Farnham–Burlington 2010; L.R. Penna, „Written and Customary Provisions Relating to the Conduct of Hostilities and Treatment of Victims of Armed Conflicts in Ancient India”, *International Review of the Red Cross* 1989, t. 29, nr 271, s. 333–348.

prowadzić działania w tym zakresie. W XXI w. zasada suwerenności nadal odgrywa główną rolę w ocenie praw i obowiązków państw.

Źródłami MPH są przede wszystkim zwyczaj międzynarodowy² i traktaty. Pierwszym wielostronnym traktatem była *Konwencja w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych w armiach w polu będących*, przyjęta w Genewie w 1864 r.³ Od tego czasu powstało ponad 100 znaczących umów międzynarodowych w tej dziedzinie⁴, spośród których współcześnie najważniejsze są cztery konwencje o ochronie ofiar wojny przyjęte w Genewie w 1949 r. (dalej: KG I, KG II, KG III i KG IV)⁵. Mają one charakter powszechny, gdyż zostały przyjęte przez 196 państw, czyli wszystkie suwerenne organizacje terytorialne uznawane za państwa przez społeczność międzynarodową.

W 1977 r. konwencje genewskie zostały uzupełnione o dwa protokoły dodatkowe (dalej: PD I oraz PD II)⁶, a w 2005 r. przyjęto trzeci protokół (dalej: PD III),

² Co do aktualnego stanu reguł zwyczajowych w prawie humanitarnym zob. J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, CUP, Cambridge 2005. Studium to identyfikuje 161 norm zwyczajowych MPH w oparciu o tysiące przykładów z praktyki i towarzyszącej jej *opinio iuris*. Jest ono również dostępne i aktualizowane na bieżąco na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, www.icrc.org/customary-ihl/eng/do (dostęp: 5.10.2015 r.).

³ Jej tekst w języku polskim jest zamieszczony w: M. Flemming (red.), M. Gaska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, AON, Warszawa 2003, s. 237 oraz na stronie internetowej Polskiego Czerwonego Krzyża, http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1864_Genewa_-_ranni_zolnierze.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.). Szerzej na temat początków i stopniowego rozwoju wielostronnych zobowiązań traktatowych z zakresu prawa konfliktów zbrojnych zob.: P. Boissier, *From Solferino to Tsushima*, Henry Dunant Institute, Genewa 1985; F. Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, ICRC, Genewa 2003; A. Durand, *From Sarajevo to Hiroshima*, Henry Dunant Institute, Genewa 1984; C. Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu*, CICR, Genewa 2007.

⁴ Ich pełen wykaz jest zamieszczony na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, <https://www.icrc.org/IHL> (dostęp: 5.10.2015 r.).

⁵ Są to: *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych*, zwana pierwszą konwencją genewską (KG I); *Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu*, zwana drugą konwencją genewską (KG II); *Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych*, zwana trzecią konwencją genewską (KG III); *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny*, zwana czwartą konwencją genewską (KG IV). Wszystkie cztery konwencje zostały opublikowane w: Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik, oraz M. Flemming (red.), M. Gaska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, op. cit., s. 241–351, a także na stronach internetowych Polskiego Czerwonego Krzyża, http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1949_Genewa_-_I_KG.pdf, http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1949_Genewa_-_II_KG.pdf, http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1949_Genewa_-_III_KG.pdf i http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1949_Genewa_-_IV_KG.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.).

⁶ Są to: *Protokół dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, zwany pierwszym protokołem dodatkowym (PD I) i *Protokół dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych*, zwany drugim protokołem dodatkowym (PD II). Zostały one opublikowane w Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik, oraz M. Flemming (red.), M. Gaska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, op. cit., s. 361–410, a także na stronach internetowych Polskiego Czerwonego Krzyża http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1977_Genewa_-_PD_I.pdf i http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/II_PD.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.).

dotyczący dodatkowego znaku ochronnego⁷. Mają one również dość szeroki (choć nie powszechny) zasięg obowiązywania – stronami PD I dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych są 174 państwa, PD II – na temat ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych – przyjęło 168 państw, a PD III związane są 72 państwa⁸.

Konwencje genewskie i protokoły dodatkowe do nich, a także normy zwyczajowe mają kluczowe znaczenie w kwestii określenia ram prawnych pomocy humanitarnej udzielanej w sytuacji konfliktu zbrojnego, zarówno międzypaństwowego, jak i wewnętrznego, oraz dla oceny zasady dostępu do pomocy humanitarnej, możliwych ułatwień lub utrudnień przy jej dostarczaniu.

1. BENEFICJENCI POMOCY HUMANITARNEJ W SYTUACJI KONFLIKTU ZBROJNEGO

Doświadczenie współczesnych konfliktów zbrojnych jednoznacznie wskazuje, że główną kategorię ofiar wymagających pomocy stanowi ludność cywilna. Jest to widoczne w przekazywanych przez media obrazach z Afganistanu, Iraku, Jemenu, Strefy Gazy, Sudanu Południowego, Syrii, wschodniej Ukrainy i wielu innych miejsc na świecie, przedstawiających zrozpaczonych ludzi w dymiących zgliszczach domów, rodziny uciekające z resztkami dobytku pod ogniem ostrzału oraz głodne dzieci przerażonych, zdesperowanych matek.

Historycznie jednak reguły prawne dotyczące pomocy humanitarnej podczas konfliktu zbrojnego kształtowały się w taki sposób, że pierwszą kategorią osób, której zapewniono „starania i pomoc”, byli żołnierze ranni na polu walki. To ich cierpienia, opisane przez Henry’ego Dunanta po bitwie pod Solferino w 1859 r.⁹, poruszyły sumienia Europejczyków i to ich sytuację regulowała wspomniana konwencja genewska z 1864 r., wielokrotnie nowelizowana w czasach późniejszych. Pomoc rannym żołnierzom miały zapewniać państwa (a konkretnie służby medyczne ich sił zbrojnych), tworzone w tym celu cywilne stowarzyszenia Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy oraz Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża z siedzibą w Genewie (MKCK).

⁷ Dz. U. z 2010 r., nr 70, poz. 447. Protokół ten, zwany trzecim protokołem dodatkowym (PD III), znajduje się również na stronie internetowej Polskiego Czerwonego Krzyża, http://www.pck.org.pl/pliki/mp/2005_Genewa_-_PD_III.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.).

⁸ Według stanu na 5.10.2015 r. Zob. dane nt. ratyfikacji na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountry.xsp>.

⁹ H. Dunant, *Un souvenir de Solferino*, Fick, Genewa 1862; tłum. na język polski: H. Dunant, *Wspomnienie Solferino*, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża i Polski Czerwony Krzyż, Warszawa 1983.

Regułami dotyczącymi rannych żołnierzy w wojnie lądowej zostali wkrótce objęci żołnierze ranni, chorzy i rozbitkowie w wojnie morskiej¹⁰.

Następną kategorią osób, których prawo do pomocy zostało uznane na forum międzynarodowym, byli jeńcy wojenni, czyli kombataneci wyłączeni z walki wskutek schwytania lub dobrowolnego poddania się. Po raz pierwszy ich sytuacja została unormowana w traktacie wielostronnym w 1899 r. – w *Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej*, dołączonym do II konwencji haskiej¹¹. Kolejne dokumenty udoskonalały zasady dotyczące pomocy dla wszystkich wspomnianych grup ofiar konfliktów zbrojnych.

Regulaminy haskie zawierały ponadto 15 artykułów¹² na temat sytuacji terytoriów okupowanych i – w wąskim zakresie – ludności cywilnej na tych terytoriach, jednak żadne z tych postanowień nie odnosiło się do pomocy humanitarnej na rzecz cywilów. Pierwsze przepisy regulujące bezpośrednio sytuację cywilów znalazły się dopiero w KG IV z 1949 r., w następstwie tragicznych doświadczeń II wojny światowej, podczas której straciło życie 24 mln osób cywilnych, co stanowiło 48% wszystkich zabitych.

Cztery konwencje genewskie z 1949 r. o ochronie ofiar wojny oraz dwa protokoły dodatkowe z 1977 r. stanowią dzisiaj niewątpliwie najważniejsze źródło określające prawa i obowiązki wszystkich kategorii beneficjentów, a także dawców pomocy humanitarnej, w sytuacji konfliktu zbrojnego.

W konwencjach genewskich centralną koncepcją jest pojęcie „osoby chronionej”. Ma ono zastosowanie wyłącznie w konfliktach międzypaństwowych i oznacza obywatela jednego z państw (zwykle państwa wojującego), który znalazł się w mocy innego państwa (zwłaszcza wrogiego) jako osoba cywilna lub jako kombatant, który zaprzestał walki wskutek poddania się i wzięcia do niewoli albo wskutek odniesionych ran bądź choroby uniemożliwiającej mu dalszy udział w działaniach zbrojnych¹³. Protokoły dodatkowe obejmują ochroną także osoby,

¹⁰ III konwencja haska z 1899 r. w sprawie zastosowania do wojny morskiej zasad konwencji genewskiej. Jej postanowienia zostały rozbudowane w identycznie zatytułowanej X konwencji haskiej z 1907 r., zamieszczonej w: M. Flemming (red.), M. Gąska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, op. cit., s. 238–241, a także na stronie internetowej Polskiego Czerwonego Krzyża, http://www.pck.org.pl/pliki/mp/1907_Haga_-_X_KH_wojna_morska.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.).

¹¹ Jego tekst został powtórzony w *Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej*, dołączonym do IV konwencji haskiej z 1907 r., Dz. U. z 1927 r., poz. 161. Zob. też M. Flemming (red.), M. Gąska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, op. cit., s. 175–180, oraz stronę internetową Polskiego Czerwonego Krzyża, http://www.pck.org.pl/pliki/mp/1907_Haga_-_IV_KH%20_Regulamin.pdf (dostęp: 5.10.2015 r.).

¹² Artykuły 42–56 zarówno regulaminu haskiego z 1899 r., jak i regulaminu haskiego z 1907 r.

¹³ Zob. art. 4 KG III i art. 4 KG IV. Współczesne orzecznictwo międzynarodowe, interpretując art. 4 KG IV, wyraźnie odchodzi od warunku „obcego obywatelstwa” na rzecz „odmienności etnicznej”, ale nie zmienia to faktu, że KG IV nadal chroni głównie tych, którzy „przynależą” do drugiej strony konfliktu, niezależnie od szczegółowych kryteriów przynależności – zob. orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Byłej Jugosławii: ICTY, the Prosecutor vs. D. Tadić,

które nie znalazły się w rękach nieprzyjaciela, ale cierpią z powodu sposobu, w jaki prowadzone są działania zbrojne, i środków, zwłaszcza broni, stosowanych przez strony konfliktu. O ile zatem konwencje genewskie odnoszą się przede wszystkim do sytuacji osób pozbawionych wolności (np. jeńców wojennych lub internowanych cywilów) oraz statusu ludności zamieszkującej obszary okupowane czy osób w inny sposób podlegających władzy państwa nieprzyjacielskiego, o tyle protokoły dodatkowe zawierają w dużym stopniu reguły zabezpieczające przed skutkami działań zbrojnych niezależnie od obszarów ich prowadzenia i od obywatelstwa poszkodowanych, chroniąc przed atakami zarówno nieprzyjaciela, jak i własnych sił zbrojnych.

Należy podkreślić, że co prawda sytuację prawną „osoby chronionej” determinuje podstawowa zasada prawa konfliktów zbrojnych, czyli humanitaryzm, z której wynika obowiązek ludzkiego traktowania, poszanowania i ochrony, w tym prawo do uzyskania pomocy, to jednak często zasada ta jest ograniczona konkurencyjną zasadą konieczności wojskowej. Zasada konieczności wojskowej uwzględnia interesy bezpieczeństwa narodowego oraz uwarunkowania militarne występujące w danej chwili, w konkretnym miejscu, i jest wyraźnie włączona do niektórych przepisów prawa humanitarnego¹⁴. Reguły MPH dotyczące pomocy humanitarnej są często wynikiem bardzo delikatnego kompromisu między tymi dwiema zasadami.

2. DAWCY POMOCY HUMANITARNEJ W SYTUACJI KONFLIKTU ZBROJNEGO

Obowiązki dotyczące zorganizowania pomocy humanitarnej w sytuacji konfliktu zbrojnego spoczywają przede wszystkim na państwach¹⁵. Czasem chodzi o „mocarstwo zatrzymujące” jeńca lub osobę cywilną, czasem o „mocarstwo okupacyjne”, a czasem po prostu o „wysoką umawiającą się stronę”. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zasada suwerenności państwowej. Z jednej strony oznacza ona, że państwo terytorialnie właściwe jest odpowiedzialne za należyte zaopatrzenie wszystkich grup ludności w niezbędne dobra, materiały i środki, nawet w sytuacji tak skrajnej jak konflikt zbrojny. Z drugiej strony, jeśli nie jest ono w stanie spełnić tego obowiązku, powinno zaakceptować zewnętrzną pomoc humanitarną na rzecz potrzebujących, a oferta takiej pomocy nie może być traktowana jako ingerencja w wewnętrzne sprawy danego państwa.

Merits, IT-94-1-A, Part A § 81, Part. C § 163-169, a także podobne orzeczenia w sprawach przeciwko I. Rajićowi (IT-95-12-T), T. Blaskićowi (IT-95-14-T), Z. Aleksowskiemu (IT-95-14/1-A) czy w sprawie obozu Čelebici (przeciwko Z. Delalićowi et al., IT-96-21-T).

¹⁴ A. Górbiel, „Konieczność wojskowa w prawie międzynarodowym”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze* 1970, z. 44.

¹⁵ Szerzej o państwach jako dawcach pomocy humanitarnej zob. rozdział A. Bieńczyk-Missali „Państwa jako dawcy pomocy humanitarnej” w niniejszej publikacji.

W praktyce możliwość zapewnienia pomocy jest często uwarunkowana zgodą stron konfliktu. Prawo międzynarodowe stoi przede wszystkim na straży interesów państw, a dopiero w dalszej kolejności poszczególnych osób, i to tylko o tyle, o ile ochrona indywidualna nie stoi w sprzeczności z bezpieczeństwem zbiorowości.

Innymi słowy pomoc była i jest nadal postrzegana w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych jako – w pewnych sytuacjach – obowiązek państw wobec osób chronionych, ale nie jako prawo przysługujące tym osobom indywidualnie¹⁶.

Należy zauważyć, że w MPH wyraźnie wymienione są pewne pozapaństwowe podmioty uprawnione do świadczenia pomocy humanitarnej. Najistotniejszym spośród nich jest Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża¹⁷. Niektóre postanowienia konwencji genewskich z 1949 r. i ich protokołów dodatkowych z 1977 r. są adresowane wyłącznie do Komitetu, z pominięciem innych międzynarodowych lub krajowych organizacji humanitarnych. Dotyczy to przede wszystkim uprawnień do zbierania informacji o ofiarach konfliktów zbrojnych – zarówno jeńcach wojennych, jak i osobach cywilnych – i stworzenia Centralnego Biura Informacji w celu zarządzania zebranymi danymi, a zwłaszcza udostępniania ich rodzinom osób zaginionych¹⁸. Ściśle związane jest z tym prawo MKCK

¹⁶ Taka interpretacja norm MPH jest przyjmowana przez większość doktryny, np. F. Lattanzi, „Humanitarian assistance”, w: A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassòli (red.), *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 231–255, na s. 232; M.A. Meyer, „Humanitarian action: A delicate balancing act”, *International Review of the Red Cross* 1987, t. 27, nr 260, s. 485–500, passim; H. Spieker, „The right to give and to receive humanitarian assistance”, w: H.-J. Heintze, A. Zwitter (red.), *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg, s. 7–31, na s. 17–18. Odmienne zob. R. Abril Stoffels, „Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps”, *International Review of the Red Cross* 2004, t. 86, nr 855, s. 515–546, passim.

¹⁷ Szerzej na temat MKCK zob. rozdział M. Stefańskiej „Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – historia, zasady, działania” w niniejszej publikacji, a także C. McGoldrick, „The future of humanitarian action: An ICRC perspective”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 884, s. 965–991; E. Mikos-Skuza, „Status Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w świetle norm prawa międzynarodowego”, w: M. Lubiszewski, T. Jasudowicz, R. Fordoński (red.), *Wybrane aktualne problemy międzynarodowego prawa humanitarnego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005, s. 11–28 i podana tam literatura; M. Sassòli, A. Bouvier, A. Quintin, *How Does Law Protect in War?*, wyd. III, ICRC, Genewa 2011, s. 465–495 i podana tam literatura oraz odnośny rozdział w wydaniu internetowym tej publikacji na stronie <https://www.icrc.org/casebook/doc/book-chapter/icrc-law-book-chapter.htm> (dostęp: 5.10.2015 r.).

¹⁸ Art. 123 KG III i art. 140 KG IV. O znaczeniu tej działalności świadczą liczby: dziesiątki milionów osób zarejestrowanych w Centralnym Biurze Informacji; w samym 2014 r. zebrano prawie 119 tys. wiadomości czerwonokrzyżskich (RCM – Red Cross Messages na specjalnych formularzach) o osobach chronionych. W 2012 r. MKCK uruchomił stronę familylinks.icrc.org, by ułatwić kontakt między członkami rodzin rozdzielonymi przez działania wojenne. W 2014 r. zarejestrowało się na niej prawie 40 tys. osób. Dane pochodzą z *ICRC Annual Report 2014*, Genewa, s. 92.

do utrzymywania kontaktów z jeńcami wojennymi i osobami cywilnymi, zwłaszcza przez odwiedzanie miejsc ich internowania, zatrzymania lub pracy¹⁹. W KG III i KG IV z 1949 r. potwierdzono wyjątkową – w porównaniu z innymi podmiotami – sytuację Komitetu i zobowiązano państwa do szanowania tego statusu²⁰. Odpowiednie postanowienia zostały zdecydowanie wzmocnione w PD I z 1977 r. Jego art. 81 ust. 1 zawiera stanowcze sformułowanie: „Strony konfliktu przyznają Międzynarodowemu Komitetowi Czerwonego Krzyża wszelkie ułatwienia będące w ich mocy dla umożliwienia mu wypełniania humanitarnych zadań wyznaczonych przez konwencje i niniejszy protokół w celu zapewnienia ochrony i pomocy ofiarom konfliktów. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża może również, za zgodą Stron konfliktu, prowadzić wszelką inną działalność humanitarną na rzecz takich ofiar”.

Konwencje genewskie i protokoły dodatkowe do nich wyraźnie wymieniają możliwość podejmowania spontanicznych działań przez ludność cywilną opiekującą się rannymi i chorymi kombatantami²¹ oraz „ochotnicze stowarzyszenia pomocy” czy „bezsronne organizacje humanitarne”²² jako podmioty dostarczające pomoc humanitarną²³. Sztandarowym przykładem jest tu art. 9/9/9/10 wspólny dla czterech konwencji genewskich z 1949 r., potwierdzający tzw. prawo inicjatywy humanitarnej nie tylko MKCK, ale także innych bezstronnych pozarządowych organizacji humanitarnych: „Postanowienia niniejszej konwencji nie stanowią przeszkody dla działalności humanitarnej Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, jak również każdej innej bezstronnej organizacji humanitarnej, prowadzonej w celu opieki nad [osobami chronionymi...] i udzielania im pomocy za zgodą zainteresowanych Stron w konflikcie”.

W MPH nie ma natomiast bezpośrednich odniesień do innych dawców pomocy humanitarnej, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy powszechne lub regionalne organizacje międzyrządowe, które nie są organizacjami humanitarnymi *sensu stricto*, ale ich działania w różnych dziedzinach obejmują koordynowanie pomocy humanitarnej. Należy jednak przyjąć, że w takim samym stopniu jak inne podmioty są one związane ogólnymi warunkami, zwłaszcza w kwestii konieczności uzyskania zgody stron konfliktu.

¹⁹ Art. 126 ust. 3 KG III i art. 143 ust. 5 KG IV. Co roku delegaci MKCK spotykają się w tym trybie z setkami tysięcy osób zatrzymanych; przykładowo w 2014 r. odwiedzili ponad 800 tys. osób w ponad 1600 miejscach zatrzymania. Dane pochodzą z *ICRC Annual Report 2014*, ibidem.

²⁰ Art. 125 ust. 3 KG III i art. 142 ust. 3 KG IV.

²¹ Art. 18 KG I i art. 21 KG II.

²² Są one wymienione m.in. w art. 26 i 27 KG I, art. 24 i 25 KG II, art. 73 ust. 3, art. 75, art. 79, art. 125 KG III, art. 30, 59 ust. 2, art. 61, 63, 102, 109 ust. 3, art. 111, art. 108 ust. 2 i art. 142 KG IV, art. 8 ust. c.ii PD I, art. 18 PD II. Szerzej na ten temat zob. E. Mikos-Skuza, *Status Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża...*, op. cit., s. 20–24.

²³ Szczegółowo na temat ich statusu zob. M.A. Meyer, *Humanitarian action: A delicate balancing act*, „International Review of the Red Cross” 1987, t. 27, nr 260, s. 485–500. Szerzej o organizacjach pozarządowych jako dawcach pomocy humanitarnej zob. rozdział D. Heidrich „Znaczenie i rola organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy humanitarnej” w niniejszej publikacji.

3. POMOC HUMANITARNA DLA RANNYCH I CHORYCH ŻOŁNIERZY ORAZ JEŃCÓW WOJENNYCH

Międzynarodowe prawo humanitarne zrodziło się w odpowiedzi na potrzeby żołnierzy rannych na polu walki. Dlatego pierwsze konwencje genewskie i haskie dotyczyły żołnierzy wyłączonych z walki wskutek ran i chorób w wojnie lądowej i morskiej. Obecnie obowiązujące KG I oraz KG II z 1949 r. w całości dotyczą zasad traktowania tych osób, a także personelu sanitarnego oraz innych podmiotów i obiektów sprawujących opiekę nad tą kategorią poszkodowanych. Uzupełnia je w tym względzie PD I, zwłaszcza jego część II.

W MPH ukształtowały się również liczne reguły humanitarne dotyczące sytuacji jeńców wojennych, w tym zarówno kombatantów zdrowych, jak i rannych oraz chorych, którzy dostali się w ręce przeciwnika²⁴. Zapisano je w KG III z 1949 r. o traktowaniu jeńców wojennych, przy czym – w przeciwieństwie do KG I oraz KG II – dokument ten obejmuje różne aspekty sytuacji żołnierza w niewoli, nie tylko pomoc humanitarną. Pomoc taka została uregulowana zwłaszcza w dziale V i załączniku III do konwencji zawierającym „Regulamin dotyczący pomocy zbiorowej dla jeńców wojennych”.

Obszerny art. 72 KG III zawiera długą, choć niewyczerpującą listę przedmiotów, jakie „jeńcy wojenni będą mogli otrzymywać pocztą lub każdą inną drogą” w przesyłkach indywidualnych lub zbiorowych. Wymieniono wśród nich nie tylko artykuły spożywcze, ubrania czy lekarstwa, ale także instrumenty muzyczne i formularze egzaminacyjne. Kolejne postanowienia w sposób drobiazgowy odnoszą się do zawartości paczek (np. książki nie mogą być łączone z żywnością i lekami, a środki lecznicze powinny być przesyłane w paczkach zbiorowych), opłat za nie, zasad ich rozdziału oraz relacji między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w udzielanie pomocy jeńcom.

Negatywne doświadczenia z czasów II wojny światowej, kiedy to otrzymywanie lub nieotrzymywanie paczek było przyczyną wystąpienia nierówności w środowisku jenieckim, wywołały w 1949 r. długie dyskusje nad celowością wprowadzenia zakazu przekazywania przesyłek indywidualnych²⁵. Ostatecznie utrzymano prawo jeńców do korzystania z takiej pomocy, jednak art. 72 ust. 3 i 4 pozostawiają możliwość wprowadzenia różnego rodzaju ograniczeń w tym względzie, a także szczegółowych porozumień określających warunki ekspedycji przesyłek.

Artykuł 125 KG III określa prawo organizacji przychodzących z pomocą jeńcom wojennym do otrzymywania „życzliwego poparcia” ze strony państwa

²⁴ Status jeniecki rannych i chorych żołnierzy został określony w art. 14 KG I i w art. 16 KG II. W polskiej literaturze najszerzej o sytuacji jeńców wojennych i zasadach ich traktowania pisał M. Flemming, zob. zwłaszcza *Jeńcy wojenni. Studium prawnohistoryczne*, Bellona, Warszawa 2000, i podane tam źródła.

²⁵ F. Lattanzi, „Humanitarian...”, op. cit., s. 246.

zatrzymującego jeńców²⁶, jednak „z zastrzeżeniem środków, jakie Mocarstwa zatrzymujące uznają za niezbędne dla zapewnienia swego bezpieczeństwa”. Państwo może również ograniczyć liczbę organizacji upoważnionych do działania na jego terytorium.

Generalnie należy ocenić, że sposób uregulowania prawa jeńców wojennych do dodatkowej pomocy, wykraczającej poza zakres świadczeń należnych im ze strony zatrzymującego ich państwa na podstawie KG III, uwzględnia interesy wszystkich zainteresowanych, pozostając w zgodzie z zasadą humanitaryzmu. Wątpliwości budzą natomiast przepisy dotyczące pomocy humanitarnej przeznaczonej dla ludności cywilnej, zwłaszcza w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych.

4. POMOC HUMANITARNA DLA LUDNOŚCI CYWILNEJ W SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEGO KONFLIKTU ZBROJNEGO

Wspomniano, że ludność cywilna doczekała się ochrony dopiero w 1949 r., w następstwie doświadczeń II wojny światowej. Na regulacje dotyczące pomocy humanitarnej szczególnie wpływ wywarła skala zniszczeń infrastruktury cywilnej, jakich się wówczas dopuszczono, rekwizycje środków niezbędnych do życia oraz blokady zmierzające do uniemożliwienia zaopatrzenia sił zbrojnych przeciwnika, w następstwie czego cierpieła również ludność cywilna²⁷.

KG IV o ochronie osób cywilnych w czasie wojny z 1949 r. w kilku postanowieniach w różny sposób reguluje prawo ludności cywilnej do uzyskania pomocy humanitarnej w zależności od sytuacji, w jakiej takie działania mają być prowadzone. Niemal zawsze jednak chodzi o „osoby chronione”, czyli obywateli jednego państwa pozostających w rękach nieprzyjaciela, a nie o wszystkich cywilów. Wyjątkiem jest sytuacja okupacji, kiedy to każdy mieszkaniec terytorium okupowanego korzysta z traktowania określonego w konwencji²⁸.

Najbardziej stanowczo takie postanowienia sformułowane są w przypadku mieszkańców terytorium okupowanego oraz cudzoziemców na terytorium jednej ze stron w konflikcie.

W przypadku terytorium okupowanego art. 55 KG IV potwierdza ogólną zasadę, że zaopatrzenie ludności cywilnej w żywność i środki lecznicze jest obowiązkiem państwa, które dokonuje okupacji i to ono powinno „sprowadzać żywność, zapasy lecznicze i wszelkie inne konieczne artykuły, jeżeli zasoby terytorium

²⁶ Ta sama zasada dotyczy jenieckich oddziałów pracy – zob. art. 56 ust. 3 KG III.

²⁷ Szerzej na ten temat: D. Plattner, „L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualité”, *Revue Internationale de la Croix Rouge* 1992, t. 74, nr 795, s. 259–274. Zob. także E. Mikos-Skuza, „Prawo ludności cywilnej do pomocy humanitarnej w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych”, w: E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczuć (red.), *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galeckiego*, Lex, Warszawa 2013, s. 235–250.

²⁸ F. Lattanzi, „Humanitarian...”, op. cit., s. 237.

okupowanego są niedostateczne”²⁹. Jeśli okupant nie jest w stanie należycie zaspokoić potrzeb ludności, ma obowiązek, wynikający z art. 59 KG IV, wyrażenia zgody na przyjęcie pomocy ze strony innego państwa lub bezstronnych organizacji humanitarnych i ułatwienia przeprowadzenia tej akcji „w miarę swoich możliwości”. Akcje międzynarodowej pomocy nie zwalniają okupanta z obowiązków określonych w art. 55 KG IV, a rozdział żywności, środków leczniczych, odzieży i ewentualnie innych przedmiotów umieszczonych w przesyłkach ma być dokonywany pod kontrolą międzynarodową, której zasady zostały szczegółowo przedstawione w art. 61 KG IV. Inne państwa są zobowiązane do wyrażenia zgody na transporty pomocy humanitarnej przez swoje terytoria oraz do zapewnienia tym transportom ochrony.

Wspomniane przepisy dotyczą przesyłek zbiorowych, przeznaczonych dla całej ludności terytorium okupowanego lub jej części. KG IV przewiduje również prawo poszczególnych osób na terytorium okupowanym do otrzymywania indywidualnych przesyłek. Prawo to jednak nie ma charakteru bezwzględnego i zgodnie z art. 62 przysługuje tylko wówczas, gdy jego realizacji nie sprzeciwiają się „naglące wymagania bezpieczeństwa”. Reguły te pomijają zupełnie rolę państwa, do którego formalnie należy dane terytorium, a które czasowo nie sprawuje nad nim zwierzchnictwa z uwagi na przebieg konfliktu zbrojnego.

Jednoznaczne standardy wprowadzono również w odniesieniu do innej kategorii osób chronionych – cudzoziemców (zwłaszcza obywateli państwa nieprzyjacielskiego) na terytorium państwa będącego stroną konfliktu. Artykuł 38 KG IV przewiduje, że „w każdym razie będą im przyznane” pewne prawa, w tym „będą oni mogli otrzymywać przeznaczoną dla nich pomoc, indywidualną lub zbiorową”. Postanowieniu temu nie towarzyszą żadne klauzule osłabiające jego wydźwięk. Co więcej, art. 30 KG IV wyraźnie podkreśla prawo cudzoziemców do korzystania z wszelkich ułatwień w zwracaniu się do MKCK, krajowych stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, jak również innych organizacji, a „te różne organizacje otrzymają w tym celu wszelkie ułatwienia ze strony władz w granicach określonych przez konieczności wojskowe lub wymagania bezpieczeństwa”.

Osobne regulacje w KG IV poświęcono pomocy dla cywilów internowanych na terytorium okupowanym albo na terytorium strony konfliktu, zwłaszcza państwa nieprzyjacielskiego, w którym mają status cudzoziemców. Ich sytuację określają art. 108–111, 142 oraz załącznik II do KG IV zatytułowany „Projekt regulaminu pomocy zbiorowej dla internowanych osób cywilnych”.

Kluczową rolę odgrywa art. 108, § 1: „Internowani będą mogli otrzymywać pocztą lub każdą inną drogą przesyłki indywidualne lub zbiorowe, zawierające zwłaszcza artykuły spożywcze, odzież, lekarstwa, jak również książki i przedmioty przeznaczone dla zaspokojenia ich potrzeb w dziedzinie religii, studiów

²⁹ Art. 69 PD I z 1977 r. doprecyzowuje, że art. 55 KG IV obejmuje odzież, artykuły pościelowe, doraźne pomieszczenia mieszkalne, a także przedmioty niezbędne do kultu religijnego.

i rozrywki”. W § 2 pojawia się co prawda restryktywne sformułowanie: „gdyby z przyczyn wojskowych stało się konieczne” – chodzi tu jednak wyłącznie o limitowanie przez państwo liczby przesyłek otrzymywanych przez osoby internowane, a nie ograniczenie lub pozbawienie samego prawa do ich otrzymywania.

Podobnie art. 142 – który potwierdza, że państwo zatrzymujące ma obowiązek zapewnić organizacjom niosącym pomoc „najlepsze przyjęcie” i udzielić im „wszelkich ułatwień” – zawiera klauzulę gwarantującą władzom internującym pewną elastyczność: „z zastrzeżeniem środków, które uznają za niezbędne w celu zagwarantowania swego bezpieczeństwa lub sprostania innym słusznym koniecznościom”. Nie wynika z niej jednak możliwość całkowitego pozbawienia osób internowanych prawa do pomocy, a jedynie wprowadzenia czasowych ograniczeń w odniesieniu do „najlepszego przyjęcia”, np. co do liczby organizacji czy zawartości przesyłek. Zatem z punktu widzenia możliwości powołania przez państwo przesłanek negatywnie wpływających na prawo ludności do pomocy humanitarnej sytuacja osób internowanych plasuje się pomiędzy przypadkiem bezwzględnego prawa do otrzymywania przesyłek zbiorowych i ograniczonego prawa do przekazywania indywidualnych przesyłek pomocy na terytoriach okupowanych.

Intencja pogodzenia względów humanitaryzmu z wymogami konieczności wojskowej i bezpieczeństwa danego państwa jest bardziej widoczna w regulacjach odnoszących się do pomocy humanitarnej świadczonej w okolicznościach innych niż okupacja, status cudzoziemca na terytorium strony konfliktu czy internowanie osób cywilnych. Przykłady można znaleźć w art. 17 i 23 KG IV, będących odpowiedzią na praktykę blokad i oblężeń stosowanych podczas II wojny światowej. Dotyczą one zagrożeń dla ludności cywilnej, która co prawda nie znajduje się we władzy nieprzyjaciela, ale cierpi ze względu na sposób prowadzenia działań zbrojnych.

Artykuł 17 zobowiązuje strony konfliktu do „dążenia do zawarcia porozumień [...] w sprawie dopuszczenia do strefy oblężonej lub otoczonej duchownych wszystkich wyznań oraz personelu i sprzętu sanitarnego”. Natomiast § 1 w art. 23 wprowadza wymóg, by każde państwo-strona wyraziło zgodę „na wolny przewóz wszelkich przesyłek zawierających lekarstwa i materiały sanitarne, jak również przedmioty potrzebne do wykonywania praktyk religijnych, a przeznaczone wyłącznie dla ludności cywilnej innej Umawiającej się Strony, nawet jeśli jest nią Strona nieprzyjacielska. Każda Strona zezwoli również na wolny przewóz wszelkich przesyłek zawierających niezbędną żywność, odzież i środki wzmacniające przeznaczone dla dzieci poniżej lat 15, dla kobiet ciężarnych lub położnic”.

Te postanowienia uważa się często za przejaw zwycięstwa zasady humanitaryzmu³⁰. Szczegółowa analiza zmusza jednak do ostrożniejszej oceny. Przede

³⁰ D. Plattner, „L’assistance à la population civile...”, op. cit., s. 265 i podane tam źródła.

wszystkim wynika to ze sposobu ujęcia zakresu pomocy i kręgu osób uprawnionych. Ludność cywilna jako zbiorowość ma prawo do otrzymania wyłącznie lekarstw i materiałów sanitarnych, zatem chodzi o osoby chore. O żywności i odzieży mowa jest wyłącznie w kontekście dzieci, kobiet ciężarnych i położnic. Zdrowe (czy raczej: niepotrzebujące lekarstw) osoby cywilne powyżej 15. roku życia nie są objęte art. 23, choćby umierały z głodu i chłodu. Co więcej, z art. 23 § 2 wynika, że nawet chorzy, kobiety ciężarne lub w położu i małoletni mogą zostać pozbawieni prawa do pomocy humanitarnej, jeśli państwo zezwalające na przewóz przesyłek ma poważne podstawy do obaw, że „nieprzyjaciół może osiągnąć z tych przesyłek oczywistą korzyść z punktu widzenia wojskowego lub gospodarczego, zastępując nimi towary, które w przeciwnym razie musiałby dostarczyć lub wyprodukować”.

Omawiane postanowienia dotyczą sytuacji „ludności cywilnej innej Umawiającej się Strony”, zgodnie z przedstawioną koncepcją „osoby chronionej”. Nie obejmują one obywateli danego państwa. Dopiero art. 70 PD I z 1977 r. poszerzył krąg potencjalnych beneficjentów przesyłek pomocy na całą ludność cywilną obszaru znajdującego się pod kontrolą strony konfliktu, innego niż terytorium okupowane, włącznie z obywatelami danego państwa. Nawiązuje on do współczesnych zasad udzielania pomocy humanitarnej, takich jak humanitaryzm, bezstronność i niedyskryminacja, oraz podkreśla, że propozycje pomocy „nie będą uważane za mieszanie się do konfliktu ani za działania na szkodę nieprzyjaciela”. Równocześnie jednak bardzo wyraźnie podkreśla wymóg uzyskania zgody państw: „podejmuje się działania pomocy [...], jednakże za zgodą Stron zainteresowanych takim działaniem”.

Trudno nie zauważyć, że to ustępstwo na rzecz suwerenności państwowej idzie znacznie dalej niż określone w art. 23 KG IV, dotyczącym osób chronionych, prawo do zakazu przewozu przesyłek w pewnych sytuacjach zagrażających interesom danego państwa³¹. Wzmocniono pozycję decyzyjną państwa, gdyż chodzi o działania podmiotów zewnętrznych podejmowane na jego terytorium, w odniesieniu do jego ludności. W komentarzu do protokołów dodatkowych podkreśla się, że prawo do odmowy zgody nie ma jednak charakteru w pełni dyskrecjonalnego i państwo nie może z niego korzystać, jeśli spełnione są warunki określone w art. 70, czyli ludność jest rzeczywiście niedostatecznie zaopatrzona w żywność, lekarstwa, odzież lub inne materiały wymienione w art. 69³². Interpretacje zawarte w komentarzu nie mają jednak charakteru prawnie wiążącego.

Przy ocenie decyzji państwa należy uwzględnić, że art. 54 ust. 1 PD I z 1977 r. zakazuje stosowania głodu jako metody prowadzenia działań zbrojnych. Zakaz ten jest naruszany w przypadku wystąpienia wszelkiego cierpienia wywołanego

³¹ J. Pejic, „The right to food in situations of armed conflict: The legal framework”, *International Review of the Red Cross* 2001, t. 83, nr 844, s. 1097–1109, na s. 1103.

³² Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (red.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977*, ICRC, Genewa 1987, s. 819–820.

brakiem dostępu do żywności, w tym przesyłek z pomocą. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego przewiduje w art. 8.2.b (xxv), że „zamierzone głodzenie osób cywilnych jako metoda prowadzenia działań wojennych poprzez pozbawianie tych osób środków niezbędnych do życia, w tym umyślne utrudnianie dostępu do przesyłek pomocy przewidzianych w konwencjach genewskich”³³, jest zbrodnią wojenną w międzynarodowym konflikcie zbrojnym. Co więcej, przy spełnieniu warunków określonych w art. 7 ust. 1 (k) i art. 6 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, stosowanie głodu mogłoby zostać uznane za zbrodnię przeciwko ludzkości lub zbrodnię ludobójstwa³⁴.

Status osób uczestniczących w organizowaniu pomocy na rzecz ludności cywilnej, zwłaszcza w transporcie i dystrybucji przesyłek pomocy, został określony w art. 71 PD I. Udział w takich działaniach jest uzależniony od zgody państwa terytorialnie właściwego, przy czym zgoda zapewnia dodatkową ochronę. Zawsze jednak takie osoby muszą respektować wymogi bezpieczeństwa danego państwa. W przeciwnym razie „można położyć kres misji każdego członka personelu pomocy”³⁵ lub – „w wypadku stanowczej konieczności wojskowej” – zawęzić zakres jego aktywności i ograniczyć swobodę przemieszczania się. Z innych przepisów MPH wynika jednak, że ograniczenia czy zakazy nie pozbawiają personelu humanitarnego podstawowej ochrony przysługującej wszystkim cywilom w konfliktach zbrojnych, niezależnie od ich zadań i poczynąń, a zwłaszcza – w razie podejmowania przezeń nieautoryzowanych akcji pomocy – nie uzasadniają podejmowania ataków przeciwko takim osobom. Legalne natomiast będzie ich deportowanie lub skonfiskowanie przesyłek pomocy³⁶.

5. POMOC HUMANITARNA DLA LUDNOŚCI CYWILNEJ W SYTUACJI NIEMIĘDZYNARODOWEGO KONFLIKTU ZBROJNEGO

Ochrona ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych została uregulowana w art. 3, wspólnym dla czterech konwencji genewskich z 1949 r., w PD II z 1977 r. oraz w prawie zwyczajowym.

Artykuł 3 – jedyna powszechnie obowiązująca w tym zakresie norma traktatowa – nie dotyczy bezpośrednio pomocy humanitarnej. W sposób pośredni

³³ Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708 oraz M. Flemming (red.), M. Gąska, E. Mikos-Skuza (uzup.), *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, op. cit., s. 538–587. Warto przy tym zaznaczyć, że w polskim tłumaczeniu statutu w *Dzienniku Ustaw* występuje błąd, gdyż *relief supplies* przetłumaczono nie jako „przesyłki pomocy” (czyli konsekwentnie, tak jak w tłumaczeniu konwencji genewskich i protokołów), tylko jako „racje żywnościowe”, co znacząco zawęża zakres przedmiotowy tego przepisu. W świetle prawa humanitarnego „środki (racje) żywności” stanowią tylko część „przesyłek pomocy”.

³⁴ C. Rottensteiner, „The denial of humanitarian assistance as a crime under international law”, *International Review of the Red Cross* 1999, t. 81, nr 835, s. 555–582.

³⁵ Art. 71 ust. 4 PD I.

³⁶ R. Abril Stoffels, „Legal regulation...”, op. cit., s. 534–536.

odnosi się do tej kwestii zawarta w nim ogólna zasada humanitaryzmu: „osoby niebiorące bezpośrednio udziału w działaniach wojennych [...] będą we wszelkich okolicznościach traktowane w sposób humanitarny”. Przyjmuje się, że humanitarne traktowanie obejmuje zakaz celowego pozbawiania osób cywilnych niezbędnego zaopatrzenia, a w konsekwencji – zakaz wywoływania poważnych cierpień fizycznych i psychicznych³⁷. Artykuł 3 przewiduje ponadto, że „bezsronna organizacja humanitarna, taka jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, będzie mogła ofiarować swoje usługi stronom w konflikcie”. Taka propozycja nie oznacza formalnego uznania strony w konflikcie, ani w żaden sposób nie wpływa na jej sytuację prawną. Z innych przepisów prawa humanitarnego oraz ze statutu MKCK wynika, że chociaż usługi Komitetu obejmują przede wszystkim ochronę i pomoc dla ofiar konfliktów zbrojnych, to jednak strony niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego nie są zobowiązane do przyjęcia jego oferty.

Bardziej jednoznacznie kwestia pomocy humanitarnej w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych została uregulowana w PD II z 1977 r. W art. 18 ust. 2 przewidziano, że: „Jeżeli ludność cywilna cierpi bardzo znaczny niedostatek z braku zaopatrzenia niezbędnego dla przetrwania, takiego jak żywność i środki medyczne, należy podjąć, za zgodą zainteresowanej Wysokiej Umawiającej się Strony, działania pomocy na rzecz ludności cywilnej, mające wyłącznie bezstronny i humanitarny charakter i prowadzone bez czynienia różnic na niekorzyść”.

Reguła ta nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż – w przeciwieństwie do konwencji genewskich z 1949 r. – protokoły dodatkowe z 1977 r. nie mają zasięgu uniwersalnego. Ponadto PD II obowiązuje tylko w przypadku konfliktów zbrojnych, w których jedną ze stron są siły rządowe; nie ma zatem zastosowania do starć z udziałem wyłącznie podmiotów niepaństwowych.

Skuteczność tego przepisu została osłabiona, ponieważ wprowadzono warunek, że na udzielanie pomocy humanitarnej musi wyrazić zgodę państwo (a nie tylko strony lub strona konfliktu, jak przewiduje wspólny art. 3 konwencji genewskich). Czasami zgoda państwa nie ma nie tylko humanitarnego, ale i logicznego uzasadnienia, jeśli np. pomoc ma dotrzeć do ludności znajdującej się na obszarach zajętych przez siły opozycyjne wobec władz, a nie będzie organizowana na terenach kontrolowanych przez rząd – tak jak w ostatnich latach ma to często miejsce w Syrii czy Somalii³⁸. Powstaje pytanie, czy państwo, które nie sprawuje kontroli nad obszarem, na którym ludność cywilna cierpi w związku z konfliktem zbrojnym, nadal pozostaje „zainteresowaną [...] Stroną” w świetle art. 18 ust. 2 PD II.

³⁷ Zob. definicję niehumanitarnego traktowania podaną przez Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Byłej Jugosławii – ICTY, the Prosecutor v. Zejnil Delalicet et al., case nr IT-96-21-T, Judgment, § 543.

³⁸ Na brak praktycznego uzasadnienia dla rozwiązania przyjętego w tym względzie w PD II zwraca uwagę F. Lattanzi, „Humanitarian...”, op. cit., s. 250–251.

Ponadto, podobnie jak w przypadku art. 70 PD I, należy ustalić odpowiednie proporcje między wyrażeniem „należy podjąć [...] działania pomocy”, a wymogiem zgody zainteresowanego państwa. Ustalenie to musi uwzględniać realia konkretnej sytuacji oraz bezwarunkowy zakaz głodzenia ludności cywilnej sformułowany w odniesieniu do konfliktów wewnętrznych w art. 14 PD II. Warto przy tym zauważyć, że o ile stosowanie głodu jako metody walki zbrojnej w międzynarodowych konfliktach zbrojnych jest zbrodnią wojenną w świetle statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, o tyle takie samo działanie w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych nie doczekało się podobnej kwalifikacji.

W komentarzu do art. 18 PD II podnosi się, podobnie jak w komentarzu do art. 70 PD I, że państwo nie może odmówić zgody na udzielanie pomocy w sposób arbitralny³⁹. Na poparcie tej tezy przytacza się argument, że projekty obu protokołów dodatkowych z 1977 r. zawierały obowiązek akceptacji pomocy, jeśli miała ona charakter wyłącznie humanitarny i bezstronny. Podczas prac konferencji dyplomatycznej, która odbywała się w latach 1974–1977, dodano co prawda wymóg zgody państwa, podkreślono jednak równocześnie, że nie oznacza on przyznania prawa do swobodnego podejmowania decyzji w tej kwestii⁴⁰. W prawie międzynarodowym nie istnieją jednak jednoznaczne kryteria pozwalające ocenić, kiedy ewentualny zakaz miałby charakter arbitralny.

Międzynarodowe prawo humanitarne to jednak nie tylko normy traktatowe, ale również prawo zwyczajowe. Reguła 55 Studium międzynarodowego zwyczajowego prawa humanitarnego⁴¹ przewiduje obowiązek „udzielania zezwolenia i ułatwiania szybkiego i niezakłóconego przesyłania pomocy humanitarnej osobom cywilnym potrzebującym takiej pomocy”, przy czym wspomina ona o prawie stron konfliktu do kontrolowania przesyłek pomocy, ale nie o warunku udzielenia przez państwa zgody na taką pomoc. Z kolei reguła 56 potwierdza, że strony konfliktu są zobowiązane do zapewnienia swobody przemieszczania się dla upoważnionego personelu humanitarnego. To prawo może być czasowo ograniczone „tylko w przypadku bezwzględnej konieczności wojskowej”⁴². Chodzi tu zatem

³⁹ Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (red.), *Commentary...*, op. cit., s. 1479. Zob. też F. Schwendimann, „The legal framework of humanitarian access in armed conflict”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 884, s. 993–1008, na s. 998 i 1005.

⁴⁰ *Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, 1974–1977*, CDDH/II/SR.87, § 27–30. Warto przy tym podkreślić, że w dokumentach o charakterze *soft law* przyjmowanych w podobnym okresie (w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.) państwa akceptowały „fundamentalne prawo wszystkich ludzi zarówno do oferowania, jak i do otrzymywania pomocy humanitarnej” – zob. zasada 2.1 w dokumencie pt. *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief*, przyjętym przez XXI Międzynarodową Konferencję Czerwonego Krzyża w Stambule w 1969 r. przez wszystkie państwa-strony konwencji genewskich z 1949 r., i potem wielokrotnie uzupełnianym, bez zmiany zasady 2.1.

⁴¹ J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary...*, op. cit., t. I., s. 193–200.

⁴² *Ibidem*, s. 200–202.

o chwilowe ograniczenia na określonym obszarze z przyczyn operacyjnych, a nie o zakazy o charakterze generalnym.

Obie wspomniane reguły mają zastosowanie nie tylko w międzynarodowych, ale i niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych.

Podobnie dokumenty o charakterze *soft law*, czyli formalnie niemające mocy wiążącej, ale wyrażające przeświadczenie o istniejącym bądź pożądanym stanie prawa międzynarodowego, wskazują na szerszą interpretację obowiązków państw względem ludności cywilnej w wewnętrznych konfliktach zbrojnych, aniżeli ta wynikająca bezpośrednio z prawa traktatowego. Warto przywołać w tym kontekście zwłaszcza rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczące ochrony ludności w konfliktach zbrojnych, które uznają celowe pozbawianie dostępu ofiar do pomocy humanitarnej za naruszenie MPH⁴³, a nawet – w kontekście konfliktu w Syrii – za zbrodnię przeciwko ludzkości⁴⁴. Rada Bezpieczeństwa określiła również w jednej z rezolucji prawo do zakwalifikowania celowego uniemożliwiania dostarczania pomocy humanitarnej jako zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁴⁵.

Wspomniane rezolucje Rady Bezpieczeństwa wzywają społeczność międzynarodową do podejmowania działań w zakresie pomocy humanitarnej w najbardziej dramatycznych sytuacjach.

W orzecznictwie międzynarodowym, np. w praktyce Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Byłej Jugosławii (MTKJ, ang. ICTY) pojawiły się orzeczenia dotyczące naruszenia zakazu głodzenia cywilów⁴⁶, ograniczeń w dostarczaniu pomocy humanitarnej i ataków przeciwko osobom świadczącym pomoc humanitarną⁴⁷.

6. WNIOSKI

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych przewiduje, że strona konfliktu, która sprawuje kontrolę nad osobami chronionymi, jest zobowiązana do zaspokajania ich podstawowych potrzeb zarówno w przypadku

⁴³ Przykładowo: rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1296 z 2000 r., § 8; 1497 z 2003 r., § 4; 1674 z 2006 r., § 5; 1844 z 2008 r., § 8 (c); 1857 z 2008 r., § 4 (f); 1894 z 2009 r., § 4; 2134 z 2014 r., § 37 (e); 2165 z 2014 r., § 2.

⁴⁴ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 2139 z 2014 r. oraz *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Security Council Resolution 2139 (2014)*, UN Doc. S/2014/365 z 20.05.2014 r., zwłaszcza § 49.

⁴⁵ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1296 z 2000 r., § 8.

⁴⁶ Zob. ICTY, the Prosecutor v. M. Stanišić, S. Župljanin, Trial Chamber, IT-08–91-T, 2013, Judgment, § 584 i 598.

⁴⁷ ICTY, the Prosecutor v. R. Krstić, Trial Chamber, IT-98–33-T, 2001, Judgment, § 615 i 653; the Prosecutor v. V. Blagojević, D. Jakić, Trial Chamber, IT-02–60-T, 2005, Judgment, § 98, 111, 213, 264; the Prosecutor v. V. Popović, Trial Chamber, IT-05–88-T, 2010, Judgment, § 214–215, 766, 767, 777, 782, 1707–1710, 1803, 2195–2197; the Prosecutor v. Z. Tolimir, Trial Chamber, IT-05–88-T, 2012, Judgment, § 1152.

okupacji wojskowej, międzynarodowego konfliktu zbrojnego innego niż okupacja, jak i niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego. Daje ono również prawo organizacjom humanitarnym do podejmowania działań pomocowych, gdy ofiary konfliktu zbrojnego cierpią z powodu braku należytego zaopatrzenia. Określa także szczegółowe kwestie praktyczne związane z dostarczaniem i dystrybucją przesylek pomocy.

Przy analizie tych kwestii z punktu widzenia uprawnień osób potrzebujących do uzyskania pomocy humanitarnej nasuwa się wniosek, że międzynarodowe prawo humanitarne nie przewiduje bezwarunkowego prawa do uzyskania pomocy przez osoby inne, niż ranni i chorzy, jeńcy wojenni, mieszkańcy terytoriów okupowanych i cudzoziemcy na terytorium strony konfliktu w międzynarodowym konflikcie zbrojnym. W pozostałych sytuacjach udzielanie pomocy humanitarnej uzależnione jest wyraźnie lub w sposób dorozumiany, przez zastosowanie klauzul konieczności wojskowej, od decyzji państwa sprawującego kontrolę nad danym terytorium i jego ludnością. Prawdziwym wyzwaniem staje się zatem ustalenie w konkretnym przypadku, a zwłaszcza w przypadku państw upadłych, czy można domniemywać udzielenie takiej zgody (tudzież czy trzeba uzyskać zgodę grup zbrojnych kontrolujących dane terytorium) albo czy okoliczności, jakimi dane państwo uzasadnia odmowę, są wystarczające. Niejasne są również konsekwencje arbitralnej odmowy. Przydatnym kryterium jest wówczas bezwzględny zakaz głodzenia ludności we wszystkich typach konfliktów i kwalifikacja takiego postępowania w międzynarodowych konfliktach zbrojnych jako zbrodni wojennej. Istotnych argumentów dostarczają też międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka, które obowiązują nie tylko w czasie pokoju, ale zachowują swój walor również w sytuacji konfliktu zbrojnego⁴⁸.

Można się zastanawiać, czy na gruncie prawa należy kłaść nacisk na zakres pozytywnego zobowiązania państwa do wyrażenia zgody na przyjęcie pomocy humanitarnej, czy raczej negatywnego zobowiązania do nieodmawiania jej w przypadkach określonych w MPH i międzynarodowych standardach ochrony praw człowieka. Jednak w praktyce konfliktów zbrojnych zapewnienie skutecznej pomocy ofiarom jest uzależnione przede wszystkim od sukcesu cierpliwych negocjacji podmiotów świadczących pomoc z podmiotami kontrolującymi dany obszar i zamieszkującą go ludność, z wykorzystaniem wszystkich możliwych argumentów, w duchu fundamentalnej zasady humanitaryzmu.

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. rozdziały M. Balcerzaka „Pomoc humanitarna a międzynarodowa ochrona praw człowieka” (s. 25–34) i Z. Galickiego „Związki międzynarodowego prawa humanitarnego z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka w sytuacji konfliktu zbrojnego” (s. 17–24) – w niniejszej publikacji.

MIĘDZYNARODOWE PRAWO DOTYCZĄCE REAGOWANIA W PRZYPADKU KATASTROF

Gdy dochodzi do katastrofy, w wyniku której giną ludzie lub ich życie jest zagrożone, często dotknięte nią państwo nie jest w stanie udzielić natychmiastowej pomocy wszystkim potrzebującym. Dotyczy to zarówno państw uznawanych za najbardziej rozwinięte i najbogatsze (jak to miało miejsce m.in. w przypadku Stanów Zjednoczonych i huraganu Katrina w 2005 r., Zjednoczonego Królestwa i powodzi w 2007 r., czy Japonii i tsunami oraz awarii elektrowni jądrowej Fukushima w 2011 r.), jak i – co oczywiste – tych najbiedniejszych, ze słabo funkcjonującymi strukturami państwowymi (np. Haiti w kontekście trzęsienia ziemi w 2010 r.). W związku z tym, aby zaspokoić potrzeby humanitarne, niemal od pierwszego dnia katastrofy konieczne jest zaangażowanie społeczności międzynarodowej. Nawet jednak, gdy znajdują się odpowiednie środki oraz ludzie gotowi nieść ratunek, to przeszkody prawne (czy też niespodziewane, nieplanowane skutki neutralnych norm krajowych), głównie administracyjne, mogą uniemożliwić wszelką międzynarodową pomoc.

Trudności pojawiają się już na etapie uzyskania zgody na wjazd do danego kraju, a następnie wtedy, gdy trzeba zdobyć pozwolenia na pracę personelu humanitarnego oraz zapewnić organizacji normalne funkcjonowanie w obcym kraju czy umożliwić przewóz i dystrybucję dóbr. Jednak nie należy traktować prawnych ograniczeń jako czegoś z gruntu złego czy niepotrzebnego. Prawo ma bowiem chronić podmioty słabsze, zwłaszcza w sytuacjach ekstremalnych, np. aby katastrofa nie została wykorzystana przez podmioty zewnętrzne do ingerowania w sprawy danego państwa, zbierania wrażliwych informacji, pozbywania się niepotrzebnych czy wręcz niebezpiecznych materiałów lub eksperymentowania na miejscowej ludności.

Celem niniejszego rozdziału jest po pierwsze znalezienie odpowiedzi na pytanie, czym jest międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w sytuacji katastrofy (*International Disaster Response Law*, dalej: IDRL), jakie są jego podstawowe źródła oraz kluczowe terminy, którymi operuje. Po drugie sformułowanie, jakie są obowiązki oraz uprawnienia państwa dotkniętego katastrofą i podmiotów oferujących pomoc. Z jednej strony: czy państwa mają obowiązek, czy jedynie możliwość zaakceptowania międzynarodowej pomocy humanitarnej oraz

z drugiej – czy społeczność międzynarodowa jest zobowiązana, czy tylko uprawniona do oferowania tejże pomocy. Po trzecie ustalenie, w jaki sposób możliwe jest przezwyciężenie barier prawnych utrudniających udzielanie międzynarodowej pomocy w sytuacji poważnego kryzysu, jakie środki prawne powinny zostać przyjęte przez państwa w celu lepszego przygotowania się na wypadek katastrofy lub które powinny zostać wdrożone, gdy do katastrofy już dojdzie, tak aby usprawnić dostęp do międzynarodowej pomocy humanitarnej. Jakie obowiązki mają państwa udzielające pomocy.

Rozdział ten odnosi się do sytuacji niebędących konfliktami zbrojnymi¹. Podstawą źródłową są przede wszystkim opracowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego (dalej: KPM) „Artykuły o ochronie osób w przypadku katastrof”² (dalej: Artykuły), a także przyjęte przez Międzynarodową Konferencję Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy „Wytyczne dotyczące usprawnienia krajowego systemu reagowania oraz międzynarodowej pomocy w sytuacji klęsk i katastrof”³ (dalej: Wytyczne).

1. PODSTAWY I SPECYFIKA MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA DOTYCZĄCEGO REAGOWANIA W SYTUACJI KATASTROFY

Międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w sytuacji katastrofy określa m.in. zasady dostępu do pomocy humanitarnej, ułatwień dla niej, jej koordynacji i jakości oraz odpowiedzialności z tytułu działań humanitarnych w czasie katastrofy, a także prawa i obowiązki zarówno osób będących ofiarami katastrofy, jak i podmiotów udzielających im pomocy.

Już 10 grudnia 1927 r. przyjęto konwencję o utworzeniu Unii Międzynarodowej Pomocy (International Relief Union)⁴, która miała się m.in. zajmować ofiarami katastrof. Po II wojnie światowej podjęto kolejne działania na rzecz stworzenia mię-

¹ Na temat udzielania pomocy humanitarnej w czasie konfliktu zbrojnego, co jest regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych, zob. rozdział Elżbiety Mikos-Skuzi „Pomoc humanitarna w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych” w niniejszej książce.

² Zob. Raport Komisji Prawa Międzynarodowego z 66. Sesji (5 maja–6 czerwca oraz 7 lipca–8 sierpnia 2014 r.) A/69/10, s. 84–138.

³ *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 30.11.2007 r., dostępne na: <http://ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/> (dostęp: 5.10.2015 r.).

⁴ Konwencja weszła w życie w 1932 r. (135 LNTS 247). Powstała na jej podstawie organizacja w zasadzie nie zajmowała się pomocą w sytuacjach katastrof, lecz ograniczyła się do promocji badań naukowych dotyczących takich zdarzeń (w 1968 r. kompetencje te przekazała UNESCO); zob. rezolucję Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ nr 1268 (XLIII) z 4.08.1967 r. Ostatecznie zakończyła swoją działalność w latach osiemdziesiątych XX w. Zob. więcej na temat konwencji w: P. MacAllister-Smith, „The International Relief Union. Reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927”, *The Legal History Review* 1986, t. 54, nr 2, s. 363, passim; idem, „The International Relief Union of 1932”, *Disasters* 1981, t. 5, nr 2, s. 147, passim.

dzynarodowych ram prawnych umożliwiających świadczenie pomocy w sytuacji katastrofy. Oprócz umów dwustronnych przyjmowano szereg konwencji wielostronnych i innych dokumentów dotyczących niektórych aspektów współpracy⁵ oraz określonego typu katastrof⁶ czy kompleksowej regulacji regionalnej współpracy w zakresie zwalczania skutków katastrof⁷. Choć niektóre z tych instrumentów mają nawet stosunkowo dużą liczbę ratyfikacji (jak konwencje na temat katastrof przemysłowych, nuklearnych czy chemicznych), to jednak standardem jest ograniczony zasięg podmiotowy takich konwencji. Najbardziej rozwinięty międzynarodowy reżim prawny odnośnie do katastrof istnieje w Europie⁸, mimo że np. katastrofy naturalne znacznie częściej występują w Azji czy Ameryce Południowej⁹.

⁵ Zob. np. *Konwencja Tampere o udostępnianiu zasobów telekomunikacyjnych do zapobiegania katastrofom i usuwania ich skutków* z 18.06.1998 r. (2296 UNTS 5); *Konwencja ramowa o pomocy w ramach obrony cywilnej* z 22.05.2000 r. (2172 UNTS 231); *Konwencja międzynarodowa o ułatwieniach i harmonizacji procedur celnych* z 18.05.1973 r., Dz. U. z 1980 r., nr 12, poz. 38 (950 UNTS 269); *Konwencja dotycząca odprawy czasowej* z 26.06.1990 r., Dz. U. z 1998 r., nr 14, poz. 61 (1762 UNTS 121); *Konwencja o pomocy żywnościowej* z 13.04.1999 r., Dz. U. z 2007 r., nr 118, poz. 813 (2073 UNTS 135); *Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego* z 9.04.1965 r., Dz. U. z 1969 r., nr 30, poz. 236 (591 UNTS 265); *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, aneks 9 z 7.14.1944 r., Dz. U. z 1959 r., nr 35, poz. 212 (15 UNTS 295); *Konwencja o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego* z 9.12.1994 r., Dz. U. z 2003 r., nr 172, poz. 1671 (2051 UNTS 363) wraz z protokołem fakultatywnym z 8.12.2005 r. (A/Res/60/518).

⁶ Zob. np. *Konwencja o pomocy w przypadku awarii jądrowej lub zagrożenia radiologicznego* z 26.09.1986 r., Dz. U. z 1988 r., nr 31, poz. 218 (1457 UNTS 133); *Konwencja o transgranicznych skutkach awarii przemysłowych* z 17.03.1992 r., Dz. U. z 2004 r., nr 129, poz. 1352 (2105 UNTS 457); *Konwencja nr 174 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zapobiegania poważnym wypadkom przemysłowym* z 22.06.1993 r. (1967 UNTS 231), <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k174.html> (dostęp: 3.06.2015 r.); *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów* z 13.01.1993 r., Dz. U. z 1999 r., nr 63, poz. 703 (1974 UNTS 45). Zob. międzynarodowe przepisy zdrowotne przyjęte przez Zgromadzenie Światowej Organizacji Zdrowia 23.05.2005 r., <http://www.who.int/ihr/publications/9789241596664/en/> (dostęp: 3.06.2015 r.).

⁷ Zob. np. *Porozumienie ASEAN w sprawie zarządzania katastrofami i reakcji w stanach nadzwyczajnych* z 26.07.2005 r., <http://www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2> (dostęp: 3.06.2015 r.); *Porozumienie między członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego dotyczące współpracy w zakresie pomocy doraźnej i reakcji doraźnej wobec naturalnych i spowodowanych przez człowieka katastrof* z 15.04.1998 r., <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/1260EN.pdf> (dostęp: 3.06.2015 r.); *Porozumienie o współpracy Ligi Państw Arabskich dotyczącej regulowania i ułatwiania operacji pomocowych* z 3.09.1987 r., www.ifrc.org/Docs/idrl/N644EN.pdf (dostęp: 3.06.2015 r.); *Międzypamerykańska konwencja dotycząca ułatwiania pomocy w przypadku katastrofy* z 6.07.1991 r., <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-54.html> (dostęp: 3.06.2015 r.).

⁸ Zob. M. Gestri, „EU Disaster Response Law: Principles and Instruments”, F. Casolari, „The External Dimension of the EU Response”, a także F. Forni, „The Consular Protection of the EU Citizens during Emergencies in Third Countries”, w: A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, Haga 2012.

⁹ Zob. A.M. Rosendahl, „International Disaster Response Law in Central America and Europe: Developing a More Effective Framework for Central America”, *Transnational Law & Contemporary Problems* 2006–2007, t. 16, s. 705, passim.

Zauważalna jest niechęć państw do przyjmowania wiążących aktów prawa, które nakładałyby na nie jakiekolwiek obowiązki względem podmiotów zagranicznych (chodzi zarówno o państwa dawców, jak i odbiorców pomocy międzynarodowej)¹⁰. Stąd też paradoksalnie większą moc oddziaływania w kwestii regulowania współpracy międzynarodowej w zwalczaniu skutków katastrof mają instrumenty formalnie niewiążące, tzw. *soft law*, które jednak mogą mieć wpływ na kształtowanie się norm prawa zwyczajowego¹¹. W tym kontekście należy wymienić rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹² czy dokumenty światowych konferencji¹³, organizacji międzynarodowych¹⁴, stowarzyszeń oraz instytutów

¹⁰ Przykładowo państwa nie podjęły prac nad przedstawioną przez koordynatora NZ ds. pomocy humanitarnej (UN Disaster Relief Coordinator) w 1984 r. w ramach Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ propozycją międzynarodowej konwencji dotyczącej przyspieszenia dostarczania nagłej pomocy, mającej na celu zniesienie barier technicznych. Projekt trafił do drugiego komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ale wobec braku zainteresowania ze strony państw, prace nad nim zamarły. Nie przyjęto również propozycji konwencji dotyczącej rozmieszczenia i użycia miejskich grup poszukiwawczych i ratunkowych, ale Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło 27.02.2003 r. rezolucję nr 57/150 dotyczącą wzmocnienia efektywności i koordynacji międzynarodowej pomocy w zakresie poszukiwań w mieście i ratowania życia.

¹¹ Zob. szerzej o znaczeniu *soft law* dla IDRL w D. Cubie, „An analysis of soft law applicable to humanitarian assistance: Relative normativity in action?”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 2011, t. 2, s. 181, *passim*.

¹² Zob. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ: nr 2816 (XXVI) z 14.12.1971 r. – namawiano w niej państwa do m.in. opracowania planów na wypadek katastrofy, stworzenia magazynów materiałów potrzebnych w sytuacji katastrofy, organizacji szkoleń dla personelu humanitarnego i administracyjnego, przyjęcia środków prawnych ułatwiających otrzymywanie pomocy (w tym kwestia prawa do lądowania czy przelotu) oraz przywilejów i immunitetów jednostek humanitarnych; nr 43/131 z 8.12.1988 r., w której poproszono Sekretarza Generalnego ONZ, aby zebrał opinie różnych podmiotów w sprawie zwiększenia efektywności i szybkości międzynarodowej pomocy; nr 44/236 z 22.12.1989 r., do której były załączone ramy działań w międzynarodowej dekadzie redukcji katastrof naturalnych; nr 45/100 z 14.12.1990 r., w której m.in. zwrócono uwagę na potrzebę tworzenia korytarzy humanitarnych i wsparcia ze strony państw sąsiednich; nr 46/182 z 19.12.1991 r., w której z kolei położono nacisk na zapobieganie i przygotowywanie się na wypadek katastrof oraz na rolę rozwoju dla lepszego reagowania na katastrofy.

¹³ Zob. deklarację z Hyogo z 2005 r. (*Hyogo Declaration and Framework for Action 2005–2015 – Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*), przyjętą przez Światową Konferencję Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof w styczniu 2005 r. w Kobe (Japonia), dostępną na www.unisdr.org/.../Hyogo-declaration-english.pdf (dostęp: 3.06.2015 r.).

¹⁴ Zob. np.: rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z 20.06.1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej, *Dziennik Urzędowy* L 163, 02/07/1996 P. 0001–0006; decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom z 23.10.2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w trakcie interwencji wspierających ochronę ludności, *Dziennik Urzędowy* L 297, 15/11/2001 P. 0007–0011; rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (87)2 z 20.03.1987 r. ustanawiająca grupę współpracującą na rzecz zapobiegania, ochrony i organizacji pomocy w przypadku dużych naturalnych lub technologicznych katastrof, dostępna na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Europa8702.htm> (dostęp: 3.06.2015 r.); w ramach Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) stworzono dokumenty: listę niewiążących wskazówek co do prośby, otrzymywania, świadczenia międzynarodowej pomocy w sytuacji katastrofy w przypadku incydentu z materiałem chemicznym, biologicznym, radiologicznym, nuklearnym lub katastrofy nuklearnej

naukowych¹⁵, różnego rodzaju kodeksy dobrych praktyk¹⁶ oraz dokumenty formułowane w ramach ruchu czerwonokrzyżskiego¹⁷, wśród których szczególnie znaczenie mają przyjęte w 2007 r. przez 30. Międzynarodową Konferencję Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (a więc m.in. przez przedstawicieli 194 państw) Wytyczne¹⁸. Wdrażaniem Wytycznych zajęła się przede wszystkim Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca. Odwołania do nich można odnaleźć choćby w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹⁹. Co więcej, na ich podstawie szereg państw dokonało i dokonuje przeglądu swego ustawodawstwa, aby przygotować swój system prawny na wypadek katastrofy²⁰. Stały się również punktem odniesienia dla KPM²¹.

(*Checklist and non-binding guidelines for the request, reception and provision of international disaster assistance in the event of a CBRN incident or natural disaster*) i protokół w sprawie ułatwień dotyczących transportu przez granicę istotnych dóbr cywilnych (*Memorandum of understanding on the facilitation of vital civil cross border transport*), zob. <http://www.nato.int/eadrcc/> (dostęp: 3.06.2015 r.). Zob. również OSCE Secretariat, Transnational Threats Department, Borders Unit, *Self-Assessment Tool for Nations to Increase Preparedness for Cross-Border Implications of Crises*, 2013.

¹⁵ Zob. przykładowe rekomendacje przygotowane przez Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego San Remo (*Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance*), dostępne na www.iihl.org/iuhl/.../GUIDING%20PRINCIPLES.doc (dostęp: 3.06.2015 r.).

¹⁶ Zob. np.: *Kodeks postępowania Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz organizacji pozarządowych w sprawie pomocy w sytuacji katastrofy* z 1994 r., dostępny na <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/> (dostęp: 3.06.2015 r.), tzw. Projekt Sphere (*Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, <http://www.sphereproject.org/>, dostęp: 3.06.2015 r.); *Zasady i dobre praktyki dawców (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship)* z 17.06.2003 r. poparte przez Niemcy, Australię, Belgię, Kanadę, Komisję Europejską, Danię, USA, Finlandię, Francję, Irlandię, Japonię, Luksemburg, Norwegię, Holandię, UK, Szwecję i Szwajcarię, dostępne na: <http://www.worldhumanitarianism.org/node/434472> (dostęp: 28.02.2015 r.).

¹⁷ Zob. np. *Deklarację zasad międzynarodowej pomocy humanitarnej dla cywilnej ludności w sytuacjach katastrofy (Declaration of Principles for International Humanitarian Relief to the Civilian Population in Disaster Situations)* z 1969 r. (21. Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca); *Środki mające na celu przyspieszenie doraźnej pomocy (Measures to Expedite Emergency Relief)* z 1977 r. (23. konferencja); *Zasady i reguły Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w sprawie udzielania pomocy w sytuacjach katastrof (Principles and Rules of the Red Cross and Red Crescent in Disaster Relief)* z 1995 r. (26. konferencja).

¹⁸ Zob. przypis 3.

¹⁹ Zob. np. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 63/137, 63/139 oraz 63/141 z 11.12.2008 r., czy 65/264 z 21.06.2011 r.

²⁰ Federacja przywoływała (stan na 28.02.2015 r.) przykłady Butanu, Bośni i Hercegowiny, Burkina Faso, Ekwadoru, Filipin, Finlandii, Holandii, Indonezji, Kambodży, Kolumbii, Meksyku, Mozambiku, Myanmar, mibii, Nowej Zelandii, Norwegii, Panamy, Paragwaju, Peru, Seszeli, Tadżykistanu, Wietnam stan na 9.02.2016 zob. <http://ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/new-legislation-adopted-on-idrl/> (dostęp: 9.02.2016 r.).

²¹ Zob. F. Zorzi Giustiniani, „The works of the International Law Commission on ‘Protection of Persons in the Event of Disasters’: A critical appraisal”, w: A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster...*, s. 67.

Specyfiką międzynarodowego prawa dotyczącego reagowania w sytuacji katastrofy jest to, że po pierwsze odpowiednie normy regulujące międzynarodową pomoc są rozproszone w rozmaitych dokumentach (traktatach wielo- i dwustronnych, rezolucjach organizacji międzynarodowych, różnego rodzaju niewiążących rekomendacjach itp.) z wielu dziedzin prawa (od konwencji dotyczących przywilejów i immunitetów, praw człowieka, praw uchodźców, po te odnoszące się do cel, telekomunikacji czy transportu oraz zdrowia i ochrony środowiska)²². Po drugie istnieją szczególne reżimy w stosunku do danego typu katastrof. Po trzecie państwa podchodzą bardzo ostrożnie do podejmowania jakichkolwiek zobowiązań w kwestii udzielania i przyjmowania międzynarodowej pomocy. Z tych względów międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w przypadku katastrof znajduje się – jeśli chodzi o jego rozwój i kodyfikację – dopiero na etapie niemowlęcym²³; trudno nawet stwierdzić, czy można mówić już o powstaniu odrębnej gałęzi prawa²⁴. Tym większe znaczenie miało podjęcie w 2007 r. przez KPM prac na temat ochrony osób w sytuacji katastrofy²⁵ oraz opracowanie przez nią Artykułów²⁶. Raporty komisji i debaty zarówno wśród jej członków, jak i na forum VI Komitetu Zgromadzenia Ogólnego pozwalają na identyfikację pewnych norm zwyczajowych, a przynajmniej kierunku, w jakim one ewoluują²⁷.

²² Zob. *Memorandum przygotowane przez Sekretariat dla Komisji Prawa Międzynarodowego nt. Ochrony osób w sytuacji katastrofy*, A/CN.4/590/Add.2. Zob. również D. Fisher, „The right to humanitarian assistance”, *Studies in Transnational Legal Policy* 2010, t. 41, s. 49, passim.

²³ A. Pronto, „Consideration of the protection of persons in the event of disasters by the International Law Commission”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2008–2009, t. 15, s. 452. Zob. również E. Tokunaga, „Evolution of International Disaster Response Law: Toward codification and progressive development of the law” w: D.D. Caron, M.J. Kelly, A. Telesetsky (red.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 46, passim.

²⁴ D. Findler wskazuje, że początkowo prawo międzynarodowe nie rozwinęło się szczególnie, jeśli chodzi o regulację pomocy międzynarodowej w sytuacji katastrofy naturalnej, gdyż tego typu zdarzenia były postrzegane jako krótkotrwałe i niewpływające na stosunki z innymi państwami; D. Findler, „Disaster relief and governance after the Indian Ocean tsunami: What role for international law?”, *Melbourne Journal of International Law* 2005, t. 6, s. 460–461.

²⁵ Zob. rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 62/66 z 6.12.2007 r.

²⁶ Zob. przypis 2.

²⁷ Na temat dotychczasowych efektów prac KPM zob. M. Balcerzak, „Ochrona osób w przypadku katastrof – uwagi o projekcie Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ”, w: K. Karski (red.), *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, wydawnictwo Bellona, Warszawa 2015; H.J. Heintze, „The ILC Codification Project on the «Protection of Persons in the Event of Disasters»” w: H.J. Heintze, P. Gibbon (red.), *The Humanitarian Challenge. 20 Years European Network on Humanitarian Action (NOHA)*, Springer 2015; E. Tokunaga, „Evolution...” op. cit.

2. PODSTAWOWE DEFINICJE

Komisja Prawa Międzynarodowego zdefiniowała katastrofę jako „tragiczne zdarzenie lub serię zdarzeń, w wyniku których dochodzi do utraty życia na dużą skalę, wielkiego cierpienia ludzkiego i niedoli albo rozległych szkód materialnych lub środowiskowych, i w ten sposób poważnie zakłócające funkcjonowanie społeczeństwa” [tłum. P.G.]²⁸. Z kolei Wytyczne definiują katastrofę jako „poważne zakłócenie funkcjonowania społeczeństwa, które powoduje znaczące, rozległe zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego, a także mienia i środowiska; może ona być wynikiem przypadku, działalności człowieka lub natury i rozwijać się w szybkim tempie lub być procesem długotrwałym” [tłum. P.G.]²⁹. Definicja KPM w większym stopniu akcentuje śmierć osób dotkniętych katastrofą, a definicja czerwono krzyska zwraca uwagę na sam stan zagrożenia dla życia ludzkiego. Rozwiązanie przyjęte w Wytycznych jest o tyle lepsze, że szybka i przede wszystkim efektywna międzynarodowa pomoc ma zapobiec utracie życia na wielką skalę, a nie nadchodzić dopiero wówczas, gdy zaczną umierać tysiące osób (choćby, paradoksalnie, w wyniku braku pomocy humanitarnej ze strony społeczności międzynarodowej).

W obu dokumentach pojawiają się sformułowania „rozległe” (*widespread*) zagrożenie/utrata życia (Wytyczne używają dodatkowo sformułowania „znaczące” – *significant*) czy „poważne” (*serious*) zakłócenie funkcjonowania społeczeństwa. Terminy te są bardzo nieprecyzyjne, co może w przyszłości stać się przyczyną sporów między państwami na temat tego, czy dokumenty opracowane przez KPM i ruch czerwono krzyski znajdują zastosowanie. Jest jednak jasne, że powyższe definicje katastrofy z pewnością wykluczają możliwość stosowania reguł wypracowanych w ramach czy to KPM, czy to ruchu czerwono krzyskiego do takich sytuacji, jak zatonięcie statku K-141 Kursk w 2000 r. Zginęła wówczas cała 118-osobowa załoga, czego być może dałoby się uniknąć, gdyby Rosja przyjęła oferowaną jej międzynarodową pomoc. Trudno bowiem zakwalifikować tego typu wydarzenie jako poważne zakłócenie funkcjonowania społeczeństwa. Ponadto ze względu na bardzo ograniczony zasięg geograficzny katastrofy (w zasadzie punktowy, biorąc pod uwagę wielkość statku), trudno byłoby mówić o rozległym zagrożeniu dla życia.

W Artykułach wyraźnie zapisano, że nie mają one zastosowania do sytuacji objętych działaniem międzynarodowego prawa humanitarnego³⁰, czyli konfliktów zbrojnych i okupacji. Z kolei z Wytycznych wykluczono z pojęcia katastrofy konflikty zbrojne³¹, co umożliwia stosowanie ich zapisów w razie okupacji, zwłaszcza tzw. przedłużonej okupacji (np. Zachodniego Brzegu Jordanu przez

²⁸ Zob. Artykuły art. 3.

²⁹ Zob. Wytyczne pkt 2.1.

³⁰ Zob. Artykuły art. 21.

³¹ Wytyczne pkt 2.1.

Izrael czy obecnie Krymu przez Rosję), kiedy to może nie być już działań zbrojnych i tym samym konfliktu zbrojnego, ale zastosowanie znajdują normy międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych³².

Wykluczenie konfliktów zbrojnych z zasięgu Artykułów i Wytycznych jest z jednej strony zrozumiałe, gdyż w trakcie takich zdarzeń państwa w o wiele większym stopniu obawiają się interwencji podmiotów zewnętrznych i są niezwykle wrażliwe na obecność przedstawicieli innych państw na swoim terenie. Z drugiej jednak strony zarówno konwencje genewskie z 1949 r., jak i protokoły dodatkowe do nich z 1977 r. dość ogólnie odnoszą się do kwestii udzielania pomocy humanitarnej osobom cywilnym (*relief actions*), wdrożenie więc szczegółowych rekomendacji, wymienionych choćby w Wytycznych, byłoby wskazane również na wypadek konfliktu zbrojnego.

Obie definicje katastrofy odnoszą się do katastrof naturalnych (np. trzęsienia ziemi i tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 r.) lub spowodowanych przez człowieka (np. awarii elektrowni jądrowej w Czarnobylu w 1986 r.), co ma tym większe znaczenie, że często przyczyny danej katastrofy są mieszane lub trudne do ustalenia w pierwszych dniach, gdy pomoc jest najpilniejsza. Oba dokumenty nie rozróżniają także katastrof, których przyczyny są krótkotrwałe (np. trzęsienia ziemi) i rozwijających się w stosunkowo długim czasie (np. suszy).

Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła, że państwem dotkniętym katastrofą jest to, na którego terytorium lub pod którego jurysdykcją albo kontrolą osoby, mienie czy środowisko zostały dotknięte katastrofą³³. Z kolei wśród podmiotów pomagających poszkodowanemu państwu na jego prośbę lub za jego zgodą mogą być państwa i inne podmioty, takie jak kompetentne organizacje międzyrządowe, organizacje pozarządowe, a nawet osoby fizyczne zewnętrzne wobec danego kraju³⁴. Komisja nie posługuje się pojęciem pomocy humanitarnej (*humanitarian assistance*) lecz mowa jest o „pomocy zewnętrznej” (*external assistance*)³⁵. Podobnie Wytyczne używają sformułowania „pomoc na wypadek katastrofy” (*disaster relief*) oraz „wstępna pomoc przy usuwaniu skutków katastrofy” (*initial recovery assistance*). Pomoc zewnętrzna obejmuje personel ratowniczy (*relief personnel*), sprzęt oraz dobra i usługi świadczone poszkodowanemu państwu przez państwa lub inne podmioty w celu wsparcia w zwalczaniu katastrofy lub redukowaniu jej ryzyka³⁶. Wytyczne odnoszą pojęcie pomocy w sytuacji katastrofy wyłącznie do dóbr i usług.

Państwa mogą się obawiać, że pod przykrywką przesyłania pomocy humanitarnej podmioty zewnętrzne będą chciały wspierać opozycję, separatystów oraz

³² Zob. art. 6 IV *Konwencji Genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny* z 12.08.1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

³³ Artykuły art. 4 (a).

³⁴ Artykuły art. 4 (b) i (c).

³⁵ Artykuły art. 4 (d).

³⁶ Wytyczne pkt 2.2. i 2.3.

doprowadzić do aktów terroru czy działań zbrojnych (w tym kontekście warto przypomnieć kontrowersje związane z rosyjskimi konwojami humanitarnymi wysyłanymi do wschodniej Ukrainy w 2014 r.). Dlatego KPM określiła, co należy rozumieć pod pojęciem sprzętu i dóbr (artykułów), zaliczając do tych kategorii: zaopatrzenie, narzędzia, maszyny, specjalnie wytresowane zwierzęta, żywność, wodę pitną, materiały medyczne, środki schronienia, ubrania, pościel, pojazdy oraz inne obiekty potrzebne do udzielania pomocy w sytuacji katastrofy lub do jej zapobiegania³⁷. Wyliczenie jest otwarte, tym samym z jednej strony elastyczne, co pozwala lepiej reagować na różne katastrofy, a z drugiej – nieprecyzyjne, co oczywiście stwarza możliwość nadużyć i konfliktów. Ani Artykuły, ani Wytyczne nie wykluczają z góry jakichkolwiek produktów z omawianych kategorii. Jeśli więc w wyniku katastrofy załame się system bezpieczeństwa w danym kraju, można argumentować, że dostawy broni są konieczne, aby zapewnić spokój w regionie. Z pewnością jednak tego typu dostawy dla ludności musiałyby budzić niepokój władz, a przy ogromnej ilości nadsyłanych artykułów ewentualne wrywkowe inspekcje mogłyby być nieskuteczne. Wskazane by było nie tylko wyliczenie dóbr mieszczących się w ramach pomocy, ale także takich, które stanowczo się do niej nie zaliczają.

Co ważne, ani Artykuły, ani Wytyczne nie wykluczają udziału wojska w świadczeniu pomocy, gdyż w kategorii personelu ratowniczego ujęto personel cywilny i wojskowy³⁸. Oczywiście wojsko może być o wiele efektywniejsze w dystrybucji dóbr, ponieważ jest w stanie zadbać o bezpieczeństwo w czasie ich rozprowadzania, jednak jego obecność może być powodem do obaw dla lokalnych władz, które nie mają stabilnej sytuacji politycznej i czują się zagrożone zewnętrzną interwencją. Stąd też Wytyczne podkreślają, że wykorzystanie oddziałów wojskowych powinno nastąpić w ostateczności, po rozważeniu wszystkich innych rozwiązań z udziałem cywilów i po ustaleniu warunków pobytu³⁹.

3. ZASADY OFEROWANIA ORAZ AKCEPTOWANIA POMOCY HUMANITARNEJ

Zazwyczaj, jeśli dojdzie do katastrofy, wiele państw, organizacji międzynarodowych czy pozarządowych oferuje swoją pomoc, jednak zdarza się, że jest ona odrzucana ze względów politycznych. Poszkodowane państwo może bowiem nie chcieć się przyznać, że nie radzi sobie z kryzysem, zwłaszcza gdy pomoc oferowana jest przez państwa, z którymi ma wrogie stosunki lub może się obawiać destrukcyjnego wpływu zewnętrznych podmiotów na poziom kontroli nad społeczeństwem. Pojawiają się więc pytania: czy państwa mogą odmawiać przyjęcia pomocy i czy takowa pomoc może być udzielona wbrew ich woli.

³⁷ Artykuły art. 4 (f).

³⁸ Odpowiednio: Artykuły art. 4 (e) oraz Wytyczne pkt 2.7.

³⁹ Wytyczne pkt 11.

Debatę na ten temat wywołała przede wszystkim odmowa przez Birnę przyjęcia pomocy w związku z cyklonem Nargis, który uderzył w to państwo 2 maja 2008 r. i pochłonął ok. 140 tys. ofiar, oraz francuska propozycja udzielenia międzynarodowej pomocy nawet wbrew woli rządzącej krajem junty⁴⁰.

Zarówno Wytyczne, jak i artykuły KPM podkreślają, że to przede wszystkim państwo dotknięte katastrofą ma obowiązek chronić osoby znajdujące się na jego terytorium oraz udzielać im pomocy⁴¹. Wynika to z zasady suwerenności oraz obowiązku przestrzegania praw człowieka. Prawo osób znajdujących się pod jurysdykcją danego państwa do otrzymywania pomocy w sytuacji katastrofy i z drugiej strony obowiązek państwa do jej udzielania można bowiem wywieść z zasady ochrony życia⁴² czy poszanowania praw społecznych, takich jak: prawo do żywności, mieszkania, odzieży, polepszania warunków bytowych, czyli do odpowiedniego poziomu życia⁴³, opieki zdrowotnej⁴⁴, utrzymania się ze swej pracy⁴⁵. Obowiązek zapewnienia pomocy humanitarnej został wyrażony wprost wobec osób niepełnosprawnych⁴⁶ oraz dzieci-uchodźcy⁴⁷ czy tzw. uchodźców wewnętrznych⁴⁸, a pośrednio wobec wszystkich w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, gdzie mowa jest o prawie do „ubezpieczenia na wypadek [...] utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”⁴⁹. Warto podkreślić, że projekt KPM, mimo początkowej sugestii Sekretariatu ONZ, aby został zatytułowany podobnie jak Wytyczne, a więc „międzynarodowe prawo dotyczące katastrof”, ostatecznie otrzymał tytuł „Artykuły o ochronie osób w przypadku katastrof”, co ma podkreślić podmiotowy charakter tejże ochrony i perspektywę

⁴⁰ Zob. H.J. Heintze, „The ILC Codification...”, s. 168.

⁴¹ Odpowiednio Artykuły art. 12 i Wytyczne pkt 3.

⁴² Zob. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167, art. 6.

⁴³ *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 169 (dalej: MPPGSiK), art. 11. Zob. również *Ogólny komentarz nr 12 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* (General comment 12: The right to adequate food (Art. 11)), E/C.12/1999/5, 12.05.1999 r.

⁴⁴ MPPGSiK, art. 12.

⁴⁵ MPPGSiK, art. 6.

⁴⁶ *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych* z 13.12.2006 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1169, art. 11. Zob. również Akiko Ito, „Disasters, international law, and persons with disabilities” w: D.D. Caron, M.J. Kelly, A. Telesetsky (red.), *The International...*, s. 208 i nast.

⁴⁷ *Konwencja o prawach dziecka* z 20.11.1989 r., Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, art. 22 (zapis ten dotyczy dzieci uchodźców lub ubiegających się o status uchodźcy); *Afrykańska Karta Praw i Dobrobytu Dziecka* z 1990 r., OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49, art. 23, dostępne na: http://www.au.int/en/sites/default/files/Charter_En_African_Charter_on_the_Rights_and_Welfare_of_the_Child_AddisAbaba_July1990.pdf (dostęp: 3.06.2015 r.).

⁴⁸ Zob. *Zasady dotyczące wewnętrznych przesiedleń*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11.02.1998 r., zasada 3 (2).

⁴⁹ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 217 z 10.12.1948 r., art. 25, dostępna na: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (dostęp: 3.06.2015 r.).

jednostki a nie państwa⁵⁰. Ten prawno-człowieczy wymiar (zwłaszcza koncepcja zobowiązań pozytywnych)⁵¹ widoczny jest również w akcentowaniu wagi działań prewencyjnych na rzecz redukcji ryzyka wystąpienia katastrof⁵². Co znaczące, nie zdecydowano się jednak na wyróżnienie wprost w Artykułach prawa człowieka do pomocy humanitarnej.

Artykuły i Wytoczne podkreślają, że gdy zdolność danego państwa do zwalczania katastrofy jest niewystarczająca, ma ono obowiązek (!) – w zależności od potrzeb – zwrócić się o pomoc do innych państw, ONZ lub kompetentnych organizacji międzynarodowych i pozarządowych⁵³. Podkreśla się jednak, iż państwo dotknięte katastrofą gra podstawową rolę w kierowaniu takim wsparciem, kontrolowaniu go oraz koordynacji i nadzorze nad nim. Stąd też inne podmioty mogą się udzielać wyłącznie na jego prośbę lub za jego zgodą⁵⁴. Nie trzeba więc formalnie czekać, aż państwo wystosuje w odpowiedniej formie prośbę (zresztą pojawiłby się problem w postaci doprecyzowania tejże formy), lecz można wcześniej zaofiarować pomoc. Poszkodowane państwo nie może arbitralnie odmówić przyjęcia pomocy⁵⁵, co niewątpliwie wiąże się z obowiązkiem przynajmniej uzasadnienia takiej decyzji. Wobec jednak tego, że KPM nie sprecyzowała, na czym mogłaby polegać arbitralność, istnieją duże możliwości pojawienia się nadużyć i konfliktów między państwem dotkniętym katastrofą a podmiotami pomagającymi⁵⁶.

W związku z tym, że państwo ma obowiązek pomagać swej ludności i szukać pomocy, gdy nie jest w stanie chronić mieszkańców w sytuacji katastrofy, nie może ono całkowicie odmówić dostępu podmiotom zewnętrznym. Ma za to możliwość wyboru podmiotów pomagających. Inna interpretacja oznaczałaby, że albo państwo ma pełną swobodę przyjęcia lub odrzucenia oferty pomocy – co wynika z ogólnej zasady suwerenności, więc sformułowanie takiego przepisu byłoby zbędne, albo że państwo zawsze musi wyrazić zgodę na przyjęcie pomocy od każdego oferującego – co z kolei byłoby kompletnym zaprzeczeniem suwerenności.

Państwo dotknięte katastrofą może oczywiście sformułować własne warunki udzielania pomocy, przy czym – jak zaznacza KPM – powinny być one zgodne z prawem międzynarodowym i krajowym tegoż państwa oraz postanowieniami

⁵⁰ C. Focarelli, „Duty to protect in cases of natural disasters”, w: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, part. 2.

⁵¹ Zob. rozdział M. Balcerzaka „Pomoc humanitarna a międzynarodowa ochrona praw człowieka” w niniejszej książce.

⁵² Artykuły art. 10–11.

⁵³ Odpowiednio: Artykuły art. 13 oraz Wytoczne pkt 3.2.

⁵⁴ Zob. Artykuły art. 14, a także art. 4 (b) i (c), gdzie konieczność uzyskania zgody jest podkreślona w samej definicji podmiotów pomagających.

⁵⁵ Artykuły art. 14.

⁵⁶ W literaturze próbuje się wyróżnić pewne kryteria oceny arbitralności, zob. J. Benton „Heath, disasters, relief, and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission”, *N.Y.U. Journal of International Law & Policy*, 2010–2011, t. 43, s. 472.

Artykułów⁵⁷. Państwo może więc uzależnić udzielanie pomocy od uzyskania zgody w określonej formie oraz przestrzegania zasad humanitarnych, wśród których KPM wymienia: humanitaryzm, neutralność oraz bezstronność i niedyskryminowanie⁵⁸. Warunki stawiane przez państwo mogą się odwoływać do potrzeb osób dotkniętych katastrofą (przykładowo: zastrzeżenie, że potrzebne są namioty, ale nie ubrania), a także określać jakość świadczonej pomocy (przykładowo: aby żywność czy leki miały odpowiednio długi okres ważności, ubrania były czyste, odkażone, personel legitymował się odpowiednim wykształceniem albo przeszkoleniem).

Brak współpracy ze strony państwa dotkniętego katastrofą z podmiotami pomagającymi, którego skutkiem ma być celowe doprowadzenie do śmierci danej grupy osób, może zostać zakwalifikowany jako zbrodnia przeciwko ludzkości, a nawet ludobójstwo⁵⁹. W takim przypadku obowiązki zarówno państwa dotkniętego, jak i wszystkich pozostałych są jeszcze wyraźniejsze. Każde bowiem państwo jest zobligowane do działań na rzecz zaprzestania naruszania norm peremptoryjnych (do których zalicza się zakaz ludobójstwa i popełniania zbrodni przeciwko ludzkości), nawet wbrew woli państwa dotkniętego katastrofą⁶⁰. Problem pojawia się wówczas, gdy trudno udowodnić zamiar popełnienia takich zbrodni.

Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwa, która opracowała słynny raport „Odpowiedzialność za ochronę”, przewidywała możliwość interwencji również w sytuacji „ogromnych naturalnych lub środowiskowych katastrof, kiedy to dane państwo jest albo niechętne, albo niezdolne do poradzenia sobie z katastrofą lub do wezwania pomocy, a występuje znacząca utrata życia lub jest groźba jej wystąpienia”⁶¹. Jednak już w dokumencie światowego szczytu z 2005 r. koncepcję odpowiedzialności za ochronę odnoszono jedynie do ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych czy zbrodni przeciwko ludzkości⁶². Jeśli więc działania państwa nie będzie można zakwalifikować do

⁵⁷ Artykuły art. 15.

⁵⁸ Zob. Artykuły art. 7.

⁵⁹ Zob. F. Russo, „Disasters through the lens of International Criminal Law”, w: A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster...*, s. 441 i nast.

⁶⁰ Zob. art. 41 Artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, aneks do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r.) oraz art. 42 przepisów dotyczących odpowiedzialności międzynarodowych organizacji (*Articles on Responsibility of International Organizations*, aneks do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 66/100 z 9 grudnia 2011 r.).

⁶¹ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect*, 12.2001, § 4.20 (*overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened*).

⁶² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 60/1 z 24.10.2005 r., part. 138. Zob. również raport Sekretarza Generalnego ONZ nt. implementacji odpowiedzialności za ochronę (A/63/677),

jednej z tych kategorii (co jednak nie powinno być trudne, jeśli chodzi o zbrodnie przeciwko ludzkości), to nie jest możliwa zbrojna interwencja.

Dokument z 2005 r. akcentuje konieczność zachowania zasad dotyczących użycia siły. Wymuszenie więc przyjęcia pomocy byłoby możliwe jedynie w ramach samoobrony (np. w celu ochrony życia obywateli państwa pomagającego przebywających na terytorium państwa dotkniętego) lub wskutek decyzji Rady Bezpieczeństwa, która postrzega brak dostępu dla zewnętrznej pomocy humanitarnej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i pokoju⁶³. Nawet jednak, jeśli Rada Bezpieczeństwa nie przyjęłaby odpowiedniej rezolucji, istnieje możliwość uzasadnienia udzielania pomocy humanitarnej wbrew woli państwa stanem wyższej konieczności (*necessity*)⁶⁴ czy siłą wyższą (*force majeure* – gdy np. niemożliwe jest skontaktowanie się z władzami)⁶⁵. Ponadto należy podkreślić, że dostarczanie pomocy humanitarnej nie może być traktowane jako użycie siły zbrojnej, a przyjmując koncepcję prawa człowieka do pomocy humanitarnej – pomoc potrzebującym nie powinna być również kwalifikowana jako ingerowanie w wewnętrzne sprawy państwa.

Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła, że państwa, Narody Zjednoczone czy inne kompetentne organizacje międzyrządowe mają prawo (!) oferować pomoc, natomiast organizacje pozarządowe posiadają jedynie taką możliwość, ale już nie prawo⁶⁶. Paradoksalnie jednak, to często organizacje pozarządowe, różnego rodzaju grupy czy jednostki mają większą swobodę działania, gdyż nie czekają na formalną zgodę, lecz przyjeżdżają jako turyści czy na podstawie innego typu wizy⁶⁷.

Można się zastanawiać, czy stwierdzenie przez KPM, że państwa i organizacje międzyrządowe mają „tylko” prawo, a nie obowiązek zaoferowania pomocy, nie było zbyt zachowawcze⁶⁸. Istnienie obowiązku udzielenia pomocy w sytuacji katastrofy ze strony społeczności międzynarodowej można wywieść z obowiązku

§ 10 (*The responsibility to protect applies, until Member States decide otherwise, only to the four specified crimes and violations: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. To try to extend it to cover other calamities, such as HIV/AIDS, climate change or the response to natural disasters, would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility*).

⁶³ Zob. np. rez. Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 688 z 5.04.1991 r.

⁶⁴ Art. 25 Artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym.

⁶⁵ Zob. M. Eburn, „International law and disaster response”, *Monash University Law Review* 2010, t. 36, s. 180, *passim*; M. Costas Trascasas „Access to the territory of a disaster-affected state” w: A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster...*, s. 232, *passim*.

⁶⁶ Artykuły art. 16.

⁶⁷ E. Mosquini, „Are lawyers unsung disaster heroes? The importance of well prepared domestic legal and regulatory frameworks for effective disaster response”, *Emory International Law Review* 2011, t. 25, s. 1220.

⁶⁸ F. Zorzi Giustiniani, „The Works...”, s. 82.

współpracy⁶⁹ i zasady solidarności. W obliczu bowiem masowego zagrożenia dla życia ludzkiego społeczność międzynarodowa nie powinna silić się na dobrowolną jałmużnę, ale poczuwać się do solidarności⁷⁰.

Kwestia zakończenia udzielania pomocy zewnętrznej powinna być konsultowana między państwem dotkniętym a podmiotami pomagającymi⁷¹. Każdy z nich powinien notyfikować drugiej stronie odpowiednie kroki dotyczące zaprzestania udzielania czy przyjmowania pomocy.

4. PRZESZKODY PRAWNE W UDZIELANIU POMOCY HUMANITARNEJ W PAŃSTWIE DOTKNIĘTYM KATASTROFĄ ORAZ SPOSOBY ICH PRZEZWYCIĘŻANIA

Gdy kwestia zgody państwa dotkniętego katastrofą na przyjęcie zewnętrznej pomocy jest już uzgodniona, mogą się pojawić problemy administracyjne, które niezwykle utrudniają czy wręcz uniemożliwiają udzielanie pomocy przez zagraniczne podmioty (tzw. *red tape*)⁷². Dotyczy to przepisów krajowych, które w normalnej sytuacji mają neutralny wydźwięk, ale podczas katastrofy mogą mieć wpływ na szanse przeżycia zagrożonych osób. Przeszkody te można podzielić na dwie kategorie: po pierwsze utrudnienia prawne dotyczące osób i organizacji, po drugie utrudnienia dotyczące towarów i sprzętu.

W przypadku personelu humanitarnego typowym ograniczeniem jest konieczność uzyskania wizy czy pozwolenia na wjazd, a także pozwolenia na pracę. Komisja Prawa Międzynarodowego zachęca do przyjęcia odpowiednich regulacji ułatwiających przezwyciężanie tych problemów i podnosi przy okazji kwestię przyznania potrzebnych przywilejów i immunitetów⁷³. Faktem jest bowiem, że większość państw oraz organizacji międzyrządowych pragnie wyłączyć swoich obywateli zaangażowanych w udzielanie pomocy spod jurysdykcji państwa do-

⁶⁹ Artykuły art. 8.

⁷⁰ Zob. A. Koroma, „Evidence of an emerging international legal principle”, w: H. Hestermeyer (red.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, t. I, Brill, Leiden 2012, s. 103, passim; R. St. J. MacDonald, „Solidarity in the practice and discourse of public international law”, w: *Pace International Law Review* 1996, t. 8, s. 259, passim. Zob. również *Second report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/615, 7.05.2009 r., § 54. W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/151 z 19.12.2001 r. zdefiniowano solidarność jako „wartość fundamentalną» ze względu na którą należy w taki sposób radzić sobie z wyzwaniami globalnymi, aby rozkładać sprawiedliwie koszty i ciężary, w zgodzie z zasadami równości i społecznej sprawiedliwości, i by zapewnić, aby ci, którzy cierpią lub w małym stopniu odnoszą korzyści, uzyskali pomoc od tych, którzy osiągnęli największe korzyści”.

⁷¹ Artykuły art. 19 oraz Wytyczne pkt. 12.

⁷² D. Fisher, „Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis”, *International Review of the Red Cross* 2007, t. 89, nr 866, s. 355, passim.

⁷³ Artykuły art. 17.

tkniętego katastrofą oraz zapewnić im przywileje, np. podatkowe. Te udogodnienia mają im pomóc w niezakłóconej pracy i zagwarantować pełne bezpieczeństwo. Już teraz funkcjonuje wiele umów dotyczących przywilejów i immunitetów, które mogą mieć zastosowanie także w sytuacji katastrofy (umowy na temat przebywania obcych sił zbrojnych typu SOFA, umowy o nadaniu przywilejów i immunitetów Narodom Zjednoczonym czy organizacjom wyspecjalizowanym⁷⁴, a także przedstawicielom dyplomatycznym czy konsularnym⁷⁵).

Wytyczne zwracają również uwagę na problem tymczasowego uznawania uprawnień do wykonywania zawodu czy choćby prowadzenia pojazdów na danym terytorium⁷⁶. Zarówno Artykuły, jak i Wytyczne podkreślają konieczność wprowadzenia ułatwień co do poruszania się personelu humanitarnego⁷⁷. Nawet bowiem, gdy dane osoby uzyskają pozwolenie na wjazd do państwa, mogą nie zostać wpuszczone na tereny, gdzie potrzebna jest pomoc. Ograniczenia powinny być wprowadzane w zasadzie wyjątkowo, ze względów bezpieczeństwa (za którego zapewnienie państwo dotknięte jest odpowiedzialne⁷⁸), w innym bowiem przypadku można podejrzewać, że utrudnienie dostępu ma na celu pozbawienie mieszkającej tam ludności pomocy i w ten sposób łamane są zasady humanitaryzmu oraz bezstronności.

Ogromne znaczenie ma uznanie osobowości prawnej organizacji udzielających pomocy (problemu tego nie dostrzegła w swoich artykułach KPM, zapewne dlatego, że skupiała się na uprawnieniach państw i organizacji międzyrządowych, które zazwyczaj nie mają problemu z uznaniem swej osobowości) lub przynajmniej usprawnienie procedur rejestracyjnych mających na celu uzyskanie takiej osobowości⁷⁹. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie dla możliwości wynajmowania lokali, zatrudniania pracowników, otwierania kont bankowych czy dokonywania zakupów na miejscu.

Komisja zwróciła uwagę na konieczność przyjęcia ułatwień w zakresie cel i podatków, a także transportu i dystrybucji sprzętu oraz dóbr⁸⁰. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, która dość często ma miejsce, że państwo chce zarobić na pomocy i duża część środków zebranych dla potrzebujących musi być

⁷⁴ *Konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych* z 13.02.1946 r., Dz. U. z 1948 r., nr 39, poz. 286; *Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych* z 21 listopada 1947 r., Dz. U. z 1970 r., nr 4, poz. 25.

⁷⁵ *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych* z 18.04.1961 r., Dz. U. z 1965 r., nr 37, poz. 232; *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych* z 24.04.1963 r., Dz. U. z 1982 r., nr 13, poz. 98; *Konwencja nowojorska o misjach specjalnych* z 16.12.1969 r., Dz. U. z 1985 r., nr 48, poz. 245. Zob. szerzej nt. kwestii immunitetów udzielających pomocy w: A. Telec, „Challenges to state sovereignty in the provision of international natural disaster relief” w: D.D. Caron, M.J. Kelly, A. Telesetsky (red.), *The International...*, s. 284, passim.

⁷⁶ Wytyczne pkt 16.

⁷⁷ Artykuły art. 17 i Wytyczne pkt 16.

⁷⁸ Zob. Wytyczne pkt 22.

⁷⁹ Zob. Wytyczne pkt 23.

⁸⁰ Artykuły art. 17 (1) (b) i Wytyczne pkt 17.

wykorzystana do uiszczenia formalnych i nieformalnych (korupcja) opłat⁸¹. Podobnie gdy dobra są kupowane na miejscu, aby wzmocnić lokalną gospodarkę (do czego zachęcają Wytyczne⁸²), lecz są obciążone wysokim podatkiem VAT. Wytyczne wskazują, że państwo powinno przyjąć procedury administracyjne, które przyspieszą sprawdzanie przez urzędników *cargo*, łącznie z przedłużeniem pracy odpowiednich urzędów czy skierowaniem urzędników z innych biur do kontroli⁸³. Wielotygodniowe albo nawet wielomiesięczne procedury weryfikacji importowanych dóbr nie tylko opóźniają pomoc, lecz także powodują, że produkty medyczne czy żywnościowe psują się zanim trafią do odbiorców⁸⁴. Ponadto mogą występować ograniczenia importu niektórych towarów, np. pojazdów, sprzętu informatycznego i telekomunikacyjnego, więc państwa powinny przewidzieć możliwość tymczasowego wyłączenia określonych produktów z tych ograniczeń⁸⁵. Trzeba również zwrócić uwagę na konieczność przyspieszenia/wprowadzenia właściwych procedur przez organizacje międzynarodowe czy państwa, które stosują sankcje wobec kraju poszkodowanego, tak aby sankcje nie obejmowały dóbr potrzebnych do udzielenia pomocy⁸⁶. Kluczową kwestią jest też zapewnienie możliwości transferu pieniędzy i ich wymiany po rozsądnej cenie. Leży to w interesie państwa dotkniętego katastrofą, gdyż ułatwia nabywanie produktów na miejscu i wpływa pozytywnie na gospodarkę.

Komisja stwierdziła, że państwo poszkodowane powinno ułatwić dostęp do swojego ustawodawstwa, aby odpowiednie podmioty mogły je respektować⁸⁷. Ogromna ilość problemów wiąże się bowiem z nieznaną lokalnego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, stąd też wiele organizacji narzeka na kłopoty z zatrudnianiem lokalnych pracowników i zapewnieniem im wymaganych prawem warunków. W tym kontekście warto podkreślić, że niezwykle przydatnym narzędziem do zidentyfikowania odpowiednich norm prawa międzynarodowego i krajowego mających zastosowanie w danym państwie jest internetowa baza danych z prostą w obsłudze wyszukiwarką Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca⁸⁸.

⁸¹ Zob. V. Bannon, „International Disaster Response Law and the commonwealth: answering the call to action”, *Commonwealth Law Bulletin* 2008, t. 34, s. 851. Zob. również D. Fisher, „The law of international disaster response: overview and ramifications for military actors”, *International Law Studies Series*, US Naval War College 2007, t. 83, s. 304.

⁸² Wytyczne pkt 4.3 h oraz i.

⁸³ Wytyczne pkt 23.

⁸⁴ Przykładowo w rok po tsunami, które dotknęło Indonezję w 2004 r., 217 kontenerów w Tanjung Priok Port oraz 232 kontenery i 58 pojazdów w porcie Belawan nadal czekało na sprawdzenie przez odpowiednie służby. Zob. V. Bannon, D. Fisher, „Legal lessons in disaster relief from the tsunami, the Pakistan earthquake and hurricane Katrina”, *ASIL Insight* 2006, t. 10, nr 6.

⁸⁵ Wytyczne pkt 18.

⁸⁶ Zob. D. Fisher, „The right to humanitarian assistance”, *Studies in Transnational Legal Policy* 2010, t. 41, s. 96.

⁸⁷ Artykuły art. 17 (2).

⁸⁸ <http://ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/> (dostęp: 3.06.2015 r.).

Luką w artykułach KPM jest niedostrzeżenie roli państw, przez które odbywa się tranzyt personelu i dóbr w ramach udzielania pomocy, a przecież także na tym etapie mogą wystąpić przeszkody administracyjne i opóźnienia. Konieczne jest bowiem uzyskanie zgody na przelot przez ich terytorium czy skorzystanie z ich lotnisk, kolei itp.⁸⁹ Powinność wprowadzenia ułatwień przez takie państwa można jednak wywieść z ogólnego obowiązku współpracy⁹⁰, który ma też podstawę w *Karcie Narodów Zjednoczonych*⁹¹. Artykuły wymieniają jako formy współpracy: pomoc humanitarną, koordynację międzynarodowych akcji i komunikację, a także udostępnianie personelu ratowniczego, sprzętu i dóbr oraz środków naukowych, medycznych i technicznych⁹². Dla jasności lista ta powinna być rozszerzona o odpowiednie obowiązki państw, przez które odbywa się tranzyt.

Jak już wspomniano, państwo dotknięte katastrofą odgrywa główną rolę w koordynacji pomocy⁹³. Słusznie wskazują Wytyczne, że ta koordynacja obejmuje wymianę informacji i telekomunikację (należy opracować procedurę priorytetowego przyznawania częstotliwości dla podmiotów pomagających⁹⁴). Państwo powinno również przygotować magazyny, lotniska i inne punkty przyjmowania pomocy.

5. OBOWIĄZKI PODMIOTÓW UDZIELAJĄCYCH POMOCY HUMANITARNEJ

Artykuły i Wytyczne podkreślają, że państwo dotknięte katastrofą oraz podmioty zewnętrzne udzielające pomocy są zobligowane do poszanowania ludzkiej godności⁹⁵, a osoby dotknięte katastrofą mają pełne prawo do poszanowania ich praw człowieka⁹⁶. Tego typu stwierdzenia są zbyteczne (*superfluum*) w przypadku państw poszkodowanych, gdyż podobne obowiązki nakładają na nie wprost konwencje (np. MPPOiP, art. 2), których w przeważającej większości są stronami, oraz prawo zwyczajowe; natomiast wobec podmiotów zewnętrznych podkreślenie konieczności respektowania tych zasad ma znaczenie w kontekście wątpliwości co do możliwości ekstraterytorialnego stosowania praw człowieka. Stwierdzanie konieczności przestrzegania praw człowieka w dokumentach niewiążących prawnie nie rozmywa tegoż obowiązku (jak twierdzą niektórzy⁹⁷),

⁸⁹ Wytyczne pkt 19.

⁹⁰ Artykuły art. 8.

⁹¹ Zob. *Karta Narodów Zjednoczonych* z 26.06.1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23 poz. 90, art. 1 ust. 3 oraz art. 55–56.

⁹² Artykuły art. 9.

⁹³ Artykuły art. 12 (2).

⁹⁴ Wytyczne pkt 18.2.

⁹⁵ Artykuły art. 5 i Wytyczne pkt 4.

⁹⁶ Artykuły art. 6.

⁹⁷ Zob. A. Pronto, „Consideration...”, s. 456.

a wprost przeciwnie – może go wzmocnić czy wpłynąć na rozszerzenie jego zakresu przez odpowiednie kształtowanie prawa zwyczajowego.

Sytuacja katastrofy może doprowadzić do zagrożenia istnienia narodu, co umożliwi państwu derogację niektórych praw, np. swobody poruszania się – istotnej dla efektywnej pomocy humanitarnej⁹⁸. Nie dotyczy to jednak np. prawa do życia, którego ochrona jest przecież jednym z celów pomocy w sytuacji katastrofy. Prawo traktatowe nie przewiduje możliwości zawieszenia obowiązywania praw społecznych, ale w skrajnych sytuacjach państwo może uzasadniać ich derogację stanem wyższej konieczności czy siłą wyższą.

KPM wskazuje, że przy udzielaniu pomocy należy kierować się zasadami humanitaryzmu, neutralności i bezstronności oraz niedyskryminacji, a także wziąć pod uwagę potrzeby osób szczególnie narażonych⁹⁹. Podmioty pomagające nie powinny więc wtrącać się w wewnętrzne sprawy danego państwa, w tym podważać jego struktur czy kompetencji władz. Uprzywilejowanie w uzyskiwaniu pomocy powinno być uzależnione jedynie od stanu ofiar. Wykluczone jest preferowanie danej grupy ze względu na jej wiarę czy pochodzenie. Należy dostarczać produkty rzeczywiście potrzebne (wysyłanie zbędnych towarów opóźnia dostawy rzeczy koniecznych do przetrwania), co wymaga koordynacji z innymi podmiotami¹⁰⁰.

Z obowiązku poszanowania godności ludzkiej można wywieść konieczność dbania o odpowiednią jakość udzielanej pomocy przez kompetentne podmioty, a także aby pomoc ta była adekwatna do potrzeb. Produkty żywnościowe czy medyczne nie powinny być przeterminowane ani bliskie tej daty. Nie do zaakceptowania jest wysyłanie dóbr, które mogą naruszać lokalne zwyczaje kulturowe albo religijne (np. wysyłanie muzułmanom suszonej wieprzowiny czy wyzywających ubrań). Usługi powinny być świadczone przez osoby mające stosowne uprawnienia.

Wytyczne dodają także, że w zasadzie jedynym celem pomocy ma być chęć ulżenia w cierpieniu potrzebującym (zasada humanitaryzmu), stąd też działalność ratunkowa nie powinna być wykorzystywana do celów politycznych (co oznacza również, że nie można przy jej okazji zbierać wrażliwych informacji), religijnych, ani nie należy jej prowadzić dla zysku. Dodatkowo wskazują, że pomoc ma być świadczona w taki sposób, aby budować lokalne zdolności i nie uzależniać od tejże pomocy; należy minimalizować negatywne skutki dla lokalnej gospodarki, rynku pracy, środowiska, rozwoju. Pomoc ma być udzielana w sposób transparentny, a podmioty powinny się dzielić informacjami.

⁹⁸ Zob. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* art. 4. Więcej na temat derogacji praw człowieka (w tym społecznych) zob. E. Sommaro, „Derogation from human rights treaties in situations of natural or man-made disasters”, w: A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (red.), *International Disaster...*, s. 323 i nast.

⁹⁹ Artykuły art. 7.

¹⁰⁰ Wytyczne pkt 4.

Jak już wspomniano, konieczna jest szybka i sprawna inspekcja przysyłanych towarów przez państwo dotknięte katastrofą. Podmioty pomagające mogą mu ze swej strony ułatwić wypełnienie tego obowiązku, choćby przez odpowiednie spakowanie artykułów, ich oznaczenie, sklasyfikowanie i sprawdzenie, czy przewóz danych dóbr nie narusza norm międzynarodowych i krajowych danego państwa.

Komisja nie odniosła się do problemu reeksportu pomocy, tzn. sytuacji, w której wobec zbyt dużej względem potrzeb ilości dostarczonych dóbr podmiot pomagający chciałby je eksportować czy to do państwa pochodzenia pomocy, czy też do innego państwa dotkniętego katastrofą. Wytyczne rekomendują zapewnienie takiej możliwości¹⁰¹. Dodatkowo precyzują kwestię kosztów, podkreślając, że powinny je ponosić co do zasady podmioty pomagające¹⁰².

6. PODSUMOWANIE

Państwa, a także inne podmioty dzieliły się swoimi uwagami na temat Artykułów KPM do 1 stycznia 2016 r. Z pewnością wszyscy zainteresowani powinni wyrazić opinię o zakresie i charakterze obowiązku przyjmowania zewnętrznej pomocy, gdyż jest to zagadnienie newralgiczne, ściśle związane z wykonywaniem przez nich praw suwerennych. Wskazane byłoby sprecyzowanie niektórych terminów i być może szersze opisanie prawa człowieka do pomocy humanitarnej, a także obowiązku solidarności wśród państw i organizacji międzynarodowych. Jednak nawet gdyby reakcja na Artykuły była negatywna (co byłoby oznaką pewnej niekonsekwencji, skoro niemal wszystkie państwa ONZ na Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca zaakceptowały przyjęcie Wytycznych, które doskonale współgrają z Artykułami i są od nich o wiele bardziej szczegółowe), to niewątpliwie należy pozytywnie oceniać zintensyfikowanie prac nad międzynarodowym prawem dotyczącym katastrof oraz podjęcie wysiłku (przez przynajmniej niektóre państwa), by wprowadzić zmiany w swoim ustawodawstwie. Pozwala to mieć nadzieję, że przeszkody prawne coraz rzadziej będą utrudniać pomoc. Już teraz widać, że gdy sytuacja wymaga przyjęcia rozwiązania politycznego, czy nawet interwencji zbrojnej, państwa mają trudności w uzgodnieniu wspólnego stanowiska, ale stosunkowo łatwo dochodzą do konsensusu, jeśli chodzi o usprawnienie pomocy humanitarnej dla potrzebujących.

¹⁰¹ Wytyczne pkt 17.1 d.

¹⁰² Wytyczne pkt 24.

JACEK JAGIELSKI

POMOC HUMANITARNA W PRAWIE POLSKIM

Mówiąc o pomocy humanitarnej w prawie polskim, mamy na uwadze osadzenie tej pomocy w obowiązującym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, tj. ujęcie w regulacjach prawnych jej treści, możliwości podejmowania i świadczenia, form organizacyjnych mających zastosowanie w tym zakresie, procedur, według których pomoc humanitarna ma być wykonywana, praw i obowiązków osób zaangażowanych w realizację zadań związanych z konkretnymi przedsięwzięciami o charakterze humanitarnym. Naturalną kolejną rzeczą trzeba też na wstępie określić, co to jest „pomoc humanitarna”?

Bezsprzecznie mamy tu do czynienia z kategorią (pojęciem) prawną, gdyż występującą w unormowaniach prawnych, choć niebędącą przedmiotem odrębnej regulacji, która kształtowałaby m.in. uniwersalną treść tejże kategorii. Nie wchodząc jednak bliżej w kwestie zdefiniowania pomocy humanitarnej (mającej przecież swoje konotacje także na gruncie języka codziennego czy ujęć słownikowych), przyjmujemy ustalenia poczynione w uwagach wstępnych do niniejszego opracowania. Pomoc humanitarna postrzegana jest tu więc jako działalność (zorganizowana), która polega przede wszystkim na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności poszkodowanej w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka; działalność ta ma służyć ochronie życia oraz łagodzeniu cierpienia ludzkiego w sytuacji wspomnianych kryzysów lub bezpośrednio w ich następstwie. Można dodać, że pomoc humanitarna widziana z tej perspektywy jest z reguły działaniem krótkookresowym, będącym reakcją na konkretne wydarzenie, niosące określone zagrożenia, uciążliwości i cierpienia ludności.

W ten sposób z kategorii pomocy humanitarnej trzeba wyłączyć pomoc społeczną (ujętą w ramy prawne przede wszystkim w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej)¹, a także tzw. pomoc rozwojową (o której mowa w ustawie z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, dalej: u.w.r.)². Ponadto z dystansem (i w sposób zindywidualizowany) należy odnosić się do kwalifikowania jako

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

² Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2012.

pomocy humanitarnej działań o charakterze ochronnym (np. ze strony władzy publicznej) dyktowanych „względami humanitarnymi”, jak np. w przypadku prawnych instytucji udzielania zgody na pobyt cudzoziemca w Polsce ze względów humanitarnych czy zgody na pobyt tolerowany, unormowanych w ustawie z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³. Wydaje się, że w tych sytuacjach można co najwyżej mówić o pomocy humanitarnej w szerokim sensie, choć ta propozycja jest dyskusyjna.

Wątpliwości budzi także zaliczanie do pomocy humanitarnej działań władzy publicznej (i innych podmiotów, ale z inspiracji władzy) tożsamych z niesieniem pomocy humanitarnej, jednak podejmowanych w ramach wykonywania przez tę władzę jej zadań przewidzianych przez prawo (np. w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym skutkami kataklizmów przyrodniczych, jak powódź czy trzęsienie ziemi).

Jak więc widać, nawet przyjęcie określonego pojmowania pomocy humanitarnej, zdefiniowanego jednak raczej kierunkowo (i ideowo) niż ściśle pod względem merytorycznym, nie zwalnia z konieczności przynajmniej zwrócenia uwagi na wspomniane znaki zapytania. Rodzą się one wszakże na gruncie obowiązujących regulacji prawnych, a przecież główny problem postawiony do rozpatrzenia to właśnie osadzenie pomocy humanitarnej w obowiązującym w Polsce porządku prawnym.

Osadzenie prawne pomocy humanitarnej w przedstawionym wyżej jej rozumieniu i niezależnie od wspomnianych dylematów co do zakresu tej kategorii, nie jest łatwe do pełnej, wyczerpującej prezentacji. Wynika to przede wszystkim stąd, że problematyka pomocy humanitarnej nie jest – o czym była już mowa – przedmiotem osobnej regulacji prawnej. W obowiązującym w Polsce stanie prawnym nie ma ustawy, ani też innego aktu normatywnego poświęconego wyłącznie pomocy humanitarnej i ujęciu jej w ramy przepisów, o których można by powiedzieć, że tworzą podstawy jurydyczne podejmowania, organizowania i świadczenia tej pomocy. Przepisy dotyczące pomocy humanitarnej są rozproszone i odnaleźć je można w regulacjach prawnych z różnych dziedzin. Przy czym rzadko (żeby nie powiedzieć – incydentalnie) adresowane są wprost do tej pomocy.

Zważywszy na wspomniany ogólny obraz regulacji prawnej uwzględniającej problematykę pomocy humanitarnej, dążenie do pełnej rekonstrukcji i osadzenia tej pomocy w porządku prawnym prowadzić musiałoby do sięgnięcia do wszystkich gałęzi prawa. Byłoby to ogromne przedsięwzięcie, wymagające czasu i wysiłku badawczego, być może niewspółmiernego do ostatecznych rezultatów. W związku z tym można tu przyjąć inne podejście, polegające na rozpatrzeniu osadzenia pomocy humanitarnej w prawie polskim na płaszczyźnie tej dziedziny regulacji prawnej, która dla problematyki tejże pomocy zdaje się mieć znaczenie

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm., art. 348–359.

podstawowe, tj. regulacji prawnoadministracyjnej. Obok prawa międzynarodowego publicznego, to właśnie prawo administracyjne (a nie np. karne czy cywilne) jest najbardziej miarodajne jako wyznacznik jurydycznych ram dla głównych aspektów pomocy humanitarnej.

W unormowaniach prawnoadministracyjnych trzeba szukać m.in. uregulowań aspektów prawnomaterialnych, które wiążą się z określeniem, czym jest pomoc humanitarna oraz ustalają możliwości (przesłanki) i uwarunkowania podejmowania oraz prowadzenia takiej działalności. Prawo administracyjne przynosi też podstawowe odniesienia dla unormowań służących kształtowaniu form organizacyjnych pomocy humanitarnej. Wreszcie w regulacjach prawnoadministracyjnych można najpewniej znaleźć (jeśli w ogóle) ewentualne procedury organizowania i świadczenia tej pomocy.

Jeśli więc stawiamy pytanie o pomoc humanitarną w prawie polskim, to trzeba je odnieść przede wszystkim do regulacji o charakterze prawnoadministracyjnym. Jednak obszar ten nie obejmuje pełnego unormowania tego zagadnienia. W tej mierze można powtórzyć zgłoszoną już wcześniej ocenę, że osadzenie problematyki pomocy humanitarnej w polskim prawie przedstawia obraz złożony, rozproszony i w efekcie dość mglisty.

1. MIEJSCE POMOCY HUMANITARNEJ W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Trzeba zastrzec, że wśród wielu dziedzin życia publicznego i stosunków społecznych objętych osobnymi normami prawnoadministracyjnymi, tworzącymi swoiste „podgałęzie” prawa administracyjnego (np. prawem wodnym, prawem lokalowym, prawem gospodarki nieruchomościami, prawem o cudzoziemcach), nie odnajdujemy pomocy humanitarnej jako osobnego przedmiotu regulacji. W sferze prawa administracyjnego nie da się zidentyfikować *sui generis* prawa pomocy humanitarnej, które regulowałoby ten rodzaj działalności, wskazywało, na czym polega, czemu służy, kiedy może być prowadzony itd., a także ustalało, kto może go podejmować, w jakich formach organizacyjnych i w ramach jakich procedur.

Brak ujęcia pomocy humanitarnej w ramy odrębnej regulacji prawnoadministracyjnej może być różnie oceniany, niekoniecznie negatywnie. Oznacza on bowiem, że działalność polegająca na niesieniu pomocy humanitarnej nie podlega prawnej reglamentacji i jest w gruncie rzeczy „wolna”. Następstwem takiego stanu rzeczy jest to, że co do zasady świadczenie pomocy humanitarnej jest domeną swobodnej inicjatywy i aktywności społecznej, niekrępowanej regulującym oddziaływaniem władzy publicznej, np. w postaci zezwoleń na prowadzenie tej działalności, ustalenia sposobów jej wykonywania czy określenia form, w jakich może być realizowana. Granicą dla tej działalności jest konieczność zgodności w jej podejmowaniu i przebiegu z obowiązującym prawem, tj. nienaruszanie

regulacji prawnych, które w odniesieniu do tej działalności mogą mieć zastosowanie bezpośrednie lub pośrednie. Jest to sprawa o tyleż istotna, co i oczywista: pomoc humanitarna nie podlega na gruncie obowiązującego porządku prawnego prawnoadministracyjnej reglamentacji, ale rzecz jasna nie może w żadnej mierze naruszać tego porządku.

Z drugiej strony brak kompleksowej regulacji pomocy humanitarnej może być też postrzegany jako niedostatek porządku prawnego, niosący szereg niedogodności odnośnie do kwalifikowania tej pomocy, jej organizacji i sposobu działania. Zagadnienie ujęcia jurydycznego pomocy humanitarnej stanowi szerszy problem, który w tym miejscu zostaje jedynie zasygnalizowany.

Powracając natomiast do kwestii osadzenia problematyki pomocy humanitarnej w obowiązującym prawie, należy podkreślić, że ma ona swoje odniesienia zwłaszcza w regulacjach prawnoadministracyjnych, ale są one formułowane nie wprost, lecz głównie pośrednio. Określone unormowania mogą być uwzględniane jako prawne determinanty pomocy humanitarnej w jej aspekcie przedmiotowym (prawnomaterialnym), organizacyjnym czy proceduralnym. Spróbujemy kolejno przybliżyć te najważniejsze regulacje.

2. ASPEKTY PRAWNOMATERIALNE

Aspekt prawnomaterialny (przedmiotowy) wiąże się z pytaniem, czym jest pomoc humanitarna oraz kto i na jakich warunkach może ją świadczyć. W tej mierze prawo nie przynosi jednoznacznej odpowiedzi, co bierze się głównie z podnoszonego już braku ujęcia tej problematyki w ramach osobnych regulacji. Przede wszystkim nie jest ona dostatecznie prawnie zdefiniowana. Pewne przybliżenie tego określenia znajduje się w u.w.r., według której pomoc humanitarna polega przede wszystkim na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka (art. 2 ust. 1 pkt 2). To ujęcie normatywne charakteryzuje pomoc humanitarną dość ogólnie, poprzez przykładowe jedynie wskazanie na jej treści (składniki) merytoryczne (jako pewne rodzaje działalności), co oznacza, że kategorią tą mogą być objęte jeszcze inne rodzaje działalności. Poza tym to określenie pomocy jest wkomponowane w kontekst form realizacji współpracy rozwojowej (będącej udziałem organów administracji rządowej, co nie jest bezsprzecznie cechą charakterystyczną dla pomocy humanitarnej w jej szerokim społecznym pojmowaniu). Jest to jednak jedyna normatywna wypowiedź odnosząca się do strony przedmiotowej tej pomocy. Wydaje się jednakże, że nie można zawartych w niej ustaleń uznać za wytyczenie sztywnych ram działalności kwalifikowanej jako pomoc humanitarna.

Niezależnie od wskazanego tutaj (w gruncie rzeczy incydentalnego i niepełnego) określenia normatywnego przedmiotowych (materialnych) treści pomocy

humanitarnej, należy zauważyć, że generalnie jest to pojęcie zastane, którego znaczenie jest w szerokim odbiorze ogólnie odczytywane w sposób w miarę jednolity, kojarzone z działalnością, której istotą jest motywowanie względami czysto ludzkimi (solidarnością ze słabszym, poszkodowanym, cierpiącym itd.) wspieranie (w różnej postaci, głównie materialnej) osób, grup społecznych, szerszych zbiorowości, które znalazły się w sytuacji szczególnie niekorzystnej z punktu widzenia ich egzystencji. I tę perspektywę, a nie tylko pryzmat definicji jurej, trzeba mieć na uwadze, kiedy rozpatruje się problematykę osadzenia pomocy humanitarnej w obowiązującym porządku prawnym.

Rozważając przedmiotowe treści pomocy humanitarnej w świetle obowiązujących regulacji prawnych, warto zwrócić uwagę na przewidziane w przepisach działania o charakterze ochronnym czy wspierającym, które odwołują się do „względów humanitarnych”. Występują one – o czym było już wzmiankowane – np. w ustawie o cudzoziemcach, a także w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Ustawa o cudzoziemcach przewiduje (art. 384), że cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt „ze względów humanitarnych”, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

- może nastąpić jedynie do państwa, w którym w rozumieniu *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.: zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub mógłby zostać poddany torturom albo niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu, albo karaniu, lub mógłby być zmuszony do pracy bądź pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo ukarany bez podstawy prawnej;
- naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego w rozumieniu wymienionej konwencji;
- naruszałoby prawa dziecka określone w *Konwencji o prawach dziecka*, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

Wskazane tu „względy humanitarne”, będące przesłankami udzielenia zgody na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przenikają się w pewnym stopniu z sytuacjami, które wypełniają treści pomocy humanitarnej. Wydaje się jednak, że przywołane regulacje trudno uznać za prawne odzwierciedlenie pomocy humanitarnej. Mamy tu do czynienia z określoną instytucją prawną, determinowaną zobowiązaniami międzynarodowymi państwa, której istota tkwi w prawno-administracyjnej reglamentacji prawa pobytu cudzoziemca w Polsce, dla którego uzasadnieniem są określone, wymienione w ustawie okoliczności. Stosowanie tej instytucji wpisuje się w zadania administracji publicznej, to zaś nie bardzo daje się odczytać jako podjęcie pomocy humanitarnej.

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

W rezultacie tego rodzaju sytuacji, w których organy władzy publicznej mają obowiązek podejmowania określonych działań (i rozstrzygnięć) na gruncie przesłanek nawiązujących treściowo do aspektów humanitarnych, nie mogą być kwalifikowane jako podejmowanie i wykonywanie pomocy humanitarnej. Chyba że tę pomoc potraktujemy bardzo szeroko, w sposób wykraczający poza ramy jej zdefiniowania przyjęte na potrzeby niniejszego opracowania (w uwagach wstępnych).

Te uwagi można z powodzeniem odnieść do innej jeszcze instytucji przewidzianej wobec cudzoziemców przez obowiązującą ustawę o cudzoziemcach, a mianowicie do pobytu tolerowanego (art. 351 i dalsze). Instytucja ta w jeszcze większym stopniu nie kwalifikuje się do traktowania jej jako jednej z postaci pomocy humanitarnej w przyjętym wcześniej znaczeniu, choć po części przesłanki udzielenia zgody na ten pobyt nawiązują do ochrony humanitarnej, tj. przed zagrożeniem najwyższych wartości, jak życie, zdrowie czy wolność. Także w tym przypadku mamy do czynienia ze swoistą instytucją prawną, której stosowanie należy do zadań władzy publicznej.

Pod względem przedmiotowym najbardziej zbliżone do kategorii pomocy humanitarnej zdają się być rozwiązania dotyczące ochrony czasowej cudzoziemców zawarte w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Konstrukcja tej ochrony nawiązuje w jej determinantach do charakterystycznych wyznaczników pomocy humanitarnej (art. 106 ust. 1: opuszczenie własnego kraju z powodu obcej inwazji, wojny domowej, konfliktów etnicznych itd.). Z punktu widzenia jurystycznego ochrona czasowa to instytucja prawna umiejscowiona w systemie udzielania ochrony cudzoziemcom w Polsce, a nie regulacja wyznaczająca możliwości udzielania pomocy humanitarnej w ogóle. Zatem i w tej sytuacji trudno mówić o prawnym ujęciu pomocy humanitarnej w przyjętym dla potrzeb tego opracowania znaczeniu.

Istotnym komponentem prawnomaterialnej strony pomocy humanitarnej (na gruncie prawa polskiego) jest kwestia tego, kto i kiedy może podejmować działania z nią związane. W tej mierze – o czym już była mowa – prawo nie zawiera generalnych rozwiązań. Obowiązujące przepisy nie wytyczają kręgu podmiotów, które byłyby uprawnione do zajmowania się pomocą humanitarną. Jedynie incydentalnie, w niektórych regulacjach, wspomina się o możliwości udziału określonych podmiotów w tego rodzaju pomocy. Na podstawie rozpoznania tych konkretnych regulacji można ewentualnie próbować pokazać kategorię podmiotów szczególnie charakterystycznych (przynajmniej potencjalnie) z punktu widzenia realizacji pomocy humanitarnej. Więcej informacji ten temat znajduje się w uwagach dotyczących organizacyjnych aspektów tej pomocy w świetle prawa polskiego. W tym miejscu natomiast na pytanie o to, kto może uczestniczyć w niesieniu pomocy humanitarnej, można odpowiedzieć, że prawo polskie nie zastrzega tej działalności dla określonych podmiotów (np. organizacji pozarządowych).

Działalność będąca świadczeniem pomocy humanitarnej może być udziałem organizacji społecznych (niezależnie od ich formy organizacyjnoprawnych), grup społecznych organizowanych *ad hoc*, osób fizycznych, czy wreszcie różnych podmiotów władzy publicznej.

Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do sprawy unormowania przez prawo okoliczności, w jakich pomoc humanitarna może być podejmowana przez poszczególne podmioty. Przepisy nie kreują tu w gruncie rzeczy żadnych przesłanek. To oznacza, że mamy do czynienia z działalnością prawnie nieregulowaną, możliwą do podejmowania i prowadzenia bez spełnienia określonych warunków.

Reasumując, należy stwierdzić, że kwestie dotyczące podmiotów prowadzących pomoc humanitarną oraz przesłanek (sytuacji), w których działalność tego rodzaju może być podejmowana, nie są przedmiotem ingerencji normatywnej. Jedynie wyjątkowo można spotkać w obowiązujących przepisach unormowania odnoszące się do tych elementów pomocy humanitarnej. Przy czym unormowania te są ograniczone do określonych postaci pomocy (np. udzielanej w ramach współpracy rozwojowej czy będącej udziałem organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego) i nie mają charakteru regulacji uniwersalnych, znajdujących zastosowanie do każdego przejawu aktywności kwalifikowanej jako pomoc humanitarna. Co do zasady pomoc humanitarna z punktu widzenia oznaczenia podmiotów ją podejmujących, jak i przesłanek jej podejmowania i udzielania pozostaje z perspektywy prawnej działalnością wolną, nieobjętą prawnoadministracyjną regulacją.

3. ORGANIZACJA POMOCY HUMANITARNEJ

Przechodząc do drugiego, tj. organizacyjnego aspektu problematyki pomocy humanitarnej i jego osadzenia w polskim prawie, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że chodzi tu generalnie o odpowiedź na pytanie, w jakich formach może być prowadzona pomoc (co wiąże się z sygnalizowanym już zagadnieniem podmiotów, które mogą być zaangażowane w jej świadczenie) i czy w tej mierze mamy do czynienia z jakimiś rozstrzygnięciami w ramach obowiązującego porządku prawnego?

Otóż można bez szerszej analizy stwierdzić, że brak jest unormowań wprost określających, w jakich formach organizacyjnych może być prowadzona pomoc humanitarna. Osadzenie w obowiązującym prawie tych aspektów organizacyjnych świadczenia pomocy humanitarnej może być więc postrzegane jedynie pośrednio, tym bardziej, że zgodnie z wcześniejszym ustaleniem dotyczącym kręgu podmiotów, których udziałem może być niesienie pomocy, w grę wchodzi tu może – przy braku prawnych ograniczeń – każdy podmiot. To oznacza, że podstaw prawnych głównych aspektów organizacji pomocy humanitarnej należy się dopatrywać w regulacjach prawnych, zwłaszcza administracyjnoprawnych,

kreujących określone rozwiązania ustrojowe i organizacyjne odnoszące się do władzy publicznej, ale przede wszystkim dotyczące aktywności społecznej w różnych dziedzinach. Te rozwiązania (i typy podmiotów z nich wynikające) mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do pomocy humanitarnej. Jest przy tym sprawą oczywistą, że uwaga musi być zwrócona nie tyle na prawnoustrojowe regulacje ze sfery władzy publicznej, co na wspomniane unormowania, których treścią jest wytyczenie ram i sposobów uzewnętrzniania aktywności społecznej, a wśród nich na te, których konstrukcje organizacyjnoprawne mogą być szczególnie użyteczne do prowadzenia działalności o charakterze pomocy humanitarnej.

3.1. ORGANIZACJA POMOCY HUMANITARNEJ W ŚWIECIE USTAWY O WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Wśród regulacji prawnych, które wiążą się z omawianą tu problematyką, w pierwszej kolejności trzeba odnotować (choćby z uwagi na zdefiniowanie pomocy humanitarnej) przywoływaną już u.w.r. Zgodnie z nią współpraca rozwojowa obejmuje ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się lub ich społeczeństwom, zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej:

- pomocy rozwojowej (polegającej zwłaszcza na: promowaniu i wspieraniu demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka; wspieraniu ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego; podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności),
- pomocy humanitarnej (zdefiniowanej jako zapewnienie pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka).

Prowadzenie pomocy rozwojowej, a w tym interesującej nas pomocy humanitarnej, stanowi w świetle ustawy przedsięwzięcie państwa, w ramach którego realizacja konkretnych zadań należy do organów administracji rządowej. Współpraca rozwojowa, także o charakterze pomocy humanitarnej, jest realizowana na podstawie wieloletniego programu współpracy rozwojowej, sporządzanego na okres nie krótszy niż cztery lata (art. 5 ust. 1 u.w.r.). Program jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i przyjmowany przez Radę Ministrów.

Pomimo że ustawa powierza prowadzenie współpracy rozwojowej organom administracji rządowej, to równolegle przewiduje (art. 3), że mogą w niej uczestniczyć także inne podmioty, przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych, podmioty, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

gospodarczej⁵ oraz instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁶.

Przedsiębiorcy i organizacje pożytku publicznego uczestniczące w realizacji zadań wyłaniany są w drodze otwartego konkursu ofert przewidzianego w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: u.d.p.)⁷ bądź w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 10 ust. 1–2). Jak więc widać, omawiana ustawa stwarza szerokie możliwości organizacyjne (ściślej: organizacyjno-podmiotowe) świadczenia pomocy humanitarnej, tyle że dotyczy to nie pomocy humanitarnej w ogóle, lecz pomocy stanowiącej element składowy współpracy rozwojowej i świadczonej zgodnie z ustaleniami wieloletniego programu i rocznych planów tej współpracy.

Ponadto raz jeszcze należy podkreślić, że pomoc humanitarna ulokowana w przepisach u.w.r. to jest działalność co do zasady władzy publicznej (administracji rządowej), która może posługiwać się szeregiem innych podmiotów (o różnym charakterze i statusie prawnym), angażowanych jako wykonawcy określonych zadań. Zarówno w ujęciu przedmiotowym (zadanie państwa), jak i od strony organizacyjnej (powierzenie organom administracji rządowej), mamy tu zatem do czynienia z pomocą humanitarną dość szczególnego rodzaju, której unormowania, m.in. w płaszczyźnie właśnie organizacyjnej, trudno odnosić do wszystkich innych działań o znamionach pomocy humanitarnej.

3.2. ORGANIZACJA POMOCY HUMANITARNEJ W ŚWIECIE USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I WOLONTARIACIE

Kolejnym aktem normatywnym, na który warto zwrócić uwagę, kiedy poszukuje się determinant prawnych aspektów organizacyjnych niesienia pomocy humanitarnej, jest u.d.p. W tej ustawie działalność pożytku publicznego została zdefiniowana jako działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w ramach zadań publicznych (art. 3 ust. 1). Sfera tych zadań jest określona przez ustawę i obejmuje bardzo obszerny katalog dziedzin (art. 4 ust. 1 pkt 1–33 u.d.p.). Nie wymieniono w nim osobno pomocy humanitarnej, jednakże mowa jest o działalności charytatywnej, ratownictwie i ochronie ludności, tudzież pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych w kraju i za granicą (art. 4 ust. 1 pkt 3, 23, 24), co można traktować jako dziedzinę pomocy humanitarnej.

Działalność pożytku publicznego jest ściśle związana – jak już wspomniano – z organizacjami pozarządowymi. Tymi organizacjami są w myśl ustawy osoby prawne lub jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, którym odrębne

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 584.

⁶ Dz. U. z 2010 r., nr 96, poz. 618 ze zm.

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1118.

ustawy przyznają zdolność prawną (w tym fundacje i stowarzyszenia), pod warunkiem że podmioty te nie są jednostkami sektora finansów publicznych oraz że nie działają w celu osiągnięcia zysku (art. 3 ust. 2). W konsekwencji można stwierdzić, że działalność pożytku publicznego, dająca się zakwalifikować jako świadczenie pomocy humanitarnej, jest w kontekście omawianej regulacji udziałem w pierwszej kolejności organizacji pozarządowych.

Ustawa przewiduje jednak, że działalność pożytku publicznego (w tym także mająca cechy pomocy humanitarnej) może być prowadzona przez inne jeszcze podmioty (niezaliczone przez ustawę do organizacji pozarządowych – co jest odrębną, dyskusyjną kwestią) a mianowicie:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeśli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,
- spółki akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ust. 3).

Równocześnie – z wyraźnego wyłączenia ustawowego (art. 3 ust. 4) – działalność pożytku publicznego nie może odnosić się do: partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych ani fundacji utworzonych przez partie polityczne (art. 3 ust. 4).

Tak jak cała działalność pożytku publicznego, tak i te jej przejawy, które wiążą się z pomocą humanitarną, odbywają się według zasad określonych w ustawie. Zasadnicza dyrektywa w tej mierze polega na tym, że realizacja wszystkich zadań publicznych wskazanych w ustawie powinna być prowadzona przez organy administracji publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi, dopuszczonymi przez ustawę (art. 3 ust. 3) podmiotami, które prowadzą działalność pożytku publicznego w zakresie przedmiotowym (i terytorialnym) odpowiadającym zadaniom tychże organów administracji (art. 5 ust. 1). Współpraca ta może przybierać rozmaite formy, np.: zlecenie realizacji zadań organizacjom pozarządowym na zasadach określonych w ustawie, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i z radami działalności pożytku publicznego projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (art. 5 ust. 2).

Zlecanie zadań organizacjom pozarządowym może polegać na powierzeniu wykonywania zadań wraz z udzieleniem dotacji na ich sfinansowanie bądź na

wspieraniu wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Rozróżnienie tych dwóch form sprowadza się najogólniej do tego, że powierzenie wykonywania zadań polega na przekazaniu przez organ władzy publicznej w drodze umowy organizacji pozarządowej (lub innym wyżej wskazanym podmiotom) realizacji swoich zadań wraz z przyznaniem na nie dotacji celowej, podczas gdy wspieranie wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe polega na udzieleniu dotacji celowej na realizowanie celów publicznych objętych zadaniami własnymi tej organizacji. Przy powierzaniu zadań środki finansowe (dotacje) pochodzą od dysponenta części budżetu państwa (np. ministra), podczas gdy wspieranie wykonywania zadań finansowane jest w postaci dotacji celowych pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁸. Można dodać, że zlecanie zadań odbywa się co do zasady w drodze otwartego konkursu ofert. Wyjątkowo, zwłaszcza w przypadku realizowania zadań z obszaru pomocy humanitarnej, zlecenie może być dokonane z pominięciem tej drogi (art. 11a i 11b u.d.p.).

W świetle ustawy organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa (w rozumieniu ustawy) oraz osoba prawna i jednostka organizacyjna działająca na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klub sportowy będący spółką, działający na podstawie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁹ (jeżeli nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników; art. 20 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 3 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i 4).

Wskazane podmioty, aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego, muszą spełniać warunki przewidziane w ustawie (art. 20 ust. 1 pkt 1–6), a także prowadzić działalność w zakresie realizacji zadań pożyteczności publicznej nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata.

Status organizacji pożytku publicznego nabywany jest z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Ustawa szczegółowo normuje obowiązki i uprawnienia podmiotu o tym statusie. Nie wchodząc w ich omawianie, warto jedynie podkreślić, że uprawnienia wynikające ze statusu organizacji pożytku publicznego obejmują m.in. zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, opłaty skarbowej, opłat sądowych – co w przypadku działalności polegającej na niesieniu pomocy humanitarnej ma niebagatelne znaczenie.

⁸ Por. art. 5 ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1118) oraz art. 151 ust. 1 i art. 221 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

3.3. ORGANIZACJA POMOCY HUMANITARNEJ W ŚWIETLE REGULACJI DOTYCZĄCYCH OBRONY CYWILNEJ

Innym jeszcze obszarem unormowań prawnych, w którym można dostrzec odniesienia dotyczące pomocy humanitarnej w jej aspekcie organizacyjnym, są regulacje obrony cywilnej kraju zawarte – w podstawowym zakresie – w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.p.o.)¹⁰.

Celem obrony cywilnej jest ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny albo współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków (art. 137 u.p.o.). Już z tak ujętych zadań wynika, że obrona cywilna jest powołana także do niesienia pomocy humanitarnej (choć jedynie w obrębie państwa). Taką ocenę potwierdzają regulacje prawnomiędzynarodowe, mianowicie zawarte w pierwszym protokole dodatkowym z 8 czerwca 1977 r.¹¹ do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny¹², który przewiduje instytucję obrony cywilnej i do jej zadań zalicza m.in.: ratownictwo, służby medyczne, w tym pierwszą pomoc, opiekę religijną, różnego rodzaju działania ochronne, dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia oraz doraźne przywracanie do działania niezbędnych służb użyteczności publicznej. Wszystkie te działania mogą być kwalifikowane jeśli nie jako udzielanie pomocy humanitarnej, to przynajmniej jako działania bardzo silnie do niej zbliżone.

Według ustawy organami administracji w zakresie obrony cywilnej są: Szef Obrony Cywilnej Kraju – jako centralny organ administracji rządowej w tej dziedzinie – oraz wojewodowie, starostowie, wójtowie i burmistrzowie (prezydenci) miast – jako terenowe organy administracji obrony cywilnej (art. 17 ust. 1–7 u.p.o.). Z kolei podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej, które składają się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych (art. 138 ust. 1–2). Formacje obrony cywilnej są tworzone przez ministrów w drodze rozporządzenia oraz wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów (prezydentów) miast w drodze zarządzeń (art. 138 ust. 3).

Biorąc pod uwagę przywołane rozwiązania prawne u.p.o., można powiedzieć, że pomoc humanitarna na gruncie tej regulacji przedstawia się – podobnie, jak i na podstawie wcześniej omawianych przepisów – w sposób charakterystyczny, tj.: jako zadanie władzy publicznej realizowane w określonych przez ustawę strukturach organizacyjnych (kształtowanych i związanych przede wszystkim z organami administracji publicznej).

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 144.

¹¹ Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

¹² Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 17.

4. PODMIOTY ŚWIADCZĄCE POMOC HUMANITARNA

Przedstawione regulacje prawne, które można traktować jako odzwierciedlenie – zwłaszcza od strony organizacyjnej, podmiotowej – pomocy humanitarnej w prawie polskim, osadzają tę pomoc w szerszych ramach normowanej problematyki, już to dotyczącej współpracy rozwojowej czy działalności pożytku publicznego, już to – zagadnień obrony cywilnej kraju. Są jednak i takie regulacje, co prawda niezbyt liczne, które kreują podmioty (w ogólnym sensie będące organizacjami społecznymi) wpisane niejako z założenia w zajmowanie się działalnością o treści pomocy humanitarnej.

4.1. STATUS PRAWNY POLSKIEGO CZERWONEGO KRZYŻA

W pierwszym rzędzie trzeba tu wskazać ustawę z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (dalej: u.p.c.k.)¹³, która określa na gruncie krajowym status prawny, zadania i kwestie organizacyjne tego podmiotu. Ponieważ szczegóły dotyczące PCK i jego udziału w realizowaniu pomocy humanitarnej są przedmiotem osobnych rozważań w ramach niniejszej publikacji, przeto w tym miejscu można zgłosić jedynie najbardziej podstawowe uwagi w przedmiocie jego położenia prawnego. Należy więc odnotować, że PCK jest w u.p.c.k. określony jako organizacja społeczna działająca na zasadzie dobrowolności (art. 1 ust. 1) i posiadająca osobowość prawną (art. 8). PCK jest więc jednostką o szczególnym charakterze, niezaliczoną do kategorii stowarzyszeń, lecz mającą odrębne, własne umocowania prawne. Ta szczególność przejawia się też w tym, że ustawa wyraźnie zalicza do celów działalności PCK organizowanie i prowadzenie działalności humanitarnej i wychowawczej zmierzającej do utrwalania pokoju między narodami poprzez szerzenie zasad humanitaryzmu, rozwijanie poszanowania czci i godności ludzkiej, ochronę zdrowia i życia ludzkiego oraz niesienie pomocy we wszystkich okolicznościach, gdy dobra te są zagrożone (art. 1 ust. 2, a także art. 3).

W ten sposób PCK ma ukształtowany przez prawo zdecydowany profil „organizacji pomocy humanitarnej”. W obowiązującym porządku prawnym jest to rozwiązanie bez wątpienia wyjątkowe, które wymyka się po części z ogólnej oceny, że gdy chodzi o tenże porządek prawny, to oddziałuje on jako determinanta pomocy humanitarnej jedynie pośrednio. W przypadku PCK regulacje prawne kształtują wprost, choć bez definiowania pomocy humanitarnej, pozycję tego podmiotu jako charakterystycznego, swoistego realizatora tej pomocy¹⁴.

4.2. STATUS PRAWNY CARITAS POLSKA

Innym podmiotem, równie jak PCK charakterystycznym z punktu widzenia świadczenia pomocy humanitarnej, choć o odmiennym statusie prawnym, jest

¹³ Dz. U. z 1964 r., nr 41, poz. 276 ze zm.

¹⁴ Por. zwłaszcza art. 3–6 ustawy.

Caritas Polska. Caritas Polska jest umocowaną w postanowieniach *Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską*, podpisanego 28 lipca 1993 r.¹⁵, kościelną osobą prawną, wpisaną do rejestru stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego, mającą status organizacji pożytku publicznego. W myśl art. 28 konkordatu Kościół katolicki może prowadzić działalność służącą celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym za pomocą kościelnych osób prawnych. Ich działalność jest zrównana pod względem prawnym z analogiczną działalnością prowadzoną przez instytucje państwowe.

Podstawy roli Caritas Polska jako podmiotu zaangażowanego w świadczenie pomocy humanitarnej tworzą też postanowienia statutu tej organizacji, wedle których jednym z jej zadań jest „działalność miłosierdzia realizowana w zakresie potrzeb duchowych i materialnych człowieka oraz działalność pożytku publicznego w sferze zadań określonych w Statucie, w tym działalność charytatywna i humanitarna” (§ 6 statutu). Swoją działalność Caritas może prowadzić na terenie Polski i za granicą.

4.3. STATUS PRAWNY INNYCH PODMIOTÓW ŚWIADCZĄCYCH POMOC HUMANITARNA

Zarówno PCK, jak i Caritas Polska stanowią przykłady rozwiązań prawno-organizacyjnych, które dla problematyki świadczenia pomocy humanitarnej mają charakter swoisty w tym sensie, że ich pojawienie się w porządku prawnym pozostaje w bardzo ścisłym związku z dążeniem do zapewnienia instytucjonalnych form realizacji tejże pomocy. Inaczej mówiąc, organizacje te w założeniu były pomyślane – o czym świadczy określenie ich celów – jako instytucje ukierunkowane na niesienie pomocy humanitarnej, działalność charytatywną czy inną działalność wspierającą ludzi poszkodowanych, znajdujących się w potrzebie, pozbawionych możliwości normalnej egzystencji itd. Jednak – choć są niezwykle ważne dla praktycznej realizacji pomocy humanitarnej – nie niosą ze sobą uniwersalnych (powtarzalnych) formuł organizacyjnych. Z tego punktu widzenia mamy tu do czynienia z konkretnymi, pojedynczymi, opartymi na oryginalnych, „własnych” podstawach prawnych, formami organizacyjnymi podejmowania i prowadzenia pomocy humanitarnej.

Tymczasem, rozpatrując zagadnienia ujęcia pomocy humanitarnej w polskim prawie, zwłaszcza gdy chodzi o kwestie organizacyjne (i podmiotowe), nie można pominąć tych regulacji, które tworzą rozwiązania instytucjonalne, nie odnośzone co prawda bezpośrednio do interesującej nas dziedziny, ale mogące znaleźć zastosowanie w jej obrębie. Takimi regulacjami kreującymi instytucje uniwersalne są: ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (dalej: u.o.f.)¹⁶ oraz

¹⁵ Dz. U. z 1998 r., nr 51, poz. 318.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 ze zm.

ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach (dalej także jako u.o.s.)¹⁷. Unormowane we wspomnianych przepisach fundacje oraz stowarzyszenia z całą pewnością mogą być traktowane jako formy organizacyjne umożliwiające wykonywanie pomocy humanitarnej.

Fundacja – zgodnie z art. 1 u.o.f. – może być ustanowiona do realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, przede wszystkim takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Wskazane ustawowo cele nie obejmują co prawda problematyki udzielania pomocy humanitarnej wprost, ale warto podkreślić, że ich katalog jest otwarty. Nie ma przeszkód, aby jako cele ustanawianej fundacji zostały wskazane działania odpowiadające treściom pomocy humanitarnej i dana fundacja weszła do kręgu podmiotów świadczących tę pomoc.

Przykładami istniejących fundacji prawa polskiego realizujących cele w zakresie działań humanitarnych mogą być: Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Lekarze bez Granic i Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej.

W myśl ustawy fundacje mogą ustanawiać fundatorzy, tj. osoby fizyczne będące obywatelami polskimi i cudzoziemcami, a także osoby prawne mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza nim (art. 2 u.o.f.). Na fundatorze ciąży obowiązek opracowania celów fundacji i jej statutu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno być złożone w formie aktu notarialnego (z wyjątkiem sytuacji, gdy fundacja została ustanowiona w testamencie). W oświadczeniu należy wskazać jej cel oraz składniki majątkowe przeznaczone na realizację tego celu (najczęściej są to środki pieniężne, ale mogą być to również rzeczy ruchome bądź nieruchomości przedstawiające wartość materialną, konieczne do realizacji celów, lub np. papiery wartościowe). Warto zauważyć, że ustawodawca nie określa minimalnej wysokości wkładu fundacyjnego dla fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. W przypadku zamiaru prowadzenia tej działalności wkład fundacyjny na cele prowadzonej działalności nie może być niższy niż 1000 zł (art. 5 ust. 5).

Do ustanowienia fundacji niezbędne jest opracowanie jej statutu, zgodnego z oświadczeniem o ustanowieniu fundacji. Według art. 5 ust. 1 u.o.f. statut ustala fundator, przy czym może on upoważnić do tego inną osobę fizyczną lub prawną (art. 6 ust. 1). W statucie niezbędne jest określenie: nazwy fundacji, jej siedziby, majątku, celów, zasad i form oraz zakresu działalności, składu i organizacji zarządu, sposobu jego powoływania (ewentualnie odwoływania), obowiązków i uprawnień zarządu oraz jego członków, a także ministra właściwego ze względu na cele fundacji, sprawującego nadzór nad jej działalnością. Statut może zawierać również inne postanowienia, np. o dopuszczalności prowadzenia działalności

¹⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 ze zm.

gospodarczej przez fundację, możliwości połączenia fundacji z inną fundacją, dotyczące kwestii zmiany celów i statutu fundacji. Statut może również określać teren działania fundacji – może być to tylko część terytorium kraju, cały kraj oraz dodatkowo inne terytoria, np. Europa, cały świat. W statucie mogą być przewidziane także inne niż zarząd organy fundacji.

Fundacja podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Stąd też po zakończeniu prac nad statutem należy wypełnić odpowiednie formularze rejestracyjne. Dodatkowo konieczne jest wypełnienie formularzy ustalających skład osobowy zarządu. Fundator może – ale nie musi – wchodzić do zarządu fundacji.

Z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego fundacja uzyskuje osobowość prawną – od tego momentu staje się pełnoprawnym uczestnikiem obrotu prawnego i podmiotem działającym na rzecz realizacji przyjętych celów.

Przepisy ustawy normują też sprawy nadzoru nad fundacją (art. 12–15a u.o.f.) oraz zakończenia jej działalności¹⁸.

Drugą formą umożliwiającą od strony organizacyjnej realizację zadań pomocy humanitarnej jest stowarzyszenie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.s. stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania, struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. W ten sposób w celach stowarzyszenia i jako przedmiot jego działalności może bez przeszkód znaleźć się pomoc humanitarna.

Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Osoby w wieku 16–18 lat, posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego w ich ramach, ale większość zarządu muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Małoletni poniżej 16. roku życia mogą za zgodą przedstawicieli ustawowych należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w walnym zebraniu członków oraz bez czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia.

Cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą się zrzeszać w stowarzyszeniach tak jak obywatele polscy, a cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą wstępować do stowarzyszeń, o ile statut stowarzyszenia przewiduje taką możliwość. Osoba prawna, zgodnie z art. 10 ust. 3 u.o.s., może być jedynie członkiem wspierającym stowarzyszenia rejestrowego.

Zgodnie z art. 5 u.o.s. możliwe jest tworzenie stowarzyszeń międzynarodowych, dopuszczalna jest także przynależność stowarzyszenia do organizacji

¹⁸ Szerzej na temat fundacji por. H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

międzynarodowych na warunkach przewidzianych w statucie, jeśli nie narusza to międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto jednak zauważyć, że na gruncie obowiązujących przepisów mamy do czynienia z dwoma rodzajami stowarzyszeń, tj. stowarzyszeniami rejestrowymi i zwykłymi. Zważywszy na często ponadpaństwowy zasięg działalności humanitarnej, wydaje się, że zaangażowane w tę działalność mogą być przede wszystkim stowarzyszenia rejestrowe, natomiast udział drugiego rodzaju stowarzyszeń zdaje się być znacznie utrudniony (o ile w ogóle możliwy).

Stowarzyszenie rejestrowe podlega obowiązkowemu wpisowi do rejestru stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego i z chwilą wpisu uzyskuje osobowość prawną. Stowarzyszenie takie – co istotne dla omawianego tematu – może prowadzić działalność gospodarczą, przyjmować darowizny i otrzymywać dotacje.

Założenie stowarzyszenia – zgodnie z art. 9 u.o.s. – jest możliwe, jeśli co najmniej 15 osób uchwali statut i wybierze komitet założycielski. Osoby te (co najmniej 15) tworzą komitet założycielski stowarzyszenia. Powinien on złożyć do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację stowarzyszenia wraz ze statutem, protokołem z wyboru komitetu założycielskiego, informacją o tymczasowej siedzibie stowarzyszenia oraz listą założycieli (lista zawiera imiona i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, miejsca zamieszkania oraz własnoręczne podpisy każdego z założycieli – art. 12). Sąd rejestrowy doręcza organowi nadzorującemu (właściwemu miejscowo staroście) odpisy dokumentów. Organ ten ma prawo wypowiedzieć się w kwestii rejestracji.

Sąd odmawia zarejestrowania stowarzyszenia, jeśli nie spełnia ono warunków określonych w ustawie. Jeśli sąd rejestrowy stwierdzi, że statut stowarzyszenia jest zgodny z przepisami i założyciele spełniają wymogi określone ustawą, wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia (art. 16). Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego i od tego momentu może rozpocząć swoją działalność.

Statut stowarzyszenia powinien określać (art. 10): nazwę stowarzyszenia, cele i sposoby ich realizacji, sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków, władze stowarzyszenia (obligatoryjnymi władzami są zarząd oraz walne zebranie członków stowarzyszenia), sposób reprezentowania stowarzyszenia oraz warunki ważności uchwał organów, sposób uzyskiwania środków finansowych, zasady ustanawiania składek członkowskich, przepis o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (jeśli działalność taka jest przewidywana), a także zasady dokonywania zmian w statucie i sposób rozwiązywania stowarzyszenia.

Zgodnie z u.o.s. najwyższą władzą jest walne zebranie członków stowarzyszenia. Jest ono właściwe dla wszystkich spraw, które nie zostały w statucie wyraźnie zastrzeżone w kompetencjach innych organów. Każde stowarzyszenie obowiązane jest też mieć zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej (art. 11).

Przepisy ustawy normują – obok wskazanych już kwestii – dalsze jeszcze sprawy związane z funkcjonowaniem stowarzyszeń, jak nadzór nad nimi, ich majątek, a wreszcie likwidacja.

Na zakończenie ogólnej prezentacji u.o.s. trzeba wspomnieć o stowarzyszeniach zwykłych, będących uproszczoną formą stowarzyszenia (art. 40 ust. 1). Stowarzyszenie zwykle nie ma osobowości prawnej i podlega różnym ograniczeniom. Nie może: powoływać terenowych jednostek organizacyjnych, łączyć się w związkach stowarzyszeń, zrzeszać osób prawnych, prowadzić działalności gospodarczej, przyjmować spadków, darowizn, otrzymywać dotacji ani korzystać z ofiarności publicznej (art. 42).

Założyć stowarzyszenie zwykle mogą co najmniej trzy osoby, które uchwalą regulamin określający jego nazwę, cel i teren działalności, środki, za pomocą których zamierzają realizować te cele, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie, a następnie poinformują na piśmie o założeniu stowarzyszenia właściwego dla jego siedziby starostę (jako organ nadzoru). Organ nadzoru może wnioskować do sądu rejestrowego o zakazanie działania stowarzyszenia. Jeżeli w ciągu 30 dni od poinformowania właściwego organu nadzoru nie wydano takiego zakazu, stowarzyszenie może rozpocząć działalność.

Stowarzyszenie zwykle jest – o czym już wspomniano – zdecydowanie mniej predestynowane do pełnienia funkcji formy organizacyjnej umożliwiającej wykonywanie zadań pomocy humanitarnej, choćby z tego powodu, że nie ma osobowości prawnej, a więc w obrocie prawnym nie ma samodzielności (jego pozycja jako podmiotu jest zdecydowanie słabsza w porównaniu ze stowarzyszeniami rejestrowymi, które występują jako osoby prawne)¹⁹.

5. ASPEKTY PROCEDURALNE POMOCY HUMANITARNEJ

Na koniec prezentacji ulokowania pomocy humanitarnej w polskim prawie należy – zgodnie z poczynionymi wcześniej założeniami – spojrzeć jeszcze na odzwierciedlenie w istniejącym stanie normatywnym proceduralnych aspektów tej problematyki. W tym zakresie trudno jednakże dostrzec jakieś charakterystyczne, oryginalne rozwiązania, co daje się wytłumaczyć tym, że polskie prawo nie zawiera osobnej, kompleksowej regulacji odnoszącej się do pomocy humanitarnej w jej całokształcie. W obowiązujących przepisach nie doszukamy się unormowań, które byłyby poświęcone określeniu postępowania (sposobów działania) w przypadku podjęcia i prowadzenia działalności będącej świadczeniem pomocy humanitarnej, niezależnie od tego, kto jest jej podmiotem i na czym ona w konkretnej sytuacji polega. Inna sprawa, czy taką regulację da się w ogóle opracować i wprowadzić w okolicznościach braku odrębnego, całościowego unormowania

¹⁹ Szerzej na temat stowarzyszeń por. m.in.: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Lexis Nexis, Warszawa 2011; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

dziedziny pomocy humanitarnej? Wydaje się, że byłoby to skomplikowane przedsięwzięcie, choć teoretycznie można sobie wyobrazić np. ogólny pomysł na ustawę o postępowaniu przy niesieniu pomocy humanitarnej, ale już na pytanie, co miałyby stanowić jej treść, odpowiedź jest niezwykle trudna, jeśli w ogóle możliwa.

W rezultacie aspekty proceduralne pomocy humanitarnej znajdują swoje miejsce w przepisach prawnych związanych z określonymi przejawami takiej działalności i podmiotami ją prowadzącymi. Unormowania sposobów (trybu) świadczenia pomocy humanitarnej, jeśli są w ogóle formułowane, to w ramach przepisów dotyczących jej poszczególnych przejawów. Przykładowo: organizowanie i prowadzenie pomocy humanitarnej w ramach współpracy rozwojowej reguluje ustawa o tej współpracy, a postępowanie w sprawach pomocy humanitarnej świadczonej przez PCK – przepisy dotyczące tej instytucji. Oczywiście w przypadkach, kiedy działalność humanitarna wiąże się z podejmowaniem rozstrzygnięć prawoadministracyjnych (np. zezwolenia, zgody), w rachubę będzie wchodzić co do zasady procedura administracyjna określona w ustawie z 16 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁰.

Mówiąc o unormowaniu aspektów proceduralnych pomocy humanitarnej, odrębnie trzeba wspomnieć o ustawie z 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (dalej: u.z.p.)²¹. Zastąpiła ona ustawę z 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych²². Nie jest to w istocie regulacja o treściach proceduralnych, tym niemniej odnosi się ona do pewnego rodzaju „postępowania” (działalności), a mianowicie zbierania ofiar w gotówce lub naturze na z góry określony cel.

W myśl ustawy zbiórka publiczną jest zbieranie ofiar w gotówce lub naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p., oraz na cele religijne (art. 1 u.z.p.). Pomoc humanitarna nie jest co prawda wymieniona *expressis verbis* wśród zadań publicznych wskazanych we wspomnianej ustawie, ale są tam takie zadania, jak działalność charytatywna, ratownictwo i ochrona ludności, a także pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, które wypełniają – jak już było to wspomniane – treści działań pomocy humanitarnej. Zbiórka publiczna może się odbywać w miejscach publicznych, czyli ogólnodostępnych, a zwłaszcza na ulicach, placach, w parkach i na cmentarzach.

Ustawa nie zalicza do zbiorów publicznych zbierania ofiar w gotówce lub naturze:

- na cele religijne, duchowne, na kościelną działalność charytatywno-opiekunczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywa się w obrębie terenów kościelnych, kaplic

²⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 498.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 732.

oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony;

- w drodze loterii pieniężnych i fantowych;
- wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę;
- wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywającego się na podstawie pozwolenia władz szkolnych;
- w ramach zbiorów koleżeńskich w lokalu urzędu publicznego, na podstawie pozwolenia kierownika urzędu, lub w innym zakładzie pracy (art. 2 u.z.p.).

Organizatorami zbiórki mogą być:

- organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.;
- podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.;
- komitet społeczny powołany w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej (art. 3 u.z.p.).

Ten ostatni tworzy formę organizacyjną dla inicjatyw społecznych, nieujętych dotychczas (i niewystępujących) w postaci zinstytucjonalizowanej. Komitet społeczny powołują aktem założycielskim co najmniej trzy osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych oraz niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe.

Akt założycielski zawiera przede wszystkim:

- określenie celu, w jakim komitet społeczny został powołany;
- dane powołujących go osób – imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery PESEL, a w przypadku gdy dana osoba nie ma numeru PESEL – serię i numer dokumentu potwierdzającego jej tożsamość;
- adres do korespondencji;
- dane (w zakresie określonym w drugim punkcie powyżej), osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu społecznego;
- oświadczenie o niekaralności za przestępstwa wymienione w akapicie powyżej.

Ustawa określa tryb i zasady prowadzenia zbiorów publicznych. Największe znaczenie ma wśród nich inna niż do tej pory (tj. na gruncie ustawy z 1933 r.) formuła oddziaływania władzy publicznej w zakresie tego rodzaju aktywności. W ustawie z 1933 r. miała ona postać typową dla reglamentacji prawnoadministracyjnej, tj. zezwolenia władzy publicznej na przeprowadzenie zbiórki. Aktualna ustawa łagodniej wyraża to oddziaływanie, tj. wskazuje, że zbiórka publiczna może zostać przeprowadzona po jej zgłoszeniu przez organizatora zbiórki i zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych. Zgłoszenie zbiórki publicznej jest dokonywane za pomocą formularza elektronicznego, a administratorem portalu zbiorów publicznych jest minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 5 u.z.p.). Ustawa dopuszcza możliwość zgłoszenia zbiórki publicznej w formie papierowej. Wypełnienie

zgłoszenia i doręczenie go ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej jest obowiązkiem organizatora zbiórki. Osoba uprawniona do reprezentowania organizatora zbiórki opatruje zgłoszenie zbiórki publicznej dokonane w postaci papierowej własnoręcznym podpisem.

Zgłoszenie zbiórki publicznej zawiera przede wszystkim:

- cel zbiórki;
- dane jej organizatora (m.in.: nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, NIP lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, o którym mowa w art. 3 pkt 1 i 2; imiona i nazwiska członków komitetu społecznego, ich adresy zamieszkania, numery PESEL, a w przypadku gdy członek komitetu nie ma numeru PESEL – serię i numer dokumentu potwierdzającego jego tożsamość;
- sposób prowadzenia zbiórki publicznej i jej miejsce;
- termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiórki publicznej, a także przewidywane niezbędne koszty zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki, które zostaną pokryte z zebranych ofiar.

Zgłoszenie zbiórki publicznej dokonywane jest – jak wspomniano – do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister umieszcza informację o tym zgłoszeniu na portalu elektronicznym zbiorów publicznych, po zweryfikowaniu poprawności wypełnienia obowiązkowych pól formularza.

Przepisy ustawy szczegółowo normują termin zgłoszenia informacji o zbiórce publicznej, jej zawartość itp. zagadnienia techniczno-organizacyjne (art. 10–14 u.z.p.).

Z ustawy nie wynika jednoznacznie walor prawny zamieszczenia przez ministra informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej. Równocześnie jednak ustawa wskazuje, że minister właściwy do spraw administracji publicznej odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, zamieszczenia takiej informacji, gdy:

- wskazany w zgłoszeniu cel zbiórki publicznej jest niezgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p., albo nie jest celem religijnym, a w przypadku komitetu społecznego – również jest niezgodny z celem, w jakim komitet został powołany;
- sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej nie zostało zamieszczone na portalu zbiorów publicznych do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej, pomimo upływu terminu.

Decyzja o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu jest wydawana w ciągu trzech dni roboczych dla zgłoszeń dokonanych w postaci elektronicznej i w terminie siedmiu dni roboczych dla zgłoszeń papierowych (art. 15 u.z.p.).

Pomimo braku dopowiedzenia przez ustawodawcę charakteru prawnego odmowy zamieszczenia informacji na portalu można sądzić (zwłaszcza biorąc pod uwagę, że odmowa ta następuje w drodze decyzji), że w takim wypadku zbiórka publiczna nie może być przeprowadzona. Inaczej mówiąc, w świetle u.z.p., aby

przeprowadzić zbiórkę publiczną, niezbędne jest dochowanie dwóch warunków: zgłoszenie jej oraz umieszczenie informacji o niej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Brak zgody ministra na umieszczenie informacji na portalu należy traktować jako przesłankę uniemożliwiającą przeprowadzenie zbiórki. Sprawa wydaje się jednak dyskusyjna i wymaga szerszej refleksji, tym bardziej że została wygenerowana na gruncie bardzo świeżej ustawy, niebędącej jeszcze przedmiotem szczegółowych analiz.

Ustawa przewiduje dość skrupulatne rozliczenie się (i informację na ten temat) z przeprowadzonej zbiórki.

Zgodnie z u.z.p. organizator zbiórki sporządza i doręcza ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej – w celu zamieszczenia na portalu zbiorrek publicznych – sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki, z podaniem wartości i rodzaju zebranych ofiar (w ciągu 30 dni od zakończenia zbiórki), oraz ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar. Ustawa reguluje szczegółowo terminy przekazywania sprawozdań dotyczących sposobu rozdysponowania zebranych ofiar.

Sprawozdania są zamieszczane na portalu zbiorrek publicznych w postaci dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem formularza elektronicznego udostępnionego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej wraz ze sprawozdaniami, o których mowa, jest dostępna na portalu zbiorrek publicznych przez 10 lat od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania.

6. POMOC HUMANITARNA W INNYCH REGULACJACH PRAWNYCH – PRZYKŁADY

Opisane odzwierciedlenie pomocy humanitarnej w obowiązującym w Polsce porządku prawnym nie jest wyczerpujące. Obok wskazanych regulacji, które mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do podejmowania i prowadzenia takiej działalności, występuje cały szereg unormowań o charakterze szczegółowym (zawartych w aktach normatywnych z różnych dziedzin prawa), które odnoszą się do pomocy humanitarnej.

Z reguły są to unormowania idące w kierunku tworzenia udogodnień czy sytuacji uprzywilejowanej dla działalności humanitarnej i podmiotów ją prowadzących. Dokładne skatalogowanie tych uregulowań byłoby bardzo trudne i pracochłonne, i wymagałoby dokładnej analizy całego porządku prawnego, co znacznie wykracza poza niniejsze opracowanie. Ale żeby nie tracić z pola widzenia tego zagadnienia, warto w tym miejscu zwrócić uwagę na parę unormowań tego rodzaju.

Przykładowo: w ustawie z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³ można odnaleźć uprzywilejowanie sytuacji organizacji społecznych, a także jed-

²³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., nr 117, poz. 1054 ze zm.

nostek organizacyjnych powołanych do realizacji pomocy humanitarnej, polegające na zwolnieniu z podatku od importu:

- leków, odzieży, środków spożywczych, środków sanitarno-czyszczących i innych rzeczy służących zachowaniu lub ochronie zdrowia oraz artykułów o przeznaczeniu medycznym, przywożonych przez te podmioty, przeznaczonych do nieodpłatnej dystrybucji wśród osób potrzebujących;
- towarów przesyłanych nieodpłatnie przez osoby mające swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państwa trzeciego, przeznaczonych dla wspomnianych podmiotów, wykorzystywanych do zebrania funduszy w trakcie zbiórek publicznych organizowanych na rzecz osób potrzebujących;
- wyposażenia i materiałów biurowych przesyłanych nieodpłatnie przez osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państwa trzeciego, przeznaczonych dla wymienionych podmiotów powołanych do realizacji pomocy humanitarnej, wykorzystywanych jedynie do tej działalności (art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2).

Ponadto w grę wchodzi zwolnienie z podatku od importu towarów przywożonych przez jednostki organizacyjne statutowo powołane do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, jeżeli te rzeczy są przeznaczone do bezpłatnego:

- rozdania ofiarom klęski żywiołowej lub katastrofy,
- oddania do dyspozycji ofiarom klęski żywiołowej lub katastrofy i pozostają własnością tych jednostek (art. 63 ust. 1 pkt 1).

W myśl tej ustawy (art. 83 ust. 1 pkt 26 lit. b) przewidziane jest też zastosowanie stawki VAT 0% do dostaw sprzętu komputerowego dla organizacji humanitarnych w celu dalszego nieodpłatnego przekazania placówkom oświatowym.

Z kolei w art. 89 ust. 6 ustawodawca wskazuje, że dla organizacji humanitarnych, których działalność jest zaliczana do sfery pożytku publicznego w rozumieniu przepisów u.d.p., oraz niektórych grup towarów mogą być zastosowane zwroty podatku. Ustawodawca odwołuje się w tym zakresie do rozporządzenia, które jednak nie zostało do tej pory wydane.

Innym przykładem ilustrującym podniesione tu zagadnienie może być rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁴, które przewiduje ułatwienia dla pomocy humanitarnej. Zgodnie z § 11 pkt 4 wobec transportu zawierającego żywe zwierzęta, towary łatwo psujące się lub niebezpieczne oraz przewożącego **pomoc humanitarną** (podkreślenie – J.J.) kontroli granicznej dokonuje się poza kolejnością. Natomiast ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵ stanowi (art. 13 ust. 5), że korzystający z drogi publicznej jest zwolniony z opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, za przejazdu przez obiekty mo-

²⁴ Dz. U. z 2006 r., nr 238, poz. 1729 ze zm.

²⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

stowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz przeprawy promowe na drogach publicznych w przypadku wykonywania pomocy humanitarnej lub medycznej. Powyższe zwolnienie, zgodnie z art. 13 ust. 6, może zostać udzielone w formie decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw transportu.

Jeszcze innego przykładu dostarcza ustawa z 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*²⁶, która przewiduje (art. 76 ust. 1 pkt 1), że na lotniskach użytku publicznego od podmiotu realizującego w interesie publicznym zadania związane z wykonywaniem lotu kategorii HUM (lotu statku powietrznego biorącego udział w akcji humanitarnej) nie pobiera się opłat lotniskowych (opłaty za lądowanie, start, opłaty hałasowej itd.).

7. PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania, mające na celu ukazanie umocowania problematyki pomocy humanitarnej w polskim porządku prawnym, warto zamknąć pewnymi uwagami podsumowującymi.

W pierwszym rzędzie trzeba podnieść, że sprawa określenia prawnego umocowania pomocy humanitarnej w jego całokształcie jest niezwykle złożona i trudna do prezentacji. Bierze się to przede wszystkim stąd, że na gruncie obowiązującego polskiego prawa nie ma odrębnej regulacji w przedmiocie pomocy humanitarnej i jej wykonywania. Równocześnie materia tej pomocy jest bardzo szeroka, wielopłaszczyznowa, wchodząca w zakresy oddziaływania różnych gałęzi prawa.

Przyjęty w niniejszym opracowaniu sposób postrzegania prawnych determinant tej pomocy został skoncentrowany na perspektywie prawnoadministracyjnej, ale przecież można to zagadnienie rozpatrywać pod kątem np. prawa finansowego, w tym podatkowego, międzynarodowego prywatnego, czy także – w szerszym lub węższym zakresie – innych gałęzi prawa. Zawsze więc istotne dla prawnych odniesień zagadnienia pomocy humanitarnej są ustalenia konwencyjne i metodologiczne co do zasięgu i sposobu prowadzenia analizy.

Patrząc na omawianą materię z przyjętej konwencyjnie – acz z pełnym przekonaniem i uzasadnieniem – perspektywy prawnoadministracyjnej, można jedynie potwierdzić generalne spostrzeżenie, że regulacje prawne nie tworzą tu jakiegoś spójnego systemu, lecz są rozrzucone w różnych aktach normatywnych. Nie istnieje regulacja specjalna, poświęcona pomocy humanitarnej (tworząca tzw. prawo pomocy humanitarnej, na wzór np. prawa o cudzoziemcach, prawa o obywatelstwie polskim, prawa o zmianie imion i nazwisk czy innych wyodrębnionych poddziałów prawa administracyjnego).

²⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.

Co więcej, w obowiązującym prawie rzadko, żeby nie powiedzieć – incydentalnie, mamy do czynienia z przepisami bezpośrednio odnoszącymi się do zagadnienia pomocy humanitarnej. Nawet jeśli takie bezpośrednie odniesienia mają miejsce, to dotyczą one tylko niektórych, zazwyczaj szczegółowych, kwestii. W większości odzwierciedlenie pomocy humanitarnej w polskim prawie, zwłaszcza administracyjnym, przebiega w sposób pośredni i obejmuje te regulacje, które przynoszą rozwiązania przede wszystkim natury organizacyjnej.

W rezultacie obraz osadzenia problematyki pomocy humanitarnej nie rysuje się klarownie, lecz w sposób skomplikowany. Każda próba jego rekonstrukcji nie tylko musi być oparta na skrupulatnej analizie materiału normatywnego (co oczywiste), ale także powinna odwoływać się do pewnych ustaleń natury konwencyonalnej, przez co zawsze będzie zawierać ładunek subiektywnego oglądu.

Na tym tle rodzi się refleksja dotycząca ewentualnych postulatów prawnego uporządkowania problematyki pomocy humanitarnej. Otóż w moim przekonaniu sprawa ujęcia pomocy humanitarnej w ramy określonej, odrębnej regulacji wcale nie jest oczywista. Z jednej strony taka regulacja miałaby z pewnością swoje walory. Warto np. sprecyzować, czym jest pomoc humanitarna i co wchodzi w jej zakres. Można intuicyjnie odpowiadać na tak postawione pytania, niemniej jednak najistotniejsze są zawsze tzw. sprawy brzegowe, w których rodzą się wątpliwości, czy dana aktywność jeszcze zalicza się do pomocy humanitarnej, czy już nie. Jest to o tyle istotne, że ustawodawca wiąże z problematyką pomocy humanitarnej szereg przywilejów. Dalej można by wskazać krąg podmiotów świadczących tę pomoc i bliżej określić ich pozycję, być może nawet w postaci szczególnego statusu prawnego (np. jako organizacje humanitarne). Wreszcie taka oddzielna regulacja byłaby dobrym miejscem na generalne unormowanie różnych innych ważnych spraw dotyczących podejmowania i świadczenia pomocy humanitarnej, jak np. określenie katalogu przywilejów dla podmiotów prowadzących działalność humanitarną (np. w dziedzinie podatków czy transportu drogowego – dziś te przywileje są rozproszone w różnych aktach normatywnych), ustalenie zasad ochrony prawnej organizacji świadczących taką pomoc (ten problem jest aktualnie zaniebany) albo określenie praw i obowiązków osób działających w jej ramach.

Z drugiej strony regulacja oznaczałaby poddanie działalności humanitarnej – dzisiaj wolnej od ingerencji prawnej – reglamentacji prawnoadministracyjnej. Czy objęcie pomocy humanitarnej – w dużej mierze będącej świadectwem aktywności społecznej i wyzwalania pozytywnych inicjatyw indywidualnych czy grupowych – reżimem prawnoadministracyjnym (gdzie w rachubę wchodzi nakazy, zakazy, przyzwolenia i podobne akty władcze jednostronne władzy publicznej) byłoby rzeczywiście korzystne? W sytuacji braku takiej regulacji można odnieść wrażenie, że może i nie pomaga on w prowadzeniu tego typu działalności, ale przede wszystkim nie przeszkadza, skoro doświadczenia w niesieniu pomocy humanitarnej przez polskie organizacje opatrzone są wieloma sukcesami.

W rezultacie zasygnalizowany problem jawi się jako bardziej złożony niż mogłoby się wydawać. Kwestia postulatu wypracowania odrębnej regulacji dotyczącej pomocy humanitarnej pozostaje otwarta i wymaga szerszej dyskusji, a w każdym razie takiej dyskusji jest warta.

CZĘŚĆ II

DAWCY POMOCY HUMANITARNEJ

PAŃSTWA JAKO DAWCY POMOCY HUMANITARNEJ

W ostatnich dwóch dekadach pomoc humanitarna zdecydowanie zyskała na znaczeniu jako dziedzina współpracy międzynarodowej. Rosnąca liczba poszkodowanych przez katastrofy naturalne i konflikty zbrojne, apele krajów dotkniętych kryzysami o udzielenie im pomocy, a także coraz większe zaangażowanie organizacji międzynarodowych sprawiają, że państwa są niejako zmuszone do reagowania. Są one najważniejszymi dawcami pod względem wielkości przekazywanych funduszy. Odwołują się do zasad humanitaryzmu i solidarności w stosunkach międzynarodowych, a także potrzeby zapewnienia ochrony praw człowieka, w imię której decydują się na pomoc dla ludności w nagłej potrzebie.

Państwa w różnym stopniu włączają się w udzielanie pomocy humanitarnej, a ich motywacje nie zawsze są bezinteresowne. Przy okazji dbają o swój wizerunek i pozycję w stosunkach międzynarodowych oraz realizują doraźne czy też długoterminowe interesy.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza zaangażowania państw w pomoc humanitarną: ich wydatków, form i kanałów udzielania pomocy, a także problemów i wyzwań, które stoją przed tymi kluczowymi dawcami.

1. WYDATKI PAŃSTW NA POMOC HUMANITARNA

Zgodnie z danymi publikowanymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wartość pomocy humanitarnej przekazanej przez rządy w ostatnich latach wynosiła (w miliardach dolarów): 18,5 w 2014 r.; 16,4 w 2013 r.; 13,2 w 2012 r.; 13,7 w 2011 r.; 13,9 w 2010 r.; 12,6 w 2009 r. i 13,1 w 2008 r. W zależności od okresu stanowiła ona 60–75% wartości całej międzynarodowej pomocy humanitarnej¹.

Różnice w zakresie wielkości środków przeznaczanych w poszczególnych latach były głównie wynikiem występowania katastrof naturalnych i kryzysów

¹ Na podstawie corocznych raportów Global Humanitarian Assistance, opracowywanych głównie w oparciu o dane przekazywane przez ONZ i OECD, <http://www.globalhumanitarianassistance.org>. Znaczna część wartości udzielanej pomocy humanitarnej nie jest zgłaszana przez państwa w oficjalnych raportach, w związku z tym nie można uznać danych końcowych za pełne.

humanitarnych, a nie zmienności polityki państw czy wahań woli politycznej. Przykładowo trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 r. czy katastrofalna eskalacja działań wojennych w Syrii w 2013 r.² wywołały relatywnie dużą reakcję i sprawiły, że państwa te znalazły się wśród największych odbiorców pomocy humanitarnej w tym czasie.

Generalnie można jednak uznać, że wydatki rządów są stabilne i systematyczne. Na przestrzeni ostatnich lat ich znaczna część trafiała do tych samych odbiorców: Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, Afganistanu, Somalii, Sudanu i Pakistanu.

Dla porównania, wielkość funduszy przekazywanych przez dawców indywidualnych zdecydowanie wzrasta w reakcji na nagłe katastrofy humanitarne (takie jak trzęsienia ziemi na Haiti w 2010 r. i w Chinach w 2008 r., gdy organizacje międzynarodowe odnotowały znaczące wpływy)³. Jest to jednak pomoc trudniejsza do przewidzenia.

Państwem przekazującym największe kwoty na pomoc humanitarną są Stany Zjednoczone. W 2014 r. przeznaczyły na ten cel aż 6 mld dolarów, w 2013 r. – 4,7 mld, w 2012 r. – 3,8 mld, a w 2011 r. – 4,9 mld⁴. Ich zaangażowanie od lat sięga jednej trzeciej międzynarodowej pomocy. Dość duży spadek – o 11 % – amerykańskich wydatków na pomoc humanitarną miał miejsce w 2012 r. Było to związane ze znaczącym spadkiem liczby osób dotkniętych kryzysem humanitarnym, o czym świadczyły dane ONZ. W 2011 r. organizacja starała się dotrzeć do 93 mln ofiar, a w 2012 r. – do 76 mln⁵.

Dla odmiany Japonia prowadzi mniej konsekwentną politykę udzielania pomocy humanitarnej, przygotowując się i reagując przede wszystkim na te katastrofy, na które sama jest narażona. Potroila np. wydatki na pomoc w 2004 r. i 2011 r., ale w 2007 r. przekazała połowę środków w porównaniu z 2003 r.⁶ W 2014 r. Japonia wyłożyła na pomoc humanitarną 882 mln dolarów, w 2013 r. – 1,1 mld dolarów, a w 2012 r. – 606 mln dolarów⁷. Nie jest zatem państwem systematycznie angażującym się na szczeblu międzynarodowym, choć jej rola – zwłaszcza w ostatnich latach – zdecydowanie wzrosła.

Za konsekwentnych i najbardziej hojnych donorów pomocy humanitarnej należy uznać: Wielką Brytanię, która w 2014 r. przekazała na ten cel aż 2,3 mld dolarów, Niemcy – 1,2 mld, Szwecję – 933 mln, Kanadę – 747 mln, Norwegię

² Wojna w Syrii rozpoczęła się w 2011 r. i powodowała systematyczne pogłębianie się kryzysu humanitarnego.

³ Por. *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, <http://www.globalhumanitarianassistance.org>, s. 33.

⁴ *Global Humanitarian Assistance Report Highlights 2015*, <http://www.globalhumanitarianassistance.org>, s. 31, a także raporty *Global Humanitarian Assistance* z 2014 r., s. 2, 2013 r., s. 23 i 2012 r., s. 13.

⁵ *Global Humanitarian...* 2013, op. cit., s. 6.

⁶ Ibidem, s. 25.

⁷ Na podstawie raportów *Global Humanitarian* z 2015 r., 2014 r. i 2013 r.

– 639 mln i Francję – 462 mln⁸. Grupa ta od lat znajduje się w czołówce. Należy w niej uwzględnić także instytucje europejskie, których sponsorami są państwa Unii Europejskiej. W 2014 r. przeznaczyły one na pomoc 2,3 mld dolarów⁹. W związku z konfliktem zbrojnym w Syrii znacząco wzrósł także udział Turcji. W 2014 r. przeznaczyła ona na cele humanitarne 1,8 mld dolarów, w 2013 r. – 1,6 mld, a w 2012 r. nieco ponad miliard, podczas gdy jeszcze w 2010 r. jej wkład wynosił 61 mln dolarów¹⁰.

W 2014 r. do najbardziej szczodrych państw pod względem wartości pomocy w stosunku do PKB należały: Kuwejt, Luksemburg, Szwecja i Norwegia, które w 2014 r. przekazały odpowiednio: 0,26%, 0,17%, 0,15% i 0,12% swojego PKB. Dla porównania – w tym samym roku Stany Zjednoczone ofiarowały 0,03% PKB¹¹.

2. PAŃSTWA UDZIELAJĄCE POMOCY HUMANITARNEJ

Bardziej aktywna bądź pasywna postawa państw zależy od wielu uwarunkowań wewnętrznych, takich jak stopień rozwoju gospodarczego i system polityczny, a czasem także od identyfikowanych interesów. Przy okazji kryzysów humanitarnych tradycyjnie formułowano postulaty o pomoc wobec wysoko rozwiniętych państw demokratycznych, choć w ostatnich latach wzrosły także oczekiwania względem państw, które poczyniły postęp gospodarczy, jak Brazylia, Chiny, Indie (tzw. *emerging powers*) czy bogate w surowce naturalne państwa arabskie.

Państwa, które udzielają pomocy humanitarnej, stanowią dwie grupy. Pierwszą tworzą członkowie Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC), którzy pomagają zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z zasad funkcjonowania tej organizacji. Pozostałe państwa, które nie należą do OECD, angażują się *ad hoc*, w odpowiedzi na apele instytucji międzynarodowych, zwłaszcza Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA). Państwa te składają następnie raporty na temat udzielanej pomocy do OECD albo OCHA.

W DAC zasiadają państwa, które kwalifikuje się jako wysoko rozwinięte, mające odpowiednie strategie, programy i instytucje do udzielania pomocy. Członkiem komitetu jest także Unia Europejska. Na dzień 10 października 2015 r. DAC liczył 29 członków: Australię, Austrię, Belgię, Czechy, Kanadę, Danię, Finlandię, Francję, Niemcy, Grecję, Irlandię, Islandię, Włochy, Japonię, Luksemburg, Hiszpanię, Holandię, Nową Zelandię, Norwegię, Polskę¹², Portugalię, Południową Koreę, Słowację, Słowenię, Szwecję, Szwajcarię, Wielką Brytanię oraz Stany

⁸ *Global Humanitarian...* 2015, op. cit., s. 31.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Na podstawie raportów *Global Humanitarian...*, op. cit. z lat 2012–2015.

¹¹ *Global Humanitarian...* 2015, op. cit., s. 36.

¹² Polska została przyjęta do DAC jako 28. państwo w październiku 2013 r.

Zjednoczone i wspomnianą Unię Europejską. W pracach komitetu biorą także udział – na zasadach obserwatorów – państwa, które jeszcze nie są jego członkami, ale składają doń raporty, oraz takie organizacje, jak: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju czy Afrykański Bank Rozwoju.

Komitet Pomocy Rozwojowej koordynuje działania pomocowe dla państw rozwijających się. Pomoc humanitarna jest uwzględniana jako część oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Wszystkie państwa członkowskie DAC są stroną i starają się wdrażać zasady Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej (*Good Humanitarian Donorship* – GHD). Pomoc podlega przeglądowi, tzw. *peer review*, który służy udoskonalaniu instrumentów i procedur, a także promocji standardów w zakresie udzielania pomocy. Przykładowo w 2013 r. opublikowano wyniki przeglądu dla Szwecji, Francji i Australii, w 2014 r. – Włoch, Japonii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Austrii, a w 2015 r. – Nowej Zelandii, Belgii, Niemiec oraz Portugalii¹³.

OECD uznaje za GHD, że pomoc humanitarna jest skierowana na ratowanie życia, łagodzenie cierpienia oraz zachowanie i ochronę ludzkiej godności w obliczu nagłych katastrof. Musi być udzielana z poszanowaniem zasad humanizmu, bezstronności, neutralności i niezależności¹⁴. Organizacja zakłada, że pomoc humanitarna może być przekazywana nie tylko na organizację schronienia i urządzeń sanitarnych dla poszkodowanych, dostarczanie wody, żywności, środków medycznych oraz wszelką inną pomoc doraźną mającą na celu ochronę bezpieczeństwa i poprawę sytuacji osób dotkniętych katastrofą, ale także na działania prewencyjne i przygotowanie na wypadek kryzysu humanitarnego oraz redukcję ryzyka jego wystąpienia. Obejmuje udzielanie pomocy uchodźcom w krajach rozwijających się (ale nie w krajach donorów) oraz wszelkie koszty organizacyjne związane z działaniami pomocowymi. Ścisła definicja działań, które mogą być podejmowane w ramach pomocy humanitarnej, pozwala na jej odróżnienie od pomocy rozwojowej. W istocie stanowi ona niewielką część oficjalnej pomocy rozwojowej państw. W 2001 r. było to 7,5%, a w 2005 r. – 10%¹⁵.

Większość międzynarodowych funduszy na pomoc humanitarną pochodzi od członków DAC. W latach 2004–2014 dostarczyły one około 94% wartości tej

¹³ A. Guido, „50 Years of Peer Reviews by the OECD’s Development Assistance Committee: an Instrument of Quality Assurance and Mutual Learning”, *Briefing Paper* nr 12, 2013, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2013. S. Reddy, A. Heuty, „Peer and Partner Review: A Practical Approach to Achieving the Millennium Development Goals”, *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 6, t. 3, 2005, s. 399–420.

¹⁴ *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, Sztokholm, 17 czerwca 2003.

¹⁵ Zob. także: *Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, OECD 2009, s. 99–104; *Evaluating Humanitarian Action Using the OEDC-DAC Criteria*, Overseas Development Institute, London, marzec 2006; L. Walmsley, *Humanitarian Aid in the DAC Context*, <http://www.global-humanitarianassistance.org/humanitarian-aid-in-the-dac-context-570.html> (dostęp: 15.08.2014 r.).

pomocy, a w 2014 r. – 90% (16,8 mld dolarów)¹⁶. Jest to zasługą największych donorów: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Szwecji, Francji i instytucji Unii Europejskiej. Polska jest członkiem DAC, jednak znajduje się poza pierwszą dwudziestką rządowych donorów.

Choć państwa DAC są niekwestionowanymi liderami udzielania pomocy humanitarnej, to rośnie wkład państw spoza komitetu. Dyskusja na temat potrzeby ich większego zaangażowania nasiliła się zwłaszcza po 2008 r., wraz z początkiem kryzysu w rozwiniętych państwach zachodnich. W grupie tej znajdują się państwa niezwykle zróżnicowane pod względem gospodarczym i politycznym, w tym takie, które chcą odgrywać coraz istotniejszą rolę w stosunkach międzynarodowych, m.in. poprzez wzmocnienie swojej pozycji w organizacjach o zasięgu światowym¹⁷.

Państwa te przedkładają udzielanie pomocy rzeczowej nad gotówkową. Pozwala im to na przeznaczanie nadwyżek w produkcji żywności czy lekarstw na pomoc humanitarną. Częściej także udzielają pomocy w sytuacjach kryzysowych wywołanych żywiołami niż powstałych w następstwie konfliktów zbrojnych.

Dane dotyczące wielkości pomocy humanitarnej pochodzącej od państw nie-współpracujących z DAC nie zawsze są pełne. Wiele z nich nie jest stroną zasad przyjętych w ramach GHD, a także nie przysyła raportów do OCHA FTS – systemu monitorowania finansowego (*Financial Tracking Service*), w związku z tym nie są one uwzględniane w międzynarodowych statystykach. Nie zawsze oddzielnie traktują też pomoc humanitarną i rozwojową, co zakłóca statystyki.

Państwa niezachodnie podejmują ponadto inicjatywy o zasięgu regionalnym. Organizacja Współpracy Islamskiej powołała np. w 2008 r. Departament Współpracy Humanitarnej i w 2011 r. otworzyła w Mogadiszu biuro, aby koordynować działania pomocowe swoich członków. W tym samym roku Stowarzyszenie Państw Azji Południowo-Wschodniej zorganizowało centrum koordynacyjne regionalnej pomocy humanitarnej w Dżakarcie.

W 2013 r. wkład państw spoza DAC wyniósł 2,3 mld dolarów (dwukrotnie więcej niż w 2011 r.), co stanowiło około 14% całej sumy udzielonej pomocy. Do największych dawców w tej grupie należą: Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Rosja, Chiny, Indie, Katar i Afryka Południowa¹⁸.

Omawiane państwa w coraz większym stopniu zabiegają o lepszą organizację pomocy humanitarnej, przejrzystość swoich działań oraz uwzględnianie w międzynarodowych statystykach. Przykładowo Zjednoczone Emiraty Arabskie powołały w 2008 r. Biuro Koordynacji Pomocy Zagranicznej (OCFA), a w 2010 r. po raz pierwszy przedstawiły własny raport dotyczący udzielanej pomocy do

¹⁶ *Global Humanitarian...* 2015, op. cit., s. 30.

¹⁷ Por. A. Binder, C. Meier, „Opportunity knocks: why non-western donors enter humanitarianism and how to make the best of it”, *International Review of the Red Cross*, t. 39, nr 884, grudzień 2011, s. 1139–1142.

¹⁸ *Global Humanitarian...* 2014, op. cit., s. 2.

OECD CRS (*Creditor Reporting System*)¹⁹. Rosja przyjęła koncepcję udziału w międzynarodowej pomocy rozwojowej oraz pomocy humanitarnej w 2007 r.²⁰ Chiny opublikowały 21 kwietnia 2011 r. *White Paper on Foreign Aid*, w którym przedstawiły swój model udzielania pomocy. Niemniej jednak hojność państw pozostających poza DAC podlega sporym wahaniom. Przykładowo w 2001 r. wyłożyły one 664 mln dolarów, w 2002 r. – 98, w 2010 r. – 738, a w 2011 r. – 509.

3. UDZIELANIE PRZEZ RZĄDY WEWNĘTRZNEJ POMOCY HUMANITARNEJ

Należy wyróżnić dwie podstawowe formy zaangażowania państw:

- wewnętrzną pomoc humanitarną,
- międzynarodową pomoc humanitarną.

Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ każde państwo ma obowiązek troszczenia się o ofiary klęsk żywiołowych i innych wyjątkowych sytuacji mających miejsce na jego terytorium²¹. Państwa, na terenie których powstał kryzys humanitarny, są najczęściej pierwszymi oraz najważniejszymi dawcami, inicjatorami i organizatorami pomocy humanitarnej, zwłaszcza w ciągu pierwszych 72 godzin po katastrofie. Są w stanie szybko zidentyfikować potrzeby poszkodowanych i sprawnie na nie zareagować. Znają miejscowe realia, sieć komunikacji, lokalny język, a rządy ponoszą odpowiedzialność za ochronę swojej ludności. Na nich spoczywa zatem główny obowiązek przygotowania państwa na możliwą katastrofę oraz zaplanowania działań na wypadek potrzeby udzielenia **wewnętrznej pomocy humanitarnej**.

Chodzi o rozwiązania prawne, instytucjonalne i praktyczne, które pozwolą na natychmiastową reakcję i udzielenie pomocy poszkodowanym²². W tym przypadku najlepiej sprawdzają się państwa wysoko rozwinięte i doświadczone kryzysami, które w zależności od potrzeb są w stanie szybko rozmieścić personel humanitarny, wojskowy i ratowniczy. Z dużym uznaniem wspólnota międzynarodowa obserwowała działania podejmowane przez władze i instytucje Japonii wobec obywateli poszkodowanych na skutek tsunami w 2011 r.

W ostatnich latach wzrosła liczba państw-biorców pomocy humanitarnej, zwłaszcza w Azji i Afryce, które ustanowiły bądź wzmocniły wewnętrzny system reagowania na katastrofy.

¹⁹ Zob. także: K. Al-Yahya, N. Fustier, „Saudi Arabia as a humanitarian donor: high potential, little institutionalization”, *GPPi Research Paper*, nr 14, marzec 2011.

²⁰ *Russia's Participation in International Development Assistance*, Ministry of Finance of the Russia Federation, 2007, http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf (dostęp: 15.08.2014 r.), zob. więcej: A. Brezhneva, D. Ukhova, „Russia as a humanitarian aid donor”, *Oxfam Discussion Paper*, 15 lipiec 2013.

²¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 18 grudnia 1991 r., nr 46/182.

²² Zob. szerzej: P. Harvey, *Towards Good Humanitarian Government. The Role of the Affected State in Disaster Response*, „HPG Policy Brief”, wrzesień 2009.

Istnieją jednak trudności w miarodajnym szacowaniu wydatków na wewnętrzną pomoc humanitarną. W statystykach OECD mogą być uwzględniane jedynie częściowo, a składanie raportów do OCHA FTS nie jest obowiązkowe.

Przykładowo Indie w latach 2006–2010 przeznaczyły na wewnętrzną pomoc humanitarną ponad 6,2 mld dolarów, podczas gdy międzynarodowa pomoc dla Indii wyniosła 315 mln²³. Z kolei Sudan wydał w latach 2003–2012 kwotę 105 mln dolarów²⁴, natomiast pomoc międzynarodowa dla tego kraju w latach 2002–2011 wyniosła 10,6 mld dolarów²⁵.

Według wybiórczych danych OCHA FTS do największych donorów wewnętrznej pomocy humanitarnej w latach 2003–2012 należały: Sudan, Irak, Nepal, Pakistan, Kenia i Afganistan²⁶. Znaczące wewnętrzne rezerwy finansowe na te cele mają: Stany Zjednoczone, Chiny, Indie i Japonia²⁷.

Szczególną formą udzielania pomocy humanitarnej jest przyjmowanie na swoje terytorium uchodźców, co ma miejsce najczęściej w konsekwencji toczących się konfliktów zbrojnych. W czerwcu 2014 r. po raz pierwszy od czasu II wojny światowej liczba osób zmuszonych do opuszczenia swoich domów przekroczyła 50 mln²⁸. Większość z nich przebywa w państwach pozostających poza DAC. W czerwcu 2014 r. Turcja i Pakistan gościły po 1,59 mln uchodźców, Liban – 1,15 mln, Iran – 982 tys., Etiopia – 659,5 tys., a Jordania – 654,1 tys.²⁹

Brakuje dokładnych i systematycznie publikowanych danych na temat wydatków rządów na pomoc dla uchodźców. Przykładowo Turcja przeznaczyła na ten cel w 2013 r. aż około 1,6 mld dolarów³⁰. Pomoc międzynarodowa dla Turcji w związku ze wzrastającą liczbą syryjskich uchodźców wynosiła zaledwie 12% jej wkładu – 194 mln dolarów³¹.

W przypadku państw słabiej rozwiniętych czy wręcz upadłych, w których panują przedłużające się konflikty zbrojne, głód bądź następuje nagła katastrofa naturalna, ogromne znaczenie ma pomoc humanitarna przekazywana przez inne kraje. Jej zadaniem jest przede wszystkim udzielenie pomocy państwom dotkniętym przez kryzys humanitarny w realizowaniu ich odpowiedzialności i obowiązków względem obywateli, a nie ich zastępowanie czy pomijanie.

²³ *Global Humanitarian... 2011*, op. cit., s. 6.

²⁴ *Global Humanitarian... 2013*, op. cit., s. 34.

²⁵ *Global Humanitarian... 2013*, op. cit., s. 41.

²⁶ Ibidem.

²⁷ *World Humanitarian Data and Trends*, OCHA 2013, s. 10.

²⁸ Liczba ta obejmuje uchodźców wewnętrznych.

²⁹ *World at War. UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2014*, 18 czerwca 2015 r., s. 2.

³⁰ *Global Humanitarian... 2015*, op. cit., s. 38.

³¹ Ibidem, s. 39.

4. KANAŁY DYSTRYBUCJI MIĘDZYNARODOWEJ POMOCY HUMANITARNEJ UDZIELANEJ PRZEZ RZĄDY

Decydując się na przekazanie funduszy na pomoc humanitarną, państwa dokonują wyboru określonych kanałów ich dystrybucji. Mogą udzielać bezpośredniej pomocy, wykorzystując stosunki dwustronne z poszkodowanym państwem. Odbywa się to w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłaszane przez państwa dotknięte kryzysem humanitarnym. Rządy przekazują fundusze, a odpowiednie instytucje organizują transporty z pomocą, oferują ratowników, personel humanitarny, a czasem także wojskowy.

Zdecydowana większość pomocy humanitarnej udzielana jest jednak za pośrednictwem wyspecjalizowanych podmiotów (tzw. *first level recipients*). Do najważniejszych z nich należą:

- organizacje i agendy międzyrządowe,
- organizacje pozarządowe,
- Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK).

Państwa preferują korzystanie z tych instytucji ze względu na ich profesjonalizm oraz transparentne mechanizmy, które wypracowały przez lata. Czasem, zwłaszcza w czasie konfliktów zbrojnych, w które zaangażowana jest strona rządowa, wolą ominąć struktury kraju biorcy ze względu na ich wątpliwą wiarygodność. Uznają zwłaszcza przewagę organizacji obecnych w terenie i znających lokalne uwarunkowania. Dokonują wpłat do ogólnych budżetów instytucji, budżetów celowych przeznaczonych na pomoc w danej sytuacji oraz finansują konkretne projekty. Coraz chętniej także wpłacają pieniądze na fundusze złożone, tzw. *pool humanitarian funds*, które są zarządzane przez organizacje międzynarodowe, przesyłające zgromadzone środki innym organizacjom międzyrządowym czy pozarządowym w zależności od potrzeb. Dzięki nim znacznie łatwiej i szybciej udaje się organizować pomoc. Należą do nich: fundusze ds. pomocy w sytuacjach kryzysowych (ERFs), wspólne humanitarne fundusze (CHF) czy też Centralny Fundusz ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (CERF). Wartość pomocy przekazanej za pośrednictwem funduszy złożonych wzrosła z 583 mln dolarów w 2006 r. do 853 mln w 2010 r.³²

Państwa członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD przekazały około 62% funduszy w latach 2009–2013 agencjom i instytucjom ONZ, w pierwszym rządzie Światowemu Programowi Żywnościowemu (WFP), a następnie Urzędowi Wysokiego Komisarza Narodów ds. Uchodźców (UNHCR) i Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA). Drugim ważnym pośrednikiem są organizacje pozarządowe, do których w tym samym czasie trafiło ok. 19% pomocy przekazywanej przez rządy. Wiele z nich miało siedzibę w kraju donora.

³² *Global Humanitarian...* 2011, op. cit., s. 7.

Relatywnie mniejsza część funduszy trafia do podmiotów administracji państwowej, MKCK i innych. Poszczególne państwa mają jednak własne preferencje. Przykładowo w latach 2006–2010 Szwajcaria przekazała 25% wartości środków do MKCK, a poniżej 30% organizacjom międzynarodowym. Z kolei Stany Zjednoczone kierowały ponad 60% funduszy przez organizacje międzynarodowe, a przez MKCK jedynie 3%. W tym samym czasie Francja przekazała instytucjom Unii Europejskiej 80% swoich środków na pomoc humanitarną³³.

Nieco innych wyborów dokonują państwa spoza Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. Większym zaufaniem darzą instytucje administracji państwowej i dwustronne kanały udzielania pomocy. Przykładowo w 2009 r. przekazały za ich pośrednictwem 21,6% wartości pomocy, podczas gdy członkowie komitetu – zaledwie 8,6%³⁴. Większą część swoich funduszy powierzają także podmiotom Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – 24%, podczas gdy państwa DAC – 8,1%. Do organizacji pozarządowych trafia zaledwie około 1,5% wartości pomocy humanitarnej z tych państw³⁵.

Szczególnym podmiotem wykorzystywanym do zadań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej jest **wojsko**. W ostatniej dekadzie jego rola w tej dziedzinie wzrosła, co miało związek głównie z zaangażowaniem Stanów Zjednoczonych w Afganistanie i Iraku, ale także z uwzględnianiem w mandatach operacji wojskowych Unii Europejskiej zadań związanych z ochroną dostarczania pomocy humanitarnej oraz wprowadzeniem przez ONZ zintegrowanych misji cywilno-wojskowych. Wojsko zostało także zaangażowane w walkę z kryzysem wywołanym wirusem ebola. 3 tys. żołnierzy wysłały w związku z nim do Afryki Stany Zjednoczone, a 750 żołnierzy wyekspediowała Wielka Brytania³⁶. Tradycyjnie wojsko spełniało zadania humanitarne zarówno w czasie katastrof naturalnych, jak i kryzysów wywoływanych konfliktami zbrojnymi.

W sytuacji zagrożenia organizacje cywilne nie są w stanie same poradzić sobie z dystrybucją pomocy humanitarnej. Z drugiej strony wykorzystywanie sił zbrojnych budzi kontrowersje i może być interpretowane jako naruszenie podstawowych zasad udzielania pomocy humanitarnej, zwłaszcza bezstronności i neutralności, a także wywołuje wątpliwości dotyczące ukrytych interesów. Udział sił zbrojnych w działaniach humanitarnych często nie jest wykazywany. Zgodnie z wytycznymi Narodów Zjednoczonych z Oslo z listopada 2007 r. w sprawie użycia wojskowych i cywilnych aktywów obrony (MCDA) w akcjach ratowniczych

³³ *Global Humanitarian...* 2012, op. cit., s. 44.

³⁴ Wykorzystywanie dwustronnych relacji do udzielania pomocy humanitarnej mimo wszystko systematycznie maleje, zob. raport: *The State of Humanitarian System*, ALNAP, 2012, s. 39.

³⁵ *Global Humanitarian...* 2011, op. cit., s. 42.

³⁶ *Global Humanitarian...* 2015, op. cit., s. 77.

za granicą w razie wystąpienia katastrofy, koszty użycia MCDA nie powinny być pokrywane z funduszy przeznaczonych na pomoc humanitarną³⁷.

Stany Zjednoczone w latach 2007–2011 wydały za pośrednictwem wojska sumę 1,2 mld dolarów³⁸. Amerykański Departament Obrony był jednocześnie donorem i podmiotem implementującym zadania humanitarne. Do największych donorów wykorzystujących siły zbrojne do udzielania pomocy humanitarnej w Afganistanie należały Niemcy, Francja i Australia. Duża część pomocy humanitarnej została rozdysponowana przez wojsko także po trzęsieniu ziemi i tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 r., trzęsieniu ziemi w Kaszmirze w 2005 r. i na Haiti w 2010 r. W tym ostatnim przypadku niemal 40 państw wysłało swoje siły zbrojne do realizacji celów humanitarnych, m.in.: USA, Francja, Nikaragua, Chile, Kolumbia, Brazylia, Surinam, Urugwaj, Jordania, Włochy i Jamajka³⁹.

5. PROBLEMY I WYZWANIA ZWIĄZANE Z RZĄDOWĄ POMOCĄ HUMANITARNĄ

W związku z rozwojem systemu udzielania pomocy humanitarnej, w który zaangażowanych jest wiele państw, instytucji i jednostek, powstały także zasady, do których przestrzegania państwa się zobowiązały. Służą one przede wszystkim zapewnieniu przejrzystości działań i zwiększeniu skuteczności udzielanej pomocy. Najważniejsze zasady zostały ujęte w:

- konwencjach genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny,
- rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 18 grudnia 1991 r., nr 46/182,
- *Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej* z 2007 r.,
- wspomnianych zasadach Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej (GHD) z 2003 r.,
- Karcie Humanitarnej i Minimalnych Standardach Sphere.

Należą do nich: humanitaryzm, bezstronność, neutralność i niezależność. Istotna jest również adekwatność udzielanej pomocy oraz zachowanie proporcji w stosunku do potrzeb ludności. Chodzi o to, aby reagując na nowe kryzysy, pamiętać jednocześnie o tych przedłużających się czy tzw. zapomnianych kryzysach. Pomocne są w tym analizy i apele wyspecjalizowanych instytucji międzynarodowych.

W przypadku pomocy płynącej od państw istnieje naturalne zagrożenie jej nadmiernym upolitycznieniem. Państwa są bardziej skłonne udzielać pomocy w krajach sąsiednich, jeśli w kryzysie humanitarnym dostrzegają czynnik destabilizujący cały region. Chcą powstrzymać negatywne konsekwencje kryzysu, chociażby w postaci fali uchodźców. Kierują się także bliskością kulturową

³⁷ *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief*, UN OCHA, November 2007.

³⁸ *Global Humanitarian...* 2013, op. cit., s. 69.

³⁹ Ibidem.

i religijną, a czasem systemem politycznym i stopniem przestrzegania praw człowieka. Niewielu zachodnich donorów chce udzielać pomocy w państwach, w których funkcjonują opresyjne reżimy, utrudniające pracę niezależnych instytucji międzynarodowych.

Wiele problemów stwarza wspomniane już wykorzystywanie sił zbrojnych w pomocy humanitarnej. Choć niejednokrotnie ich zaangażowanie jest konieczne dla ratowania poszkodowanych w katastrofach czy zapewnienia porządku i bezpieczeństwa⁴⁰, to nie brakuje sytuacji, w których wojsko odgrywa niejasną rolę. Dotyczy to konfliktów zbrojnych, kiedy dawca jest jednocześnie stroną i traktuje pomoc humanitarną jako formę nawiązania pozytywnych relacji z miejscową ludnością oraz poprawy bezpieczeństwa żołnierzy. Zdarza się wykorzystywanie konwojów humanitarnych do przemytu broni bądź realizowania innych, partykularnych celów wojskowych lub politycznych. Przykładem tego był tzw. konwój z pomocą humanitarną wysłany w sierpniu 2014 r. przez Federację Rosyjską na wschodnią Ukrainę, gdzie toczyły się walki z separatystami wspieranymi przez Rosję. Brak ścisłej współpracy z ukraińskim rządem oraz organizacjami międzynarodowymi, a także niejasne wspieranie się autorytetem MKCK podważyły wiarygodność intencji rosyjskich władz i groziły kompromitacją idei pomocy humanitarnej.

Preferencje państw ujawnia ich reakcja na apele wystosowywane przez Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ. W 2011 r. i 2012 r. z największą odpowiedzią spotkały się apele w sprawie kryzysów humanitarnych w Zimbabwie i Somalii (reakcje państw pokryły 87% zgłoszonego zapotrzebowania), a z najłabszą – w Liberii (gdzie zaspokojono zaledwie 38% potrzeb)⁴¹. Państwa Zatoki Perskiej w większym stopniu wspierają społeczności muzułmańskie. Australia wydaje fundusze humanitarne głównie w regionie Oceanii, a Belgia niesie pomoc na terenach byłych kolonii w rejonie Wielkich Jezior.

Zbyt częste powoływanie się przez państwa na względy humanitarne w czasie rozmaitych działań politycznych, a nawet dla celów interwencji zbrojnych prowadzi do nadużywania idei humanitaryzmu i w konsekwencji zakłócenia percepcji istoty pomocy humanitarnej⁴².

⁴⁰ Zob. więcej: *Counting the Cost of Humanitarian Aid Delivered Through the Military*, Global Humanitarian Assistance, March 2013.

⁴¹ *Global Humanitarian...* 2013, op. cit., s. 46.

⁴² Zob. także: B. Pommier, „The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond”, *International Review of the Red Cross*, t. 93, nr 884, grudzień 2011 r., M. Bessler, S. Karouko, „Civil-military relations in armed conflicts: A humanitarian perspective”, *A Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations*, 2006, t. 3, s. 4–10; M. Studer, „The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict”, *International Review of the Red Cross*, czerwiec 2001, t. 83, nr 842, s. 374–377.

6. PRZYKŁADY ANGAŻOWANIA SIĘ PAŃSTW NA RZECZ UDZIELANIA POMOCY HUMANITARNEJ

Stany Zjednoczone od lat pozostają największym donorem pomocy humanitarnej. Rozwinęły bogate ustawodawstwo w tej dziedzinie, którego podstawą jest ustawa o pomocy zagranicznej (*Foreign Assistance Act* z 1961 r.⁴³). Pozwoliła ona na zaangażowanie wielu federalnych instytucji i agencji.

Do najważniejszych z nich należą federalna rządowa Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), która dostarcza ok. 64% amerykańskiej pomocy humanitarnej wykazywanej w raportach do OECD, oraz Departament Stanu, który odpowiada za rozdział ok. 34% funduszy⁴⁴. Wydatki Departamentu Obrony stanowią zaledwie kilka procent⁴⁵.

USAID jest podzielona na biura wyspecjalizowane w określonych typach pomocy. Biuro ds. Pomocy Zagranicznej w Sytuacji Katastrof (*Office of Foreign Disaster Assistance*, OFDA) zajmuje się zmniejszaniem ryzyka katastrof, organizowaniem oraz dostarczaniem pomocy humanitarnej. Jest uprawnione do przekazywania ofiarom wszelkiej pomocy z wyjątkiem żywności. Znaczną część środków dystrybuuje poprzez organizacje pozarządowe. Biuro Żywności dla Pokoju (*Office of Food for Peace*, FFP) dotuje organizacje pozarządowe na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, wspierając pięcioletnie projekty długoterminowe lub dostarczając pomocy żywnościowej *ad hoc*, w nagłych sytuacjach. Zaopatrywaniu w produkty spożywcze służy także Międzynarodowy Program Pomocy Żywnościowej amerykańskiego Departamentu Rolnictwa.

W Departamencie Stanu najważniejszą rolę gra Biuro Ludności, Uchodźców i Migracji (PRM), które m.in. udziela pomocy uchodźcom na świecie, ściśle współpracując z międzynarodowymi organizacjami wielostronnymi.

W ramach Departamentu Obrony za pomoc odpowiada Biuro Pomocy Humanitarnej i Rozminowywania (HA/MA), będące częścią Amerykańskiej Agencji Współpracy do spraw Obrony i Bezpieczeństwa (DSCA). Departament Obrony realizuje m.in. programy dotyczące usuwania min przeciwpiechotnych oraz dostarczania pomocy humanitarnej i wsparcia w przypadku nagłego wystąpienia sytuacji niebezpiecznych (FDR/ER).

Warto także zwrócić uwagę na rolę Kongresu, sprawującego kontrolę nad budżetem, oraz prezydenta, który ogłasza wystąpienie stanu wyjątkowego i może autoryzować użycie środków na cele humanitarne w przypadku niektórych agencji rządowych⁴⁶.

⁴³ *US Assistance Act*, 1961, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf> (dostęp: 2.06.2015 r.).

⁴⁴ *The United States*, OECD DAC Peer Review, 2011, s. 74.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Na temat instytucji kompetentnych w zakresie udzielania pomocy humanitarnej w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w perspektywie komparatywnej zob: J. Steets, *From B-Envelopes to the F-Bureau: Understanding Transatlantic Approaches to Humanitarian Assistance*,

Po dokonaniu przeglądu amerykańskiej pomocy DAC zwrócił uwagę na zbyt skomplikowany system wewnętrzny jej udzielania. Brak międzyrządowej instytucji, która mogłaby ustalać wytyczne i pełnić funkcję koordynatora amerykańskiej pomocy humanitarnej powoduje, że jej jakość i zgodność ze standardami GHD nie są stałe i często zależą od zaangażowanej instytucji⁴⁷.

Jak wspomniano, Stany Zjednoczone od lat pozostają największym dostarczycielem międzynarodowej pomocy humanitarnej, w tym żywności. W ich podejściu widoczne są jednak zmiany. W latach dziewięćdziesiątych „eksperymentowały” z pomocą humanitarną, udzielając jej Korei Północnej czy Sudanowi i traktując jako instrument mogący wesprzeć realizację celów polityki zagranicznej⁴⁸. Po rozpoczęciu „wojny z terroryzmem” przez prezydenta Georga W. Busha pomoc humanitarna została w większym stopniu powiązana z polityką bezpieczeństwa. Liczne poprawki do ustawy *Foreign Assistance Act* umożliwiły przyjęcie bardziej elastycznego podejścia i udzielanie pomocy w nagłych sytuacjach bez oglądania się na uwarunkowania polityczne.

W przypadku państw, wobec których Stany Zjednoczone są głównym, dominującym donorem, istnieją obawy, że przekłada się to na polityczne uzależnienie biorcy od mocarstwa. Ponadto, ponieważ USAID zajmuje się nie tylko pomocą humanitarną, ale także rozwojową, połączoną z promocją demokracji i praw człowieka, nie brakuje sytuacji, kiedy jest ona oskarżana o ingerencję w wewnętrzne sprawy państw, np. przez Rosję w 2012 r. czy Ekwador w 2014 r.⁴⁹

Turcja jest państwem narażonym na rozmaite katastrofy naturalne, np. trzęsienia ziemi, więc tradycyjnie utrzymuje znaczącą rezerwę budżetową na cele humanitarne. W 1999 r. i 2011 r. miały miejsce w tym kraju silne trzęsienia ziemi, które doprowadziły do powstania poważnych kryzysów humanitarnych. W związku z tym Turcja była zarówno odbiorcą, jak i dawcą pomocy humanitarnej.

Instytucją odpowiedzialną za nadzorowanie udzielania pomocy humanitarnej, w tym ustalanie priorytetów i koordynację kontaktów z przedstawicielami innych instytucji oraz rządów biorców, jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a organem implementacyjnym – Turecka Agencja Międzynarodowej Współpracy i Rozwoju. Na potrzeby wewnętrzne rząd turecki współpracuje z Tureckim Czerwonym Półksiężycem i Biurem Zarządzania w Sytuacji Katastrof i Sytuacjach

w: J. Steets, D.S. Hamilton (red.), *Humanitarian Assistance. Improving U.S. – European Cooperation*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute, 2009, s. 11–30.

⁴⁷ *The United States OECD DAC Peer...*, op. cit.

⁴⁸ *Trends in US Humanitarian Policy*, „HPG Briefing, nr 3, kwiecień 2002 r., s. 1.

⁴⁹ Zob. także raporty przygotowywane dla Kongresu Stanów Zjednoczonych: R. Margesson, *International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance, Budget Trends, and Issues for Congress*, Congressional Research Service, grudzień 2006; R. Margesson, *International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms*, Congressional Research Service, sierpień 2013.

Wyjątkowych (Turkey's Disaster and Emergency Management Presidency – AFAD).

Turcja należała do największych donorów, którzy udzielili wsparcia Azji Południowo-Wschodniej po tsunami w końcu 2004 r., Pakistanowi po trzęsieniu ziemi w 2005 r. i Libanowi w 2006 r. Wartość tureckiej pomocy w tym czasie przekroczyła 250 mln dolarów⁵⁰. W kolejnych latach władze tureckie należały do najbardziej zaangażowanych w Somalii.

W latach 2007–2011 do głównych odbiorców tureckiej pomocy należeli: Pakistan, Somalia i Irak⁵¹. W 2012 r. nastąpiła znacząca aktywizacja Turcji w związku z konfliktem zbrojnym w Syrii. Znalazła się w pierwszej piątce państw przeznaczających na pomoc humanitarną największe kwoty.

Japonia jest przykładem państwa wysoko rozwiniętego, o znacznym przychodzie narodowym, które w kompleksowy i skuteczny sposób reaguje na nagłe katastrofy humanitarne na swoim terytorium. Działania podjęte przez władze Japonii w 2011 r. – wobec kryzysu wywołanego trzęsieniem ziemi i tsunami, które doprowadziły dodatkowo do uszkodzenia reaktora atomowego Fukushima – były uznawane za niemal wzorcowe. Katastrofa poczyniła ogromne zniszczenia w infrastrukturze i dotknęła 400 tys. osób⁵². Rząd Japonii w krótkim czasie zatwierdził kilka nadzwyczajnych ustaw budżetowych, które umożliwiły sprawne dostarczenie pomocy humanitarnej. Ze względu na własne doświadczenia Japonię uznaje się za lidera w zakresie ograniczania ryzyka katastrof, do czego zobowiązuje Japonię jej Narodowa Strategia Bezpieczeństwa⁵³. Japońscy eksperci często znajdują się w pierwszej grupie wysyłanej na miejsce dotknięte bądź zagrożone klęską żywiołową.

Japonia jest członkiem grupy GHD oraz DAC. Fundusze na międzynarodową pomoc humanitarną znajdują się w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które wiąże ją z koncepcją bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*). Stanowi ona jedną z kluczowych idei wspieranych oficjalnie przez japońską politykę zagraniczną. Jej istotą jest ochrona jednostek przed zagrożeniem utratą godności, życia i dobrobytu, w tym udzielanie wszelkiej pomocy, aby przywrócić godne warunki życia. Japonia zobowiązała się do świadczenia pomocy zarówno w czasie katastrof naturalnych, jak i konfliktów zbrojnych⁵⁴.

W latach 2003–2012 Japonia była jednym z największymi donorów pomocy humanitarnej. Przeznaczyła na ten cel aż 5,7 mld dolarów i uplasowała się na czwartym miejscu wśród państw. Komitet Pomocy Rozwojowej, który cyklicznie

⁵⁰ Dane dostępne na oficjalnej stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Turcji, <http://www.mfa.gov.tr/humanitarian-assistance-by-turkey.en.mfa> (dostęp: 15.08.2014 r.).

⁵¹ *Global Humanitarian...* 2013, op. cit., s. 37.

⁵² *Global Humanitarian...* 2012, op. cit., s. 18.

⁵³ *National Security Strategy*, Government of Japan, Tokyo 2013.

⁵⁴ *Humanitarian Aid Policy of Japan 2011*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo 2011, http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/aid_policy_japan.pdf (dostęp: 15.08.2013 r.).

ocenia zaangażowanie państw przede wszystkim w dziedzinie pomocy rozwojowej, ale także humanitarnej, zwrócił uwagę, że Japonia pozostaje jednym z najważniejszych krajów udzielających pomocy pomimo tego, że w 2013 r. zmniejszyła wielkość przekazywanych środków, co było związane z wewnętrznym kryzysem finansowym⁵⁵. Japonia pozostaje najbardziej zaangażowanym w udzielanie pomocy humanitarnej państwem z Dalekiego Wschodu. W 2014 r. przeznaczyła na pomoc międzynarodową 882 mln dolarów, zajmując siódme miejsce wśród największych donorów. W tym samym roku Chiny przekazały na ten cel 53,7 mln dolarów⁵⁶.

Polska ma długie tradycje udzielania pomocy humanitarnej. Jako kraj, który przeszedł udaną transformację polityczno-gospodarczą i jest zaliczany do grona państw rozwiniętych, w coraz większym stopniu angażuje się w działalność tego typu. W latach 2012–2015 odbywało się to na podstawie ustawy z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁵⁷ oraz „Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012–2015”, który został przyjęty przez Radę Ministrów 20 marca 2012 r.⁵⁸

Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych instrumentów dotyczących pomocy humanitarnej, w tym *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej* oraz zasad GHD. W przyjętych założeniach polska pomoc powinna odpowiadać realnym potrzebom ludności i pozostawać w zgodzie z podstawowymi zasadami humanitarnymi.

Polska udziela pomocy przede wszystkim w odpowiedzi na apele OCHA ONZ, a także korzysta z pośrednictwa MKCK, UNHCR, WFP, UNICEF i UNRWA. Poprzez Unię Europejską wspiera organizacje pozarządowe. Jest członkiem DAC. Wśród polskich jednostek rządowych często istnieje podział kompetencji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych organizuje zespoły ratownicze, Ministerstwo Obrony Narodowej zapewnia transport, Ministerstwo Zdrowia – lekarstwa i ewentualnie lekarzy, a Ministerstwo Spraw Zagranicznych najczęściej koordynuje całość i jest instytucją kontaktującą się z odbiorcą pomocy.

W 2013 r. zasadniczą część polskiej pomocy stanowiły wpłaty wielostronne kierowane przez UNRWA (na rzecz Autonomii Palestyńskiej – 115 740 euro), MKCK (Afganistan – 173 611 euro oraz na inne cele – 162 037 euro), WFP (Afganistan – 173 611 euro), UNHCR (69 444 euro), UN OCHA (277 777 euro), CERF (185 185 euro), w sumie 1 157 405 euro. Ponadto przekazano fundusze Fundacji Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej na rzecz pomocy

⁵⁵ OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2014, OECD Publishing 2014, s. 79–85.

⁵⁶ *Global Humanitarian...* 2015, op. cit., s. 30.

⁵⁷ Dz. U. z 2011 r., nr 234, poz. 1386.

⁵⁸ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, MSZ, 20 marca 2012 r. <https://www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/Pomoc%20zagraniczna%202011/PWieloletni.pdf> (dostęp: 2.06.2015 r.).

uchodźcom syryjskim w Libanie i Caritas Polska na rzecz uchodźców syryjskich w Jordanii – ponad 2,6 mln zł⁵⁹. W 2014 r. 30% z 18 mln zł polskiej pomocy humanitarnej trafiło na Ukrainę, a 22% na pomoc syryjskim uchodźcom, natomiast 1,11 mln złotych Polska przekazała na pomoc osobom poszkodowanym w powodziach w Bośni i Hercegowinie oraz w Serbii.

7. PODSUMOWANIE

Wraz z rozprzestrzenianiem się idei udzielania pomocy humanitarnej, a przede wszystkim ze względu na wzrost zapotrzebowania w tym zakresie, rośnie zaangażowanie państw, które bezpośrednio lub poprzez wyspecjalizowane instytucje przekazują poszkodowanym środki materialne i pieniężne. Państwa pozostają najważniejszymi dawcami pomocy humanitarnej pod względem jej wartości, a największymi donorami są od lat te z nich, które są wysoko rozwinięte i należą do OECD.

Pomimo ogromnego wysiłku donorów rządowych i pozarządowych przekazywane na pomoc środki nie pokrywają zapotrzebowania, dlatego konieczne jest angażowanie w tę działalność państw, które odniosły w ostatnich latach sukcesy gospodarcze, a także innych podmiotów, zwłaszcza biznesowych.

Istotnym trendem, na którego analizę zabrakło miejsca w niniejszym rozdziale, jest także podejmowanie wysiłków na rzecz zmniejszenia ryzyka wystąpienia katastrof oraz dobrego przygotowania państw do kryzysów humanitarnych. Poza tym promocja idei pokoju i przestrzegania praw człowieka na świecie może w dalszej perspektywie przyczyniać się do ograniczania ryzyka pojawienia się kryzysów humanitarnych wynikających z konfliktów zbrojnych, do których ofiar niejednokrotnie najtrudniej jest dotrzeć.

⁵⁹ *Pomoc Humanitarna. Działania podejmowane w 2013 roku*, Polska Pomoc, <https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2013/Pomoc%20humanitarna%202013.pdf> (dostęp: 1.11.2015 r.).

TOMASZ KAMIŃSKI

POMOC HUMANITARNA W SYSTEMIE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH — ASPEKTY INSTYTUCJONALNE

Kryzysy humanitarne, będące skutkiem katastrof naturalnych bądź efektem działań człowieka, stanowią poważne wyzwanie i sprawdzian solidarności społeczności międzynarodowej. Ponieważ mają niekiedy bardzo rozległy charakter, nie mogą pozostawać poza kręgiem zainteresowań największej organizacji o zasięgu globalnym, mającej z założenia charakter uniwersalny (i to zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym), jaką jest Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ).

Zadaniem niniejszego rozdziału jest przedstawienie aspektów instytucjonalnych pomocy humanitarnej świadczonej i koordynowanej w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. Omówienie struktur stowarzyszenia zajmujących się koordynacją pomocy humanitarnej zostanie poprzedzone krótką charakterystyką samej ONZ i organizacji tworzących rodzinę Narodów Zjednoczonych. Nie obędzie się także bez nawiązania do wdrażanej w ostatnich latach reformy zarządzania społecznością humanitarną rodziny ONZ, polegającej na wprowadzeniu kompleksowego przeglądu i podziału zadań pomiędzy poszczególne organizacje humanitarne, czyli do tzw. systemu klastrow (sektorów) wsparcia humanitarnego¹.

1. STRUKTURA ONZ

Organizacja Narodów Zjednoczonych została utworzona po II wojnie światowej podczas konferencji założycielskiej w San Francisco, na podstawie *Karty Narodów Zjednoczonych* (KNZ), która została podpisana 26 czerwca 1945 r.,

¹ Patrz szerzej: J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc humanitarna”, w: A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 249–250. System klastrow został przedstawiony szerzej w rozdziale Moniki Korowajczyk-Sujkowskiej „Klastry pomocy humanitarnej” w niniejszej książce.

a weszła w życie cztery miesiące później – 25 października². Liczba państw członkowskich ONZ wzrosła na przestrzeni lat z 51 w roku 1945 do 193 państw obecnie³.

W skład struktury organizacyjnej ONZ, zgodnie z art. 7 KNZ, wchodzi organy główne i pomocnicze. Jest sześć organów głównych:

- Zgromadzenie Ogólne,
- Rada Bezpieczeństwa,
- Rada Gospodarcza i Społeczna (ECOSOC – Economic and Social Council),
- Rada Powiernicza,
- Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości,
- Sekretariat.

Należy dodać, że w związku z likwidacją systemu powiernictwa w 1994 r. Rada Powiernicza przestała wypełniać swe funkcje. Organizacja ma więc obecnie pięć funkcjonujących organów głównych oraz jeden pozostający w stanie swoistego uśpienia.

Organy główne ONZ podejmują uchwały, które noszą nazwę rezolucji. Składają się one z preambuły oraz dyspozycji. Pierwsza z nich zawiera polityczne uzasadnienie rezolucji, natomiast w dyspozycji ujmowane są postanowienia merytoryczne wraz z wezwaniem członków ONZ, aby zastosowali się do ich treści.

Rezolucje organów ONZ nie są źródłami prawa międzynarodowego. Mają one z reguły charakter zaleceń bez mocy wiążącej. Jedynymi prawnie wiążącymi uchwałami ONZ są niektóre rezolucje Rady Bezpieczeństwa, jednak nawet one nie stanowią źródeł prawa międzynarodowego ze względu na brak charakteru prawotwórczego. Mają one charakter wykonawczy w stosunku do postanowień KNZ, będącej w tym przypadku źródłem prawa międzynarodowego. Rezolucje niewiążące prawnie mają przede wszystkim znaczenie polityczne i moralne. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że takie uchwały organów ONZ pozbawione są znaczenia prawnego. Uzewnętrznia się ono jednak w specyficzny sposób, np. jako dowód na istnienie określonej praktyki państw, pomocny w ustaleniu treści określonych norm międzynarodowego prawa zwyczajowego.

W skład struktury ONZ oprócz organów głównych wchodzi organy pomocnicze. Generalne upoważnienie do ich ustanawiania mieści się w art. 7 ust. 2 KNZ stwierdzającym, że mogą być one tworzone na zasadach określonych w KNZ, jeżeli okażą się konieczne. Szczegółowe uprawnienia w tym zakresie zostały zaś przewidziane w art. 22 i 29 KNZ, bezpośrednio upoważniających Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa do tworzenia takich organów pomocniczych, jakie uznają za niezbędne do pełnienia swych funkcji. Organy pomocnicze są również tworzone przez Radę Gospodarczą i Społeczną.

² Tekst polski: *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*, Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

³ 193. państwem członkowskim ONZ został Sudan Południowy, przyjęty do ONZ w 2011 r.

2. POMOC HUMANITARNA JAKO CEL ONZ

W przeciwieństwie do działającej w okresie międzywojennym Ligi Narodów, ONZ od samego początku dostrzega nie tylko wagę i słusność niesienia pomocy humanitarnej, ale i istotną rolę samej organizacji w tym procesie. Pakt Ligi Narodów przewidywał jedynie zobowiązanie członków do popierania oraz ułatwiania tworzenia i współdziałania organizacji narodowych Czerwonego Krzyża⁴. Jednak rzeczywistość pierwszych lat po Wielkiej Wojnie sprawiła, że Liga Narodów w zasadzie od razu zetknęła się z sytuacjami wymagającymi udzielania pomocy humanitarnej. Należy też dodać, że niesiona przez nią pomoc szybko zyskała zaplecze instytucjonalne, gdyż już w 1921 r. powołano Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie, na którego czele stanął słynny norweski badacz polarny Fridtjof Nansen⁵.

W tej sytuacji, po kolejnej wojnie światowej, państwa-założyciele ONZ postanowiły podnieść kwestię pomocy humanitarnej do rangi jednego z celów tej organizacji. Zagadnienie to zostało ujęte w art. 1 ust. 3 KNZ, który stwierdza, że celem organizacji jest m.in. doprowadzenie do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Ponadto ust. 4 tego artykułu wskazuje ONZ jako forum do uzgadniania działalności międzynarodowej zmierzającej do osiągnięcia postawionych jej celów.

Realizacja celu określonego w ust. 3 nie jest możliwa bez jednoczesnego osiągnięcia celów wskazanych we wcześniejszych ustępach tego artykułu, takich jak wymienione w ust. 1 utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wraz z obowiązkiem załatwiania metodami pokojowymi sporów międzynarodowych mogących prowadzić do jego naruszenia. Co więcej, współpraca państw członkowskich w kwestiach gospodarczych, społecznych, kulturalnych i humanitarnych nie mogłaby być skutecznie realizowana bez respektowania celu ujętego w ust. 2 omawianego artykułu, polegającego na rozwijaniu przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasad równouprawnienia i samostanowienia narodów. Można więc stwierdzić, że cele przedstawione w art. 1 KNZ wraz z określonymi w art. 2 KNZ zasadami ich realizacji⁶ wzajemnie się wspierają i uzupełniają, stanowiąc łącznie o istocie ONZ.

⁴ „Członkowie Ligi zobowiązują się popierać i ułatwiać tworzenie i współdziałanie dobrowolnych, należycie upoważnionych organizacji narodowych Czerwonego Krzyża, mających za zadanie podniesienie zdrowotności, zapobieganie chorobom i łagodzenie cierpień na świecie” – Pakt Ligi Narodów, art. 25 (tekst polski: Dz. U. z 1920 r., nr 35, poz. 200).

⁵ Patrz szerzej: I. Wyciechowska, „Uchodźcy”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 349–351.

⁶ Do zasad tych karta zalicza: suwerenną równość wszystkich członków; obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań wynikających z KNZ; załatwianie sporów międzynarodowych

3. ORGANY GŁÓWNE I POMOCNICZE ONZ A POMOC HUMANITARNA

Szeroko rozumiane cele społeczno-gospodarcze ONZ uwzględniające zagadnienia pomocy humanitarnej znajdują lub też mogą – bezpośrednio lub pośrednio – znaleźć odzwierciedlenie w pracach większości organów głównych i pomocniczych ONZ. Przykładowo: sytuacje kryzysowe wywołane konfliktami zbrojnymi będą przedmiotem analizy zarówno ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak i powołanych przez nią organów pomocniczych w postaci międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*, czyli trybunałów do spraw naruszeń prawa humanitarnego w konfliktach mających miejsce na terytorium byłej Jugosławii i w Rwandzie. Mogą one również stanowić podstawę rozważań prowadzonych przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w ramach realizowanych przez niego funkcji sądowej i opiniodawczej.

Nie da się jednak ukryć, że w działalności obydwu wskazanych organów powiązania z badaną tematyką mają raczej charakter incydentalny, natomiast temat niniejszego rozdziału obliguje do przedstawienia trwałych powiązań instytucjonalnych w obrębie ONZ nakierowanych na realizację pomocy humanitarnej. Takie rozwiązania są obecne w strukturze pozostałych czynnych organów głównych organizacji, gdyż to na nich spoczywa realizacja celów z art. 1 ust. 3 KNZ.

Praca Zgromadzenia Ogólnego – będącego organem plenarnym ONZ – może przybrać postać posiedzeń plenarnych lub pracy w komitetach podzielonych według kryteriów merytorycznych. Są to tzw. komitety główne, a jeden z nich (Trzeci Komitet Zgromadzenia Ogólnego) zajmuje się interesującą nas problematyką i występuje pod nazwą Komitetu ds. Społecznych, Humanitarnych i Kulturalnych⁷. Oprócz nich do Zgromadzenia Ogólnego wchodzi m.in. komitety proceduralne uczestniczące w przygotowywaniu i prowadzeniu sesji Zgromadzenia Ogólnego; należą do nich: Komitet Generalny i Komitet Pełnomocnictw.

W skład Komitetu Generalnego oprócz przewodniczącego danej sesji zgromadzenia wchodzi 21 wiceprzewodniczących oraz przewodniczący sześciu komitetów głównych. Komitet Generalny jest odpowiedzialny za przygotowanie porządku dziennego obrad zgromadzenia oraz przydzielenie zagadnień do rozważenia w poszczególnych komitetach głównych, jak również za koordynację

środkami pokojowymi; powstrzymanie się od groźby lub użycia siły; udzielanie pomocy przez ONZ w akcjach podjętych zgodnie z KNZ i powstrzymanie się od udzielania pomocy państwom, przeciwko którym ONZ zastosowała środki zapobiegawcze lub środki przymusu; nieingerencję w sprawy wewnętrzne państw. Należy też zwrócić uwagę na postanowienia ust. 6 tego artykułu, który podkreśla ambicję twórców KNZ w kierunku zapewnienia skuteczności jej postanowień także wobec państw trzecich, nakładając na organizację obowiązek zapewnienia, że państwa, które nie są jej członkami, będą postępowały zgodnie z zasadami KNZ w stopniu koniecznym do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

⁷ Pozostałe Komitety Główne Zgromadzenia Ogólnego to: Komitet Pierwszy – Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Drugi – Ekonomiczny i Finansowy, Komitet Czwarty – Polityczny i Dekolonizacyjny, Komitet Piąty – Administracyjny i Budżetowy, Komitet Szósty – Prawny. Patrz szerzej: J. Symonides, op. cit., s. 37.

ich działań. Zgromadzenie Ogólne rozpoczyna sesję od debaty generalnej, podczas której prezentowane są zwykle wystąpienia o charakterze politycznym, a następnie przechodzi do rozpatrywania kolejnych punktów porządku dziennego, co odbywa się bądź na posiedzeniach plenarnych, bądź w poszczególnych komitetach. Wyniki ich prac są następnie przedstawiane do oceny Zgromadzenia Ogólnego – najczęściej w formie projektów rezolucji zgromadzenia.

Kolejnym organem głównym ONZ zajmującym się badanymi zagadnieniami jest Rada Gospodarcza i Społeczna. Tworzą ją przedstawiciele 54 państw-członków wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat, przy czym co roku odnawiana jest jedna trzecia składu rady⁸. Istnieje możliwość reelekcji, a ponadto przyjęto (podobnie jak w przypadku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości), że państwa będące stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa są wybierane na kolejne kadencje, czyli w zasadzie mają ciągłość w sprawowaniu mandatu niewynikającą z postanowień KNZ.

Zadaniem ECOSOC jest przede wszystkim koordynowanie działalności gospodarczej i społecznej ONZ, a także jej agencji, funduszy, programów oraz organizacji wyspecjalizowanych składających się na tzw. rodzinę ONZ. Pracami rady kieruje wybierane corocznie na początku każdej sesji Biuro, w którego skład wchodzi przewodniczący oraz czterech zastępców rekrutujących się z grup regionalnych w radzie. Obrady merytoryczne odbywają się na czterotygodniowych sesjach, które mają miejsce co roku, na przemian w Nowym Jorku i Genewie. Sesja obejmuje tzw. segment wysokiego szczebla, zajmujący się problemami o charakterze globalnym, dotyczącymi m.in. spraw humanitarnych, i składający się z ministrów lub wyższych urzędników państw członkowskich oraz szefów organizacji międzynarodowych. Rezolucje przyjmowane przez radę mają charakter zaleceń. Rada może również zbierać się na krótkich sesjach organizacyjnych oraz w formie spotkań przygotowawczych, dyskusji panelowych, czy też obrad tzw. okrągłego stołu⁹.

Rada korzysta z pomocy komitetów sesyjnych (w tym Komitetu Ekonomicznego, Komitetu Społecznego i Komitetu Koordynacyjnego), które obradują podczas jej sesji, opracowując projekty podejmowanych przez nią decyzji¹⁰. Prace rady są także prowadzone przez cały rok, między sesjami, przez różnego rodzaju organy pomocnicze, spośród których należy wymienić: komitety stałe (Komitet ds. Programu i Koordynacji, Komitet ds. Organizacji Pozarządowych i Komitet

⁸ Miejsca w Radzie Gospodarczej i Społecznej obsadzone są z uwzględnieniem podziału na grupy regionalne. Państwa afrykańskie obsadzają 14 miejsc, państwa należące do Ameryki Łacińskiej i Karaibów – 10, państwa azjatyckie – 11, państwa z Europy Wschodniej – 6. Do ostatniej grupy należą państwa z Europy Zachodniej i pozostałe, dla których przewidziano 13 miejsc. J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przewodnik polityczny*, Wydawnictwo Black Unicorn, Wyd. I, Jastrzębie-Zdrój 2012, s. 140.

⁹ Patrz: J. Symonides, op. cit., s. 52.

¹⁰ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006, s. 93.

ds. Negocjacji z Agencjami Międzyrządowymi¹¹), ekonomiczne komisje regionalne¹², Forum Narodów Zjednoczonych ds. Lasów oraz osiem komisji funkcjonalnych¹³, których zadaniem jest przede wszystkim koordynowanie działalności ONZ w przydzielonych im dziedzinach oraz doradzanie ECOSOC w zakresie, który nie jest realizowany przez organizacje wyspecjalizowane systemu ONZ. Z ECOSOC współpracują również instytucje eksperckie, takie jak składający się z 18 osób (w tym przypadku są to eksperci niereprezentujący swoich rządów lecz występujący w imieniu własnym) Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁴, powołany na podstawie rezolucji ECOSOC nr 1985/17 z 28 maja 1985 r. do monitorowania wdrażania przez państwa *Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 1966 r.¹⁵

Ostatnim z pozostałych do omówienia organów głównych ONZ jest Sekretariat. W jego skład wchodzi Sekretarz Generalny, który jest najwyższym funkcjonariuszem ONZ, oraz personel mianowany przez Sekretarza Generalnego na podstawie regulaminu uchwalanego przez ONZ. Wśród kryteriów doboru personelu wymienia się nie tylko możliwie najwyższy poziom kwalifikacji i prawość kandydatów, lecz także zapewnienie jak najpełniejszej reprezentacji geograficznej. Funkcjonariusze ONZ korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, przy czym ich pełny zakres przysługuje tylko funkcjonariuszom wyższej rangi, do których oprócz Sekretarza Generalnego można zaliczyć: jego zastępcę (powoływanego od 1998 r.), podsekretarzy generalnych i asystentów Sekretarza Generalnego, kierujących poszczególnymi departamentami i biurami Sekretariatu oraz zarządzających tymi strukturami dyrektorów¹⁶. Pracownicy Sekretariatu stanowią korpus tzw. międzynarodowej służby cywilnej i są zobowiązani do nieprzyjmowania instrukcji od rządów ani innej władzy poza ONZ¹⁷.

¹¹ <http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml> (dostęp: 16.07.2014 r.).

¹² Są to: Komisja Gospodarcza ds. Afryki (ECA), Komisja Gospodarcza i Społeczna ds. Azji i Pacyfiku (ESCAP), Komisja Gospodarcza ds. Europy (ECE), Komisja Gospodarcza ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ECLAC), Komisja Gospodarcza i Społeczna ds. Zachodniej Azji (ESCWA). Ibidem.

¹³ Komisja ds. Ludności i Rozwoju, Komisja Nauki i Technologii dla Rozwoju, Komisja Rozwoju Społecznego, Komisja Statusu Kobiet, Komisja Statystyczna, Komisja Środków Odurzających, Komisja Zrównoważonego Rozwoju, Komisja Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości, <http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml> (dostęp: 16.07.2014 r.).

¹⁴ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx> (dostęp: 16.07.2014 r.).

¹⁵ Tekst polski: *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.* (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169, załącznik).

¹⁶ J. Symonides, op. cit., s. 65.

¹⁷ Obsadzanie stanowisk w Sekretariacie nie jest wolne od nacisków politycznych ze strony państw zainteresowanych objęciem jak najwyższych stanowisk przez swoich obywateli. L. Gordenker przytacza stwierdzenie Sekretarza Generalnego K. Waldheima, który odnosząc się do tej kwestii, stwierdził, że: „Przykro mi to przyznać, ale polityczne naciski stały się nazbyt częste”. L. Gordenker, *The UN Secretary – General and Secretariat*, Routledge, Taylor & Francis Group, London–New York 2005, s. 24.

W skład Sekretariatu wchodzi różne jednostki organizacyjne¹⁸, spośród których dla interesującej nas tematyki najistotniejsze jest Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), którego działalności poświęcony zostanie odrębny fragment tego rozdziału.

4. ORGANIZACJE WYSPECJALIZOWANE SYSTEMU ONZ

Samodzielne podmioty prawa międzynarodowego, mające własne władze i budżety, działające na podstawie odrębnych umów międzyrządowych nazywa się organizacjami wyspecjalizowanymi. Ze względu na wynikające z ich statutów rozległe kompetencje międzynarodowe w wybranej dziedzinie: gospodarczej, społecznej, kulturalnej, wychowawczej, zdrowia publicznego lub innej, są one atrakcyjnymi partnerami dla ONZ, pomocnymi przy realizacji jej celów statutowych. Powiązanie pomiędzy organizacjami wyspecjalizowanymi a ONZ ma charakter sformalizowany. Jest to bowiem porozumienie zawierane ze strony ONZ przez Radę Gospodarczą i Społeczną, a zatwierdzane przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Organy te otrzymują sprawozdania z pracy organizacji wyspecjalizowanych, a obowiązek koordynacji ich działań spoczywa na Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Wśród 19 organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ, zwanych również niekiedy agencjami wyspecjalizowanymi¹⁹, problematyka świadczenia pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych realizowana jest przede wszystkim przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO).

Pierwsza z nich została utworzona w 1945 r., ma siedzibę w Rzymie, a w 2012 r. jej członkami było 191 państw i Unia Europejska. Najwyższym organem FAO jest Konferencja Generalna, która obraduje co dwa lata. W okresie między sesjami bieżącą działalnością kieruje rada składająca się z 49 przedstawicieli wybieranych na trzyletnią kadencję. Pracami rady kieruje jej przewodniczący. FAO jest główną agencją systemu ONZ, która zajmuje się rozwojem wsi. Celem tej organizacji jest promowanie dobrobytu oraz walka z biedą i głodem, która ma być prowadzona poprzez podnoszenie poziomu wyżywienia i rozwój rolnictwa. FAO przygotowuje również programy wdrażane w przypadku klęski

¹⁸ Patrz szerzej: *United Nations Handbook 2013–14. An Annual Guide for Those Working with and within The United Nations*, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Wellington, New Zealand, s. 194–198.

¹⁹ Terminu tego używają np. J. Menkes i A. Wasilkowski w schemacie przedstawiającym organizacje, instytucje, fundusze i programy wchodzące w skład systemu Narodów Zjednoczonych. Do przedstawionej przez nich listy agencji wyspecjalizowanych należy jeszcze dodać Światową Organizację Turystyki (UNWTO), co daje łączną liczbę 19 agencji. *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 297.

głodu²⁰. Zaliczana jest do największych organizacji humanitarnych i wraz ze Światowym Programem Żywnościowym (WFP – World Food Programme) współtworzy tzw. globalny klaster bezpieczeństwa żywnościowego, przy czym FAO skupia się na wspomaganiu lokalnych społeczności w odbudowie rolnictwa. Zapobieganie klęskom głodu ma się odbywać poprzez udzielanie rodzinom niezwłocznej pomocy w celu odzyskania przez nie możliwości samodzielnego wytworzenia pożywienia²¹.

Druga z wymienionych agencji wyspecjalizowanych systemu ONZ powstała w 1948 r. i skupia obecnie 194 państwa członkowskie. Siedziba WHO mieści się w Genewie, a jej strukturę tworzą: Światowe Zgromadzenie Zdrowia będące organem plenarnym organizacji, Rada Wykonawcza składająca się z 34 osób wybieranych na trzy lata oraz sekretariat, na czele którego stoi dyrektor generalny, mianowany na okres pięciu lat. Organizacja ma sześć biur regionalnych zarządzanych przez komisje złożone z przedstawicieli państw z danego obszaru geograficznego²².

WHO dąży do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego dla ofiar kryzysów humanitarnych. Jest również liderem tzw. globalnego klastra zdrowia (GHC – Global Health Cluster), w ramach którego współpracuje z takimi organizacjami i agendami ONZ, jak: FAO, WFP, Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF – United Nations Children's Fund), Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (UNFPA – United Nations Population Fund) oraz Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM – International Organization for Migration). Ponadto w ramach GHC współpracują z WHO także agendy rządowe, organizacje pozarządowe oraz centra uniwersyteckie; łącznie w działaniach GHC uczestniczy 38 partnerów i czterech obserwatorów²³.

Warto dodać, że działalność obydwu omówionych organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ wspierana jest finansowo przez Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego (CERF – Central Emergency Response Fund) zarządzany przez OCHA.

5. SYSTEM NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

System Narodów Zjednoczonych określany jest również niekiedy mianem „rodziny” Narodów Zjednoczonych. Jest to pojęcie obejmujące samą organizację, z uwzględnieniem jej agend i programów, a także sieć powiązanych z nią

²⁰ J. Rydzkowski, op. cit., s. 170.

²¹ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 257–258.

²² E. Latoszek, M. Proczek, op. cit., s. 133–135, <http://www.who.int/governance/en/> (dostęp: 18.07.2014 r.).

²³ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 259–260.

stowarzyszeń, organów i instytucji. Są one związane z ONZ różnymi porozumieniami i zobowiązane do przedkładania raportów Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ lub Radzie Gospodarczej i Społecznej. Warto też zauważyć, że organy te mają z reguły własne władze i budżety, a niekiedy – jak to jest w przypadku organizacji wyspecjalizowanych – także własne statuty. J. Symonides wylicza, że oprócz samej ONZ system Narodów Zjednoczonych składa się z:

- agencji, urzędów, programów i funduszy powołanych do życia przez ONZ, najczęściej przez Zgromadzenie Ogólne, ale zachowujących autonomię organizacyjną i budżetową,
- organizacji wyspecjalizowanych,
- innych organizacji międzyrządowych współpracujących z ONZ za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego²⁴.

Opis ten nie pozwala jednak na wyrobienie sobie poglądu na liczbę podmiotów i instytucji powiązanych w ramach rodziny Narodów Zjednoczonych. J. Menkes i A. Wasilkowski zamieścili polskojęzyczną wersję schematu pozwalającego na całościowe przedstawienie tego zagadnienia²⁵.

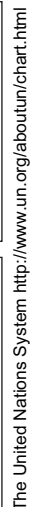
Nawet pobieżna lektura tego zestawienia pozwala zauważyć, że zarządzanie taką rodziną stanowi stałe wyzwanie dla ONZ. Pierwotnie koordynacją działań w ramach systemu zajmował się Administracyjny Komitet Koordynacyjny (ACC) powołany przez Sekretarza Generalnego ONZ w 1946 r. na żądanie Rady Gospodarczej i Społecznej. Obecnie funkcję tę pełni Rada Koordynacyjna Szefów Wykonawczych Systemu Narodów Zjednoczonych (CEB). Jest ona „forum współpracy szefów wykonawczych (sekretarzy i dyrektorów generalnych) wszystkich agencji, organizacji, programów i funduszy systemu Narodów Zjednoczonych”²⁶ i spotyka się dwukrotnie w ciągu roku pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego ONZ. Natomiast do prowadzenia prac merytorycznych powołane zostały dwa komitety wysokiego szczebla: Komitet Programowy i Zarządzania.

Pośród instytucji należących do systemu ONZ pomoc humanitarną dla ofiar katastrof – oprócz omówionych już wcześniej organizacji wyspecjalizowanych – świadczą: Światowy Program Żywnościowy (WFP), Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP – United Nations Development Programme) oraz Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (UNFPA).

²⁴ J. Symonides, op. cit., s. 72.

²⁵ J. Menkes, A. Wasilkowski, op. cit., s. 297.

²⁶ J. Symonides, op. cit., s. 72.



Rys. System Narodów Zjednoczonych (źródło: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006)

WFP został ustanowiony na mocy dwóch równoległych rezolucji przyjętych w 1961 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i FAO jako eksperymentalny program trzyletni, po czym jego mandat został przedłużony rezolucjami obydwu organizacji. Fundusz jest zarządzany przez 36-osobową Radę Wykonawczą powoływaną przez ECOSOC i FAO, która składa sprawozdania obu tym instytucjom²⁷. Celem programu jest niesienie pomocy żywnościowej osobom poszkodowanym w katastrofach humanitarnych. Działa on od 1963 r. i obecnie jest agendą ONZ zarządzającą wspólnie z FAO tzw. globalnym klastrem bezpieczeństwa żywnościowego (FSC – Food Security Cluster). Administruje również tzw. Międzynarodowym Programem Rezerw Żywnościowych (International Emergency Food Reserve), który ma do dyspozycji 500 tys. ton podstawowej żywności²⁸. WFP dystrybuuje największą ilość środków pomocowych, stanowiącą około jedną trzecią środków przekazanych na zażegnywanie sytuacji kryzysowych. Jego siedzibą jest Rzym.

UNHCR został powołany w 1949 r. na mocy uchwały Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przy czym początkowo mandat Wysokiego Komisarza został określony na trzy lata, począwszy od 1951 r., i przedłużony na następny okres trzyletni. O konieczności istnienia stałej agendy ONZ zajmującej się problemami uchodźców społeczność międzynarodowa przekonała się w 1956 r. w związku z falą uciekinierów wywołaną przez radziecką interwencję na Węgrzech. Obecnie UNHCR m.in. stoi na czele tzw. globalnego klastra działań ochronnych (GPC – Global Protection Cluster). UNHCR ma przedstawicielstwa w 110 państwach.

Jak podaje J. Rydzkowski: „ocenia się, że na świecie jest ok. 10,5 mln uchodźców [...] oraz 4,5 mln zarejestrowanych w 60 obozach na Bliskim Wschodzie administrowanych przez UNRWA”²⁹. Działalność UNHCR finansowana jest z dobrowolnych wpłat, z czego 93% pochodzi od państw. Budżet, który w roku 2010 wynosił 3,058 mld USD, jest zatwierdzany przez Komitet Wykonawczy składający się z 79 państw³⁰. UNHCR realizuje zalecenia Zgromadzenia Ogólnego i ECOSOC. Wysoki Komisarz jest wybierany przez Zgromadzenie Ogólne na podstawie zalecenia Sekretarza Ogólnego. Siedzibą urzędu Wysokiego Komisarza jest Genewa.

Sprawami uchodźców w ramach ONZ zajmuje się także Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie, utworzona w 1949 r. po konflikcie izraelsko-palestyńskim. Na czele UNRWA stoi Komisarz Generalny, wspierany przez Komisję Doradczą składającą się z 21 państw. Agencja ma pięć biur terenowych: w Jordanii, Syrii, Libanie, na

²⁷ G. Michałowska, „Pomoc humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 320–321.

²⁸ J. Rydzkowski, op. cit., s. 156.

²⁹ Ibidem, s. 158.

³⁰ Ibidem.

Zachodnim Brzegu oraz w strefie Gazy. Dwuletni budżet regularny UNRWA wynosi około 1,23 mld USD, przy czym mniej więcej 70% środków agencja przeznaczna na cele edukacyjne i ochronę zdrowia. UNRWA prowadzi m.in. niemal 650 szkół podstawowych dla 450 tys. uczniów oraz 122 ośrodki zdrowia³¹.

Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) jest trzecią organizacją systemu ONZ (po WFP i UNHCR) pod względem wielkości przekazywanej pomocy humanitarnej. Został powołany w roku 1946 i podobnie jak inne agendy ONZ w początkowym okresie działalności, w tym przypadku do 1953 r., miał charakter doraźny. Fundusz zajmuje się przede wszystkim ochroną praw dzieci i bierze udział w niesieniu pomocy humanitarnej. Organem zarządzającym w UNICEF jest Rada Wykonawcza, składająca z przedstawicieli 36 państw wybieranych według klucza geograficznego na okresy trzyletnie³². Najwyższym funkcjonariuszem UNICEF jest Dyrektor Generalny mianowany przez Sekretarza Generalnego w porozumieniu z Radą Wykonawczą funduszu. Budżet UNICEF w 2009 r. wyniósł 3,2 mld USD, przy czym należy dodać, że na tle pozostałych agend ONZ inaczej przedstawia się profil donatorów, ponieważ ponad 30% środków pochodzi od osób prywatnych³³.

UNICEF prowadzi m.in. (wraz z organizacją Save the Children) globalny klastr edukacyjny (GEC – Global Education Cluster) oraz koordynuje działania klastra zajmującego się dożywianiem populacji dotkniętej kryzysem, w ramach którego z UNICEF współpracują 34 podmioty, w tym organizacje systemu ONZ, inne organizacje międzynarodowe (np. Unia Europejska) oraz organizacje pozarządowe³⁴. Siedziba funduszu mieści się w Nowym Jorku.

Z kolei Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) rozpoczął działalność w 1966 r. na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1965 r., która połączyła dwa wcześniejsze programy: Rozszerzony Program Pomocy Technicznej (EPTA – Expanded Programme of Technical Assistance) i Fundusz Specjalny. UNDP jest kierowany przez 36-osobową Radę Zarządzającą wybraną na trzyletnią kadencję i działającą zgodnie z ogólnymi wytycznymi określonymi przez Zgromadzenie Ogólne i ECOSOC. Rada nadzoruje również pracę UNFPA. Najważniejszym funkcjonariuszem UNDP jest Administrator mianowany przez Sekretarza Generalnego na czteroletnią kadencję³⁵. Program jest główną agendą odpowiedzialną za koordynowanie pomocy rozwojowej ONZ. Angażuje się jednak również w przekazywanie pomocy humanitarnej, koordynując większość pomocy technicznej udzielanej przez system Narodów Zjednoczonych³⁶.

³¹ Ibidem, s. 160.

³² *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 224.

³³ J. Rydzkowski, op. cit., s. 157.

³⁴ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 256.

³⁵ *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 232–233.

³⁶ J. Rydzkowski, op. cit., s. 153–154.

Od 2005 r. UNDP kieruje klastrem wczesnej odbudowy regionów kryzysowych i postkryzysowych (CWGER – Cluster Working Group on Early Recovery), gdzie jego wysiłki są wspierane przez 23 organizacje międzyrządowe i agendy ONZ³⁷. Biuro UNDP znajduje się w Nowym Jorku.

Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (UNFPA) został utworzony w 1967 r. jako organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Jego działalność koncentruje się na pomocy zdrowotnej, zwłaszcza dotyczącej ochrony zdrowia kobiet (w tym matki i dziecka w czasie ciąży i w okresie poporodowym), jak również planowania rodziny w państwach rozwijających się. UNFPA ściśle współpracuje m.in. z WHO, UNICEF i UNDP. Na czele funduszu stoi dyrektor zarządzający powoływany przez Sekretarza Generalnego ONZ. Siedziba UNFPA znajduje się w Nowym Jorku. Ma on również 122 biura krajowe, sześć biur regionalnych, trzy subregionalne oraz sześć biur łącznikowych³⁸.

Skalę pomocy humanitarnej realizowanej w ramach systemu ONZ doskonale ilustruje zestawienie wysokości transferu środków przez najważniejsze organizacje humanitarne w latach 2001–2011³⁹ (tabela, s. 128).

Zestawienie nie tylko pozwala na dość oczywistą konstatację, że organizacje i agendy wchodzące w skład rodziny Narodów Zjednoczonych zajmują czołowe miejsca wśród największych organizacji transferujących pomoc humanitarną, ale także pokazuje, że wysokość świadczonej przez nie pomocy wyniosła w danym okresie nieco ponad połowę ogółu środków przekazanych na cele humanitarne w skali światowej.

Instytucje, fundusze i programy wchodzące w skład systemu Narodów Zjednoczonych działają w ramach ONZ i nie mają odrębnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Dysponują jednak pewnym zakresem samodzielności i bywają niekiedy określane mianem agencji specjalnych ONZ⁴⁰. Koordynację ich prac w zakresie pomocy humanitarnej zapewnia Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), wchodzące w skład Sekretariatu ONZ, oraz Stały Komitet Międzyagencyjny (IASC – Inter-Agency Standing Committee), na których czele stoi Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (ERC – Emergency Relief Coordinator) powołany na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r.⁴¹ Stanowisko ERC łączone jest ze stanowiskiem szefa OCHA, który ma rangę Podsekretarza Generalnego ONZ ds. Humanitarnych. W ostatnich latach funkcję tę pełniło kolejno dwoje Brytyjczyków: Valerie Amos (od września 2010) oraz Stephen O'Brien, począwszy od 1 czerwca 2015 roku.

³⁷ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 261.

³⁸ *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 236–237.

³⁹ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 252.

⁴⁰ E. Latoszek, M. Proczek, op. cit., s. 85.

⁴¹ *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*. UN Doc. A/RES/46/182.

Tabela. Najważniejsze organizacje transferujące środki pomocowe w latach 2001–2011

Lp.	Organizacja	Wysokość transferowanych środków (w mln USD)
1	WFP* – World Food Programme (Światowy Program Żywnościowy)	31 213,76
2	UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców)	9 151,33
3	UNICEF – United Nations Children's Fund (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci)	6 615,80
4	ICRC – International Committee of the Red Cross (Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża)	4 925,63
5	UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie)	2 593,38
6	FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Światowa Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa)	2 259,07
7	UN OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ)	1 680,68
8	IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca)	1 571,17
9	IOM – International Organization for Migration (Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji)	1 412,43
10	WHO – World Health Organization (Światowa Organizacja Zdrowia)	1 306,88
11	Save the Children	1 221,07
12	CARE International	1 202,08
13	Catholic Relief Services	1 193,49
14	UNDP – United Nations Development Programme (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju)	1 140,24
15	Oxfam/Community Aid Abroad/Intermon/Novib	942,44
16	MSF – Médecins Sans Frontières (Lekarze bez Granic)	906,00
17	World Vision International	746,09
18	DCV – Caritas Germany	688,64
19	Bechtel	680,00
	Łączny globalny budżet humanitarny	103 753,54

* Półgrube – organizacje międzyrządowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA. Financial Tracking System, <http://fts.unocha.org>.

6. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ RODZINY ONZ W KWESTIACH HUMANITARNYCH PRZEZ ERC

Powyższe rozważania wskazują, że pomoc humanitarna stanowi jedno z pól aktywności ONZ od samego początku jej istnienia. Warto jednak zwrócić uwagę, że pierwotnie działania te miały z reguły charakter reaktywny, tzn. pojawiały się w wyniku występowania kolejnych problemów. Ponadto zaś – jak celnie zauważa Laura M.E. Sheridan – powoływane organizacje i agendy, jak utworzona w 1943 r. Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (UNRRA), czy też powstałe już po wojnie: UNICEF, UNHCR i UNRWA, posiadały najpierw mandaty krótkoterminowe i nie były pomyślane jako elementy stałego systemu koordynowania pomocy udzielanej w przypadku przyszłych katastrof⁴². Ich mandaty prolongowano dopiero w miarę potrzeby. Natomiast koordynacja działań ONZ spoczywała na organach głównych organizacji. Należy też pamiętać, że zaangażowanie ONZ w akcje humanitarne występowało (i występuje nadal) równoległe z tradycyjnymi kanałami dystrybuowania pomocy, tzn. zarówno przez stowarzyszenia Czerwonego Krzyża i organizacje pozarządowe, jak i przez same państwa.

Od połowy lat sześćdziesiątych nasila się tendencja do większego angażowania się ONZ i wzmocnienia roli Sekretarza Generalnego jako ośrodka koordynacji humanitarnych wysiłków społeczności międzynarodowej. Zmiany w podejściu do badanego zagadnienia zwiastowała rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2034 (XX) z 1965 r.⁴³, która dotyczyła pomocy w sytuacji katastrof naturalnych. Państwa członkowskie ONZ zostały w niej zobligowane do informowania Sekretarza Generalnego o udzielanej przez siebie pomocy w przypadku występowania katastrof naturalnych. Ponadto Zgromadzenie Ogólne wzywało szefów organizacji i programów ONZ do kontynuowania i intensyfikacji, pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego ONZ, prac nad zapewnieniem pełnej koordynacji świadczonej przez siebie pomocy. Pojawiły się wówczas załączki przyszłych instytucji poprzez zaakceptowanie propozycji Sekretarza Generalnego co do powołania stałego Funduszu Roboczego (Working Capital Fund) w wysokości 100 tys. USD rocznie i dopuszczenie możliwości dodatkowych wpłat ze strony państw, w wysokości 20 tys. USD, w przypadku kolejnej katastrofy.

Tematyka ta stała się ponownie przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego na jego XXVI sesji w 1971 r. Przyjęta wówczas rezolucja nr 2816 (XXVI) nie tylko podwajała wielkość stałego funduszu, pozostawiając wysokość dopłat na poziomie 20 tys. USD od zdarzenia, ale zalecała również Sekretarzowi Generalnemu utworzenie stanowiska Koordynatora ds. Pomocy w czasie Katastrof

⁴² L.M.E. Sheridan, *Institutional Arrangements for The Coordination of Humanitarian Assistance in Complex Emergencies of Forced Migration*, 14 Georgetown Immigration Law Journal 1999–2000, s. 945.

⁴³ Res. 2034 (XX). *Assistance in cases of natural disaster*, *Official Records of the General Assembly*, Twentieth Session, s. 38.

Naturalnych (DRC – Disaster Relief Coordinator) na okres pięciu lat, w randze równej podsekretarzowi generalnemu ONZ⁴⁴. DRC działał następnie przez 20 lat, to jest do zastąpienia go przez Koordynatora ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (ERC – Emergency Relief Coordinator) powołanego na mocy wskazanej już rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/182 z 1991 r.

J. Crisp wskazuje, że impulsem dla wzmocnienia koordynacji ONZ był kryzys w Biafrze w latach 1967–1970, gdzie – zwłaszcza w zestawieniu z pomocą świadczoną przez Czerwony Krzyż i organizacje pozarządowe – widoczny był brak zaangażowania agencji ONZ. Skutkiem tego w 1971 r. podczas kryzysu we Wschodnim Pakistanie (obecnie Bangladeszu) będącego wynikiem zarówno toczącego się konfliktu zbrojnego, jak i przyczyn naturalnych, Sekretarz Generalny ONZ zdecydował się na wskazanie UNHCR jako centralnego ośrodka pomocy świadczonej przez wszystkie agendy ONZ. Co więcej, w ten sam sposób postąpiono rok później, kiedy po powołaniu UNDRO (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator) określono zakres jego mandatu jako centralnego ośrodka systemu ONZ dla zapewnienia pomocy w przypadku katastrof⁴⁵.

Działania podejmowane przez DRC podczas 20 lat funkcjonowania oceniane są na ogół pozytywnie. Wskazuje się przy tym, że nie funkcjonował on w łatwym środowisku. J. Crisp⁴⁶ zwraca uwagę na rywalizację dwóch bloków politycznych w okresie zimnej wojny i dodaje, że USA i państwa zachodnie niechętnie godziły się na przeniesienie centrum świadczenia pomocy na ONZ ze względu na wykorzystywanie jej pod własną flagą do zdobywania korzyści politycznych w państwach rozwijających się⁴⁷. Ponadto widoczny był swoisty opór poszczególnych agend i organizacji ONZ, które traktowały UNDRO jako konkurenta i były niechętne poddaniu się jakiegokolwiek scentralizowanej kontroli. Utrzymywał się – nieulawiający uporządkowania problemu – podział wynikający ze skupienia się

⁴⁴ Res. 2816 (XXVI). *Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations*, Twenty-sixth Session, s. 86.

⁴⁵ J. Crisp, „Humanitarian Action and Coordination”, w: T.G. Weiss, S. Daws (red.), *The Oxford Handbook on The United Nations*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 482.

⁴⁶ Ibidem, s. 483.

⁴⁷ Problem powiązania świadczenia pomocy humanitarnej przez państwa z ich interesami politycznymi istnieje również obecnie. Warto w tym zakresie wskazać na podawany przez J. Dobrowolską-Polak przykład pomocy kierowanej przez RFN do Iraku w czasie, gdy państwo to otwarcie opowiadało się przeciwko interwencji państw koalicji, na początku ubiegłej dekady. Otóż autorka wskazuje, że Niemcy, które z reguły przekazują pomoc humanitarną głównie przez własne organizacje oraz dbają o oznakowanie opakowań zbiorczych niemiecką flagą, w tym przypadku wyjątkowo zdecydowały się na transferowanie pomocy przez organizacje o nazwach anglojęzycznych, w tym przez International IDEA oraz UNHCR, jak również że nie obstawały przy wymogu oznakowania paczek w sposób pozwalający na łatwą identyfikację donatora. Autorka wysuwa przy tym ciekawą tezę, wskazując właśnie na polityczne motywy takich działań i wynikającą z nich chęć do utrzymania postrzegania „własnego państwa jako niezaangażowanego w konflikt”. Patrz: J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc humanitarna jako instrument polityki zagranicznej państw”, w: J. Dobrowolska-Polak (red.), *Polityka budowy pokoju. Pomoc humanitarna i rozwojowa*, WSNHiD – Instytut Zachodni, Warszawa–Poznań 2013, s. 23.

przez DRC na koordynacji pomocy świadczonej podczas katastrof naturalnych, przy utrzymaniu wiodącej roli UNHCR w przypadku katastrof humanitarnych będących następstwem działań człowieka⁴⁸, co mogło prowadzić do dublowania wysiłków agend ONZ.

Impuls do wprowadzenia zmian przyszedł jednak z zewnątrz. Podobnie jak w przypadku poprzedniego wzmocnienia koordynacji ONZ, był nim spektakularny kryzys humanitarny, który nastąpił w wyniku zajęcia Kuweytu przez Irak w 1990 r. oraz następującego po nim zaangażowania ONZ w przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Okazało się bowiem, że pomoc świadczona przez ONZ pod przewodnictwem UNHCR została oceniona negatywnie i to m.in. w wyniku nakładających się na siebie mandatów zaangażowanych w jej świadczenie agend. Zarzuty dotyczyły nie tylko poziomu koordynacji i braku wyraźnego przywództwa ONZ, ale także aspektów czysto praktycznych – wskazywano m.in. na niekompatybilność systemów komunikacyjnych używanych przez poszczególne agendy ONZ⁴⁹. Konkludując, J. Crisp stwierdza, że to właśnie kryzys w Zatoce Perskiej okazał się punktem zwrotnym dla podejmowanych przez ONZ akcji humanitarnych i ich koordynacji, a działania w kierunku usprawnienia systemu koordynacji pomocy humanitarnej były niezbędne, aby ONZ odzyskało wiarygodność jako wiodący ośrodek pomocy humanitarnej⁵⁰.

Kluczowe zmiany zostały wprowadzone na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/182 z 1991 r. Określiła ona trzy zasady niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych: humanitaryzm, bezstronność i neutralność. Katalog ten został uzupełniony w 2004 r. o niezależność, rozumianą jako nieuleganie w działalności humanitarnej jakimkolwiek naciskom o charakterze politycznym, ekonomicznym czy militarnym⁵¹.

W warstwie zmian instytucjonalnych doszło natomiast w 1992 r., na podstawie wskazanej rezolucji, do utworzenia Stałego Komitetu Międzyagencyjnego (IASC), na którego czele stanął Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (ERC). Powołano również Centralny Odnawialny Fundusz na rzecz Sytuacji Kryzysowych (CERF – Central Emergency Revolving Fund), jako podstawowy instrument finansowania pomocy, oraz Instrument Wspólnych Apeli (CAP – Consolidated Appeals Process) pozwalający na określenie szacowanej łącznej wartości środków niezbędnych do przeprowadzenia zakładanych i realizowanych programów pomocy humanitarnej.

⁴⁸ Z. Coursen-Neff, „Preventive Measures Pertaining to Unconventional Treats to Peace such as Natural and Humanitarian Disasters”, *New York University Journal of International Law and Politics*, t. 30, nr 3, 4 z 1998 r., s. 647–648.

⁴⁹ J. Crisp, op. cit., s. 485.

⁵⁰ Ibidem, s. 485–486.

⁵¹ Res. 58/114. *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, Agenda item 40 (a), (A/RES/58/114).

ERC stanął również na czele powołanego w 1992 r. w ramach struktury Sekretariatu ONZ Departamentu ds. Humanitarnych ONZ (DHA – UN Department for Humanitarian Affairs), przekształconego następnie w 1998 r. w Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA). Dalsze wzmocnienie pozycji ERC miało miejsce w wyniku kolejnej reformy struktur humanitarnych ONZ, zapoczątkowanej w 2005 r. Oprócz zmian, które objęły m.in. CERF (zyskał nową nazwę: Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego), podjęto wówczas decyzję o zmianie całego systemu reagowania na kryzysy humanitarne polegającej na wdrożeniu kompleksowego systemu określanego mianem *cluster approach*, który polega na precyzyjnym rozdzieleniu poszczególnych aspektów pomocy humanitarnej pomiędzy organizacje i agencje systemu ONZ (z wyszczególnieniem jednostek będących liderami sektorów – „klastrow”) oraz ustaleniu zakresu i odpowiedzialności współpracujących ze sobą w ich obrębie podmiotów⁵².

Tworząc OCHA w 1998 r., postanowiono ograniczyć zakres jego obowiązków w stosunku do tych przyznanych DHA. Zadaniem OCHA jest bowiem przede wszystkim koordynacja działań podejmowanych przez poszczególne agendy ONZ oraz planowanie działań całej społeczności humanitarnej. Zdjęto natomiast z OCHA obowiązki w zakresie świadczenia bezpośredniej pomocy ofiarom kryzysów humanitarnych, które zostały przekazane innym organizacjom systemu ONZ, w tym Departamentowi Operacji Pokojowych (DPKO – Department of Peacekeeping Operation) i UNDP. Warto zwrócić uwagę, że do zadań OCHA należy reagowanie i niesienie pomocy w sytuacjach powstałych zarówno w wyniku klęsk naturalnych, jak i działalności człowieka. UNHCR został natomiast liderem jednego z klastrow pomocy koordynowanych przez OCHA i ERC. Zadaniem OCHA jest również monitorowanie sytuacji na świecie oraz dostarczanie pomocy technicznej i eksperckiej podczas kryzysów humanitarnych.

OCHA ma siedziby w Nowym Jorku i Genewie. Biuro w Nowym Jorku ma zdecydowanie bardziej polityczny charakter i współpracuje z organami głównymi ONZ zajmującymi się zagadnieniami humanitarnymi. Natomiast biuro genewskie jest zaangażowane w działalność operacyjną, w tym w koordynację działań międzyagencyjnych oraz pozyskiwanie środków na programy pomocowe⁵³.

OCHA jest obecne w ponad 50 państwach. Ma osiem regionalnych lub subregionalnych biur oraz 24 biura zlokalizowane w państwach, w których trwają lub też w nieodległej przeszłości miały miejsce kryzysy humanitarne. Siedziby biur regionalnych są zlokalizowane w: Bangkoku – Tajlandia (ROAP – Regional Office for Asia and the Pacific), Kairze – Egipt (ROMENA – Regional Office for the Middle East and North Africa), Dakarze – Senegal (ROWCA – Regional Office for West and Central Africa), Johannesburgu – RPA (ROSA – Regional

⁵² Szczegółowe omówienie tej problematyki stanowi temat odrębnego rozdziału niniejszej książki.

⁵³ *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 212.

Office for Southern Africa), Panamie – Panama (ROLAC – Regional Office for Latin America and the Caribbean), Nairobi – Kenia (OCHA Eastern Africa – Regional Office and Kenya Country Office), Suvia – Fidżi (ROP – Regional Office for the Pacific) oraz Ałmaty – Kazachstan (ROCCA – Regional Office for the Caucasus and Central Asia)⁵⁴. W strukturze OCHA znajdują się również tzw. jednostki wsparcia humanitarnego oraz biura łącznikowe⁵⁵.

Podstawowym narzędziem pozyskiwania środków na działania humanitarne koordynowane przez OCHA jest – ogłaszany corocznie – Instrument Wspólnych Apeli (CAP), za pomocą którego urząd ten koordynuje działania kilkuset organizacji humanitarnych. Natomiast w przypadku pojawienia się konieczności sfinansowania dodatkowych wydatków w nagłych sytuacjach kryzysowych OCHA ogłasza apele *ad hoc*, tzw. *flash appeals*. Dla przykładu warto wskazać, że w CAP ogłoszonym na rok 2013 partycypowało 520 podmiotów, które łącznie wnioskowały o pomoc dla 50 milionów ludzi zamieszkujących 16 obszarów kryzysowych. Największe kwoty, przekraczające każdorazowo 1 mld USD, przewidywano na sfinansowanie pomocy dla Somalii i Sudanu Południowego, natomiast łączna wysokość wnioskowanych środków wynosiła aż 8,5 mld USD⁵⁶.

Szczególną rolę w finansowaniu koordynowanych działań ogrywa CERF, który zgodnie z zasadą niezależności pozyskuje środki bez wskazania ich przeznaczenia, co pozwala na uwolnienie się od nacisków politycznych. Środki te wykorzystywane są w pierwszej fazie kryzysu. CERF wspierają tzw. Wspólne Fundusze Humanitarne (CHF – Common Humanitarian Funds) oraz Fundusze Reagowania Kryzysowego (ERF – Emergency Response Funds), które z reguły pokrywają dodatkowe wydatki na konkretne sytuacje kryzysowe, nieumieszczone w CAP. J. Dobrowolska-Polak podaje, że w 2012 r. OCHA – korzystając ze wszystkich trzech rodzajów funduszy – transferowała na pomoc ofiarom kryzysów nieco ponad 1 mld USD (1016,92 mln USD)⁵⁷.

Koordynacyjna funkcja OCHA i kierującego nią ERC materializuje się przede wszystkim za pośrednictwem znajdującego się również pod jego kierownictwem Stałego Komitetu Międzyagencyjnego (IASC). Jest on miejscem obrad osób zarządzających poszczególnymi podmiotami udzielającymi pomocy humanitarnej: instytucjami wchodzącymi w skład rodziny ONZ oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, jak również Międzynarodowym Czerwonym Krzyżem i konsorcjami organizacji pozarządowych. Są one w ten sposób dopuszczane do uczestniczenia w kreowaniu polityki humanitarnej o zasięgu ogólnoświatowym⁵⁸.

⁵⁴ <http://www.unocha.org/where-we-work/all-countries> (dostęp: 23.07.2014 r.).

⁵⁵ *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 212.

⁵⁶ J. Dobrowolska-Polak, „Pomoc...”, op. cit., s. 250–251.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 251.

⁵⁸ K. Martens, „NGOs in The UN System: Examining Formal and Informal Mechanisms of Interaction”, *International Journal of Civil Society Law*, nr 2 z 2004 r., s. 14.

IASC został powołany w czerwcu 1992 r. na podstawie przywołanej już rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/182 z 1991 r., a jego podstawowa funkcja jako ośrodka koordynacji działań społeczności humanitarnej została potwierdzona w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 48/57 z 1993 r.⁵⁹ Nałożyła ona na IASC m.in. obowiązek wydawania zaleceń we wszystkich kwestiach dotyczących współdziałania organizacji humanitarnych w terenie z uwzględnieniem jasnego podziału obowiązków pomiędzy współpracującymi podmiotami już od samego początku sytuacji kryzysowej i zaleciła wypracowanie standardowych procedur do oceny skali wymaganej pomocy, która – co podkreślono – miała odbywać się pod ogólnym kierownictwem i być koordynowana przez ERC⁶⁰. W skład IASC wchodzi szefowie lub przedstawiciele agend ONZ prowadzących działalność w zakresie świadczenia pomocy humanitarnej: OCHA, UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, FAO, WHO oraz UN-Habitat (występujący pod angielskim skrótem UNHSP – United Nations Human Settlements Programme – Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich). Oprócz członków w pracach komitetu uczestniczą delegaci organizacji zaproszonych do stałej współpracy. Należą do nich obecnie: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (ICRC – International Committee of the Red Cross), Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (UNFPA), Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Praw Osób Wewnętrznie Przesiedlonych oraz Bank Światowy. W pracach komitetu uczestniczą również przedstawiciele Konsorcjum NGO (ICVA – International Council of Voluntary Agencies), Save the Children (SCHR) oraz InterAction. W praktyce nie ma różnic pomiędzy pozycją członków i podmiotów zaproszonych do stałej współpracy określanych terminem: *standing invitees*.

IASC obraduje na różnych poziomach. Najwyższy szczebel stanowią posiedzenia dyrektorów (*principals*) organizacji członkowskich. Zasiadają na nich szefowie poszczególnych organizacji bądź ich przedstawiciele posiadający stosowne uprawnienia. Spotykają się oni pod przewodnictwem ERC (będącego jednocześnie szefem OCHA) dwa razy do roku – w maju i grudniu, przy czym oprócz zwyczajnych posiedzeń dyrektorzy mogą zbierać się również na posiedzeniach zwoływanych *ad hoc* w nagłych sytuacjach kryzysowych⁶¹.

Obrady niższego szczebla odbywają się w grupie roboczej kierowanej przez Zastępcę ERC w randze Asystenta Sekretarza Generalnego ds. Humanitarnych,

⁵⁹ Res. 48/57. *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations* (A/RES/48/57); <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r057.htm> (dostęp: 24.07.2014 r.).

⁶⁰ Ibidem [13].

⁶¹ *United Nations Handbook 2013–14...*, op. cit., s. 212–213.

którym od marca 2013 r. jest rodaczka Sekretarza Generalnego ONZ – Kyung-wha Kang. Członkami grupy roboczej są dyrektorzy poszczególnych programów kryzysowych prowadzonych przez agencje wchodzące w skład IASC, bądź inni odpowiednio umocowani przedstawiciele tych podmiotów. Posiedzenia grupy roboczej są zwoływane w razie potrzeby i odbywają się na przemian w Rzymie, Genewie lub Nowym Jorku, w siedzibach poszczególnych członków komitetu. Niezależnie od posiedzeń zwoływanych *ad hoc*, grupa robocza corocznie spotyka się na posiedzeniu podsumowującym pracę organów pomocniczych komitetu oraz planującym pracę na przyszły rok kalendarzowy⁶². Organami pomocniczymi komitetu są: podgrupy robocze (*sub-working groups*) oraz zespoły celowe (*task teams*) i grupy referencyjne (*reference groups*). Strukturę organizacyjną IASC dopełnia sekretariat mający biura w Genewie i Nowym Jorku.

7. UWAGI KOŃCOWE

Kryzysy humanitarne są, niestety, stałym elementem globalnego krajobrazu. Co więcej, zdecydowana większość z nich, w tym przede wszystkim te, które są wywoływane przez działania człowieka, ma miejsce w państwach rozwijających się. Wówczas z reguły zarówno środki, którymi dysponują te państwa, jak i ich aktualna sytuacja polityczna nie pozwalają na niesienie skutecznej pomocy poszkodowanym. Niezbędna jest wówczas pomoc zewnętrzna.

Wydaje się, że ONZ jako organizacja międzynarodowa o charakterze uniwersalnym, niebędąca blokiem militarnym, ma w tym zakresie bardzo dużo do zaoferowania. Nic też dziwnego, że niesienie pomocy osobom dotkniętym przez kryzysy humanitarne stanowi jeden z jej celów. Natomiast o zaufaniu, jakim państwa darzą działania humanitarne podejmowane przez system Narodów Zjednoczonych najlepiej świadczą przytoczone statystyki. Wskazują one, że pomoc koordynowana przez ERC, pochodząca ze środków zebranych przez instytucje wchodzące w skład rodziny NZ i organizacje pozarządowe, stanowiła w latach 2001–2011 ponad 60% ogółu środków przekazanych na cele humanitarne w skali światowej. Pozwala to mieć nadzieję, że podejmowane przez IASC pod przewodnictwem ERC wysiłki na rzecz poprawy koordynacji świadczonej pomocy pozwalają na stałe podnoszenie efektywności wykorzystania środków finansowych, podbudowując i utwierdzając przekonanie donatorów o słuszności wyboru tych kanałów pomocy humanitarnej.

⁶² <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-working-default&mainbodyid=1&publish=0%22> (dostęp: 24.07.2014 r.).

MARIA MAGDALENA KENIG-WITKOWSKA

UNIA EUROPEJSKA JAKO PODMIOT ŚWIADCZĄCY POMOC HUMANITARNA

Unia Europejska (UE) łącznie z państwami członkowskimi ma największy udział w międzynarodowej pomocy humanitarnej świadczonej we wszystkich rejonach świata. W tym rozdziale zostaną przedstawione: geneza zinstytucjonalizowanej pomocy humanitarnej UE, jej podstawy prawne, cele i zasady, struktura Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO), a także najnowsze inicjatywy w tym zakresie, jak „Wolontariusze pomocy UE”. Problematyka ta zostanie uzupełniona analizą szczególnego wyzwania, jakie w świetle mechanizmów unijnych stanowią tzw. uchodźcy środowiskowi.

Rolę UE w świadczeniu pomocy humanitarnej można zilustrować kilkoma danymi statystycznymi¹. Przez przeszło 20 lat istnienia specjalnej jednostki administracyjnej UE do spraw pomocy humanitarnej (ECHO) unijne wydatki na ten cel przekroczyły kwotę 14 mld euro rozdysponowanych w ponad 140 krajach na całym świecie. Około 300 osób pracuje w centrali ECHO w Brukseli, a ponad 400 w 38 krajach. ECHO współdziała z ponad 200 partnerami, w tym z 14 agencjami ONZ, 191 organizacjami pozarządowymi, z Międzynarodowym Komitetem Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, Międzynarodową Federacją Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji². Podstawą prawną działań UE w tej sferze jest *Traktat z Lizbony*³. Idea niesienia pomocy humanitarnej jest zawarta w podstawach aksjologicznych UE uszczegółowionych w traktatach dotyczących celów Unii, wśród których można wymienić m.in. przyczynianie się do za-

¹ Zob. strona internetowa: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm.

² Ibidem.

³ Tekst skonsolidowany, opublikowany w Dz. U. UE C 81/1 z 2010 r. *Traktat z Lizbony* jest dokumentem zmieniającym *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) i *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, którego obecna nazwa brzmi: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TfUE), oraz *Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej* (TWEA). Unia Europejska na kształcie funkcjonującym na podstawie *Traktatu z Lizbony* jest następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej.

pewnienia pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, wyeliminowania ubóstwa, ochrony praw człowieka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, zwłaszcza *Karty Narodów Zjednoczonych*.

Realizując te cele, Unia prowadzi politykę niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka, o czym stanowi art. 21 (g) *Traktatu o Unii Europejskiej* (dalej: TUE)⁴ zawarty w przepisach dotyczących postanowień ogólnych o działaniach zewnętrznych Unii. Wprawdzie *Traktat z Lizbony* nie wprowadził do przepisów terminu „polityka pomocy humanitarnej”, ale na ich podstawie można zdefiniować politykę UE w tym zakresie jako proces określania i realizacji zadań, w którym bierze się pod uwagę cele i aktywność innych podmiotów na arenie międzynarodowej, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca czy Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji.

Szczegółowo do zagadnień związanych z pomocą humanitarną odnosi się tytuł III *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: TfUE)⁵ regulujący zasady współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej (art. 214 TfUE). Działania w dziedzinie pomocy humanitarnej są prowadzone zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych UE – wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Mechanizm udzielania pomocy humanitarnej przez UE opiera się na instytucjach, które obejmują: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską (tu: ECHO), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Wśród instytucji UE są również dwie o charakterze doradczym, tj. Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Każdy z tych organów odgrywa rolę określoną przepisami traktatów i aktów prawa pochodnego przyjmowanego na podstawie traktatów.

Traktat z Lizbony wymienia trzy główne rodzaje aktów prawnych UE, które mają zastosowanie również do regulacji zagadnień związanych z pomocą humanitarną, tj.: ustawodawcze, nieustawodawcze oraz zalecenia i opinie. Akty o charakterze ustawodawczym to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 289 TfUE). Rozporządzenie ma zasięg ogólny, obowiązuje w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków prawnych implementujących ją do krajowego porządku prawnego. Decyzja wiąże w całości, a decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy prawnie wiążącej. Do tej kategorii należą też niewymienione w art. 288 TfUE komunikaty, wskazówki, kodeksy itp.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

Akty prawne wymienione w art. 288 TfUE są uchwalane przez Parlament Europejski wspólnie z Radą na wniosek Komisji, z zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej określonej w art. 294 TfUE. W szczególnych przypadkach, przewidzianych w traktatach, Parlament Europejski z udziałem Rady lub Rada z udziałem Parlamentu Europejskiego przyjmują akty prawne według specjalnej procedury ustawodawczej albo też akty ustawodawcze są tworzone z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego, na wniosek Trybunału Sprawiedliwości albo Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Poza tymi instytucjami w UE jest wiele innych, które wprawdzie nie należą do wymienionych w TUE organów/instytucji głównych, ale także realizują szerokie cele Unii zawarte w traktatach unijnych i prawie pochodnym.

1. POWSTANIE I ROZWÓJ ZINSTYTUCJONALIZOWANEJ POMOCY HUMANITARNEJ UE (ECHO)

Zainteresowanie UE, a wcześniej Wspólnoty Europejskiej, niesieniem pomocy humanitarnej ma wieloletnią tradycję, która odzwierciedla różnorodność podmiotów biorących udział w takiej działalności. Jej zinstytucjonalizowana forma w postaci biura pomocy humanitarnej UE – ECHO (European Community Humanitarian Office) powstała w 1992 r. z myślą o koordynowaniu polityk prowadzonych przez UE w zakresie pomocy humanitarnej oraz podkreśleniu znaczenia działań Unii jako organizacji międzynarodowej.

Świadczenie pomocy humanitarnej przez organy Unii było wcześniej zarządzane przez różne służby Komisji Europejskiej, tj. Dyрекcję Generalną do spraw Pomocy Rozwojowej (rozwój i współpraca z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku – ACP), służby organizujące pomoc żywnościową w nagłych przypadkach (w praktyce powodowało to problemy z odróżnieniem pomocy w nagłych przypadkach od długoterminowej pomocy żywnościowej) oraz do spraw stosunków zewnętrznych (pomoc dla krajów spoza strefy ACP, tj. wymienionych w załączniku II do *Traktatu z Lizbony*). Z tego powodu powstawały nieporozumienia kompetencyjne, a także związane z podstawą prawną oraz liniami budżetowymi finansowania pomocy humanitarnej, przysparzające dodatkowych utrudnień organizacyjnych. Nic więc dziwnego, że w ciągu ostatnich dwóch dekad, kiedy miały miejsce liczne katastrofy naturalne i spowodowane działalnością człowieka, wymagające szybkiego reagowania przez wspólnotę międzynarodową, mechanizm UE w tej materii okazał się mało efektywny.

W 2003 r. ECHO uzyskało status Dyrekcji Generalnej w Komisji Europejskiej, co doprowadziło do utworzenia systemu administracji pomocy humanitarnej działającego w sposób skoordynowany, skuteczny, a przede wszystkim szybciej reagującego na potrzeby ludzi dotkniętych klęskami żywiołowymi

i katastrofami. W 2010 r. ECHO otrzymało nową nazwę, która aktualnie brzmi: Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (dalej jako nazwa potoczna – ECHO). Transformacja ECHO i przeniesienie zagadnień związanych z ochroną ludności z Dyrekcji Generalnej do spraw Środowiska do Dyrekcji Generalnej ECHO było kolejnym krokiem w kierunku lepszej koordynacji procesu podejmowania decyzji w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji.

Pomoc humanitarna finansowana jest z budżetu Unii. Środki na nią oraz na działania nieprzewidziane stanowią około 15% funduszy zaplanowanych w dziale IV budżetu zatytułowanym „Unia Europejska jako partner na arenie międzynarodowej”. W uzasadnionych sytuacjach pieniądze na pomoc humanitarną udzielaną krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku mogą pochodzić z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W ostatnich latach ponad połowa unijnej pomocy humanitarnej (54%) trafia do Afryki (przede wszystkim krajów Afryki Subsaharyjskiej), 16% – do Azji i rejonu Pacyfiku, 14% – na Bliski Wschód i w rejon Morza Śródziemnego, 4% – do Ameryki Łacińskiej i na Karaiby, a 1% – na Kaukaz i do Azji Środkowej. 11% środków jest przeznaczanych na działania ogólnosięwiatowe, w tym pomoc techniczną.

Należy podkreślić, że jednym z priorytetów unijnej polityki humanitarnej jest jej powiązanie z celami i programami polityki na rzecz rozwoju na świecie. Ma to pomóc w lepszym i dającym długotrwały efekt wykorzystaniu wydatkowanych środków. Zakłada się, że działania humanitarne powinny pozwolić na przejście od warunków kryzysowych do sytuacji ustabilizowanej, umożliwiającej rozwój danego regionu. Warto zauważyć, że ECHO może również brać udział w świadczeniu pomocy w terenie, co przyczyniło się do zmiany wizerunku UE jako jedynie „bankiera” w procesie świadczenia pomocy humanitarnej na arenie międzynarodowej⁶.

2. PODSTAWY PRAWNE ŚWIADCZENIA POMOCY HUMANITARNEJ

Założenia, struktura i mechanizm pomocy humanitarnej świadczonej przez UE wynikają z traktatowych założeń polityki Unii zawartych w art. 214 TfUE. W związku z tym przepisem pomoc humanitarna stała się po raz pierwszy w historii przedmiotem odrębnej polityki. Jest to polityka skierowana do krajów trzecich, a więc leżących poza UE, realizowana zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajów członkowskich. Działania podejmowane na obu poziomach wzajemnie się uzupełniają, dając UE dominującą pozycję w światowym rankingu największych dostawców pomocy humanitarnej.

⁶ Zob. strona internetowa: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm.

Założenia polityki humanitarnej zostały uszczegółowione w wielu aktach prawa pochodnego UE⁷, z których podstawowymi są: rozporządzenie Rady dotyczące pomocy humanitarnej nr 1257/96⁸; wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, tzw. *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej*⁹; decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013¹⁰ w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 375/2014 ustanawiające Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej (inicjatywa „Woluntariusze pomocy UE”)¹¹.

Podstawowym celem polityki UE w dziedzinie humanitarnej jest udzielanie doraźnej pomocy ofiarom klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka (art. 21(g) TUE). Pojęcia klęski i katastrofy zostały zdefiniowane w decyzji Parlamentu i Rady nr 1313/2013 jako dowolna sytuacja, która „ma lub może mieć poważne skutki dla ludzi, środowiska naturalnego lub mienia, w tym dziedzictwa kulturalnego”. Działania Unii w tym zakresie są prowadzone zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych.

Należy pamiętać, że polityka pomocy humanitarnej jest wspólna dla UE oraz państw członkowskich i ma umocowanie w klauzuli solidarności zawartej w art. 222 TfUE, który mówi o wspólnych działaniach Unii i państw członkowskich w duchu solidarności w razie ataków terrorystycznych, klęsk żywiołowych albo katastrof. Jak już wspomniano, polityka ta ma wieloletnią tradycję, a działania UE prowadzone są w ramach szerokiej platformy międzynarodowej, na której funkcjonują takie podmioty, jak organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe oraz inne, które wspierają lokalne inicjatywy w odpowiedzi na kryzysy humanitarne.

Zakres czynności UE i państw członkowskich w dziedzinie pomocy humanitarnej został zdefiniowany w art. 214 TfUE¹². Zgodnie z nim działania te wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Obejmują one:

- niesienie doraźnej pomocy dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę, w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z sytuacji;
- akcje pomocy humanitarnej prowadzone zgodnie z prawem międzynarodowym oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji.

Środki prawne określające ramy udzielania przez Unię pomocy humanitarnej przyjmują Parlament Europejski i Rada zgodnie ze zwykłą procedurą

⁷ Zob. stronę internetową http://ec.europa/echo/about/legislation_en.htm.

⁸ Dz. U. UE L 163 z 2.07.1996 r. ze zm.

⁹ Dz. U. UE C 25/1 z 30.01.2008 r.

¹⁰ Dz. U. UE L 347/924 z 20.12.2013 r.

¹¹ Dz. U. UE L 122/1 z 14.04.2014 r.

¹² Supra przypis 3.

ustawodawczą. W ramach tych środków UE może zawierać z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi wszelkiego rodzaju umowy przyczyniające się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 (g) TUE; nie narusza to kompetencji państw członkowskich UE do zawierania umów międzynarodowych w tym przedmiocie.

W art. 214 TfUE został powołany Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej w celu ustanowienia ram wspólnego wkładu młodych Europejczyków w akcje pomocy humanitarnej. Status i warunki działania Korpusu określa rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego¹³.

Zgodnie z art. 214 TfUE Komisja może podjąć każdą inicjatywę na rzecz poprawy koordynacji działań Unii i państw członkowskich mającą na celu zwiększenie skuteczności i komplementarności unijnych i krajowych środków pomocy humanitarnej. Akcje humanitarne powinny być skoordynowane z inicjatywami organizacji i organów międzynarodowych, zwłaszcza tych, które wchodzą w skład systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Ponieważ ECHO zasadniczo nie działa bezpośrednio w terenie, UE zawiera z organizacjami humanitarnymi tzw. ramowe umowy o partnerstwie (dalej: FPA)¹⁴. W nich ustalane są role, prawa i obowiązki partnerów w zakresie świadczenia pomocy humanitarnej. Umowy FPA mają na celu optymalizację wdrażania i wyników operacji humanitarnych, uproszczenie procedur, ustalenie zasad oraz promowanie koncepcji partnerstwa. Obecnie funkcjonują dwa rodzaje FPA:

- umowy ramowe z organizacjami międzynarodowymi (międzyrządowymi),
- umowy ramowe z organizacjami pozarządowymi.

Organizacje pozarządowe, które podzielają wartości, cele i zasady ECHO, mogą zostać partnerami UE w procesie udzielania pomocy humanitarnej, o ile spełniają następujące kryteria kwalifikacyjne:

- mają status organizacji pożytku publicznego z siedzibą w państwie członkowskim Unii,
- dysponują potwierdzeniem audytu sprawozdań finansowych,
- wykazują wystarczającą zdolność administracyjną,
- mogą udowodnić niezłomność moralną organizacji i jej zarządu,
- podpiszą dobrowolny kodeks postępowania.

Wprawdzie umowa FPA nie ma charakteru finansowego, ale jej celem jest przyznanie subwencji na wsparcie specjalnych operacji humanitarnych. Po sprawdzeniu kryteriów kwalifikacyjnych oceniane są także umiejętności techniczne, logistyczne, w dziedzinie zarządzania, administracyjne i finansowe danej organizacji pozarządowej, co ma zasadniczy wpływ na wybór partnera UE.

¹³ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 375/2014, z 3 kwietnia 2014 r., ustanawiające Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej (inicjatywa „Woluntariusze pomocy UE”), Dz. U. UE L 122/1.

¹⁴ Zob.: http://europea.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10007_pl.htm.

Należy zauważyć, że istnieje też umowa regulująca kwestie związane z operacjami humanitarnymi finansowanymi przez ECHO, a realizowanymi przez agencje humanitarne Organizacji Narodów Zjednoczonych (FAFA).

3. CELE I ZASADY NIESIENIA POMOCY HUMANITARNEJ UE

Cele pomocy humanitarnej zdefiniowane w traktatach i innych aktach prawa unijnego odnoszą się do takich kategorii, jak ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej – zawsze gdy pojawia się taka potrzeba, w sytuacjach niezdolności lub niechęci do podjęcia działań przez rządy i podmioty lokalne. Wprawdzie dokumenty UE dotyczące pomocy humanitarnej odwołują się w tym przedmiocie do I części tzw. *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej*, tzn. wspólnego oświadczenia Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej¹⁵, ale warto też zwrócić uwagę na postanowienia wspomnianego rozporządzenia Rady nr 1257/96, które precyzują w pewnym wymiarze definicję celów UE w tym przedmiocie.

Artykuł 1 rozporządzenia podkreśla, że celem pomocy humanitarnej jest wsparcie ludzi w państwach trzecich, ale zwraca uwagę na najbardziej bezbronnych spośród nich, dając pierwszeństwo mieszkańcom tzw. krajów rozwijających się, ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof wywołanych działalnością człowieka, takich jak wojny, konflikty wewnętrzne, sytuacje wyjątkowe lub okoliczności porównywalne do klęsk żywiołowych albo katastrof wywołanych działalnością człowieka. Obok niesienia pomocy przepis ten wymienia akcje ratunkowe i działania ochronne.

Chociaż pomoc humanitarna wiązana jest najczęściej z ofiarami klęsk i katastrof żywiołowych lub spowodowanych działalnością człowieka, to przepisy rozporządzenia zwracają uwagę, że prawo do wsparcia ma również ludność cierpiąca nędzę. Pomoc obejmuje także działania, które mają na celu przygotowanie w razie zagrożenia katastrofami lub zapobieganie im, jak też okoliczności porównywalne. Decyzja Parlamentu Europejskiego nr 1313/2013 w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności zwraca uwagę na wzrost liczby klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka lub zmiany klimatu oraz na potencjalne interakcje między zagrożeniami naturalnymi i technicznymi. W konsekwencji podkreśla konieczność zintegrowanego, przedmiotowego podejścia do wszystkich celów i podmiotów biorących udział w niesieniu pomocy humanitarnej. Warto zauważyć, że pomoc humanitarna to nie tylko akcje ratunkowe, ale także działania na rzecz rozwoju lub odbudowy i dlatego powinna obejmować pełny okres kryzysu, w tym jego skutki.

¹⁵ Dz. U. UE C 25/1 z 30.01.2008 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa pojęcie, cele, zasady oraz instrumenty prawne polityki w zakresie pomocy humanitarnej świadczonej przez Unię i państwa członkowskie. Realizacja tej polityki jest regulowana przede wszystkim przez rozporządzenie Rady nr 1257/96¹⁶. Zgodnie z nim akcje pomocy humanitarnej finansowane przez Unię mogą być realizowane na wniosek organizacji międzynarodowych rządowych lub pozarządowych, w tym organizacji z państwa członkowskiego UE lub państwa trzeciego, albo z inicjatywy Komisji. Środki finansowania pomocy humanitarnej są zwolnione z podatków, kosztów, ceł i innych opłat.

Rozporządzenie określa w art. 2 główne cele pomocy humanitarnej dla państw trzecich, czyli:

- 1) ratowanie i ochronę życia w czasie sytuacji krytycznych i bezpośrednio w ich następstwie oraz w czasie klęsk żywiołowych, które pociągają za sobą większe straty w ludziach, cierpienia fizyczne, psychologiczne lub społeczne lub straty materialne;
- 2) udzielanie koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy wynikające w szczególności z wybuchów walk lub wojen, które wywołują takie same skutki, jak te opisane wyżej, szczególnie gdy ich własne rządy okazują się niezdolne do udzielenia pomocy lub pomoc nie może zostać udzielona z powodu braku odpowiednich władz;
- 3) pomoc w finansowaniu transportu pomocy humanitarnej i wysiłki w celu zapewnienia, by była ona dostępna dla tych, dla których jest przeznaczona, za pośrednictwem wszelkich dostępnych środków logistycznych oraz zapewniając ochronę towarów i personelu służących celom humanitarnym, lecz z wyłączeniem działań obejmujących kwestie obronne;
- 4) przeprowadzanie krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, w celu ułatwiania nadejścia pomocy, zapobiegania pogarszaniu się skutków kryzysu i rozpoczęcia udzielania poszkodowanym pomocy w odzyskaniu minimalnego poziomu samowystarczalności, biorąc pod uwagę – o ile to możliwe – długoterminowe cele rozwoju;
- 5) pokonywanie trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci) spowodowanych przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka oraz przeprowadzanie programów pomocy w zakresie repatriacji do kraju pochodzenia i powtórnego osiedlenia się w nim, jeżeli warunki ustanowione w obowiązujących umowach międzynarodowych są spełnione;
- 6) przygotowanie się na ryzyko klęski żywiołowej lub porównywalnych wyjątkowych okoliczności oraz wykorzystanie odpowiednio szybkiego systemu wczesnego ostrzegania i interwencji;
- 7) wspieranie działań cywilnych w celu ochrony ofiar walk lub porównywalnych sytuacji krytycznych, zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi.

¹⁶ Supra przypis 8.

Przepisy te bardzo szeroko nakreślają obszar działań UE w dziedzinie pomocy humanitarnej. Wynika z nich również, że pomoc może być przeznaczona na finansowanie (pod postacią dotacji) zakupów oraz dostarczania wszelkich produktów i sprzętu, budowy mieszkań lub schronień, kosztów personelu, transportu, logistyki itp. Pomoc może być wykorzystywana na opłacenie badań i studiów przygotowujących do akcji humanitarnych, monitorowanie projektów, programów szkoleniowych, kampanie edukacyjne i informacyjne, wymianę *know-how* oraz doświadczeń itd. Może wreszcie pokryć koszty akcji rozminowywania, włączając w to kampanie na rzecz wzrostu świadomości społeczności lokalnej na temat min przeciwpiechotnych.

Ogólne zasady świadczenia pomocy humanitarnej są zawarte w tzw. *Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej*, który opisuje przede wszystkim reguły kierujące polityką UE na etapie programowania i realizacji wsparcia, zarówno na poziomie unijnym, jak i państw członkowskich. Nadrzędną zasadą, której ma podlegać pomoc humanitarna UE, jest humanitaryzm – tzn., że ludzkie cierpienie musi się spotkać z reakcją w każdych okolicznościach i powinny być brane pod uwagę przede wszystkim osoby znajdujące się w najtrudniejszym położeniu.

Z imperatywem humanitaryzmu związane są kolejne zasady świadczenia pomocy. Pierwszą z nich jest neutralność, zgodnie z którą nie można faworyzować żadnej ze stron konfliktu zbrojnego lub innego sporu. Zasada bezstronności oznacza, że pomoc musi być dostarczana wyłącznie w zależności od potrzeb, bez dyskryminacji między poszczególnymi społecznościami czy wewnątrz danej społeczności. Zasada poszanowania niezależności zakłada zaś suwerenność celów humanitarnych wobec celów politycznych, gospodarczych, wojskowych czy innych. Zasada ta ma zapewnić, że jedynym celem pomocy humanitarnej jest zapobieganie cierpieniu ofiar kryzysów i łagodzenie ich skutków.

UE i darczyńcy z Unii zobowiązują się do przestrzegania zasad Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej (*Good Humanitarian Donorship* – GHD) w dążeniu do stosowania najlepszych praktyk¹⁷. Warto zauważyć, że w przywoływanym konsensusie europejskim podkreślono znaczenie włączenia problematyki płci do pomocy humanitarnej, uznając, że kobiety, dziewczęta, mężczyźni i chłopcy mają różne potrzeby i umiejętności, a tym samym wnoszą różny wkład w działania związane z sytuacjami kryzysowymi. Zwrócono uwagę na kluczową rolę kobiet w pomocy humanitarnej. Powołano się również na zasady i standardy ujęte w *Zasadach postępowania obowiązujących w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca i organizacjach pozarządowych w programach reagowania w sytuacjach kryzysowych*¹⁸.

¹⁷ Zob. *Zasady i wzorce pomocy humanitarnej*, Sztokholm, 17 czerwca 2003 r., zatwierdzone przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD w 2006 r.

¹⁸ *Zasady postępowania obowiązujące w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca i organizacjach pozarządowych w programach reagowania w sytuacjach kryzysowych*, Genewa 1994.

Generalną zasadą jest prowadzenie unijnej pomocy humanitarnej w ramach ogólnych działań międzynarodowych, które łączą Organizację Narodów Zjednoczonych oraz Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (mające specjalistyczny mandat do niesienia pomocy humanitarnej opartej na traktatach międzynarodowych), pozarządowe organizacje humanitarne oraz inne podmioty, wspierające działania lokalne podejmowane w odpowiedzi na kryzysy humanitarne. Organizacja Narodów Zjednoczonych uważana jest przez UE za główny podmiot realizujący pomoc humanitarną.

4. STRUKTURA I MECHANIZM DZIAŁANIA ECHO

Dyrekcja Generalna ECHO usytuowana jest w systemie kompetencji i organizacji Komisji Europejskiej. Podlega komisarzowi UE odpowiedzialnemu za współpracę, pomoc humanitarną i reakcję na sytuacje kryzysowe. Na czele ECHO stoi dyrektor generalny. Na strukturę organizacyjną dyrekcji składają się trzy piony organizacyjne, tj. ECHO A, ECHO B i ECHO C, które są podzielone na mniejsze jednostki według klucza zadaniowego oraz geograficznego¹⁹:

- Pion ECHO A zajmuje się strategią, polityką i współpracą międzynarodową. W jego ramach funkcjonują jednostki organizacyjne od A/1 do A/5 odpowiedzialne za takie kwestie, jak: strategia, koordynacja i stosunki międzynarodowe (A/1); informacja i komunikacja (A/2); polityka pomocy humanitarnej i wdrażanie jej założeń; polityki szczegółowe (A/3); poszczególne polityki (A/4); polityka w dziedzinie ochrony ludności, zapobieganie klęskom i katastrofom oraz gotowość na nie i umiejętność reagowania (A/5).
- Do pionu ECHO B przypisane są operacje dotyczące pomocy humanitarnej i ochrony ludności. Wyróżniono tu jednostki organizacyjne od B/1 do B/5, z których B/1 zajmuje się reagowaniem w nagłych wypadkach, a jednostki od B/2 do B/5 są przyporządkowane poszczególnym krajom i regionom geograficznym (centralnej Afryce, Sudanowi Południowemu, wschodniej, zachodniej i południowej Afryce, regionowi Oceanu Indyjskiego, państwom Europy objętym programem partnerstwa, Środkowemu Wschodowi, centralnej i południowo-zachodniej Azji, krajom, które są stowarzyszone z UE na zasadach określonych w części IV TfUE).
- Pion ECHO C koncentruje się zasobach, partnerstwie oraz pomocy operacyjnej. Funkcjonują w nim jednostki organizacyjne od C/1 do C/4, które zajmują się: zasobami ludzkimi, bezpieczeństwem i zarządzaniem dokumentacją (C/1); budżetem, audytem zewnętrznym oraz informatyką (C/2); finansami,

¹⁹ Przedstawiona struktura dotyczy organizacji ECHO w pracach Komisji Europejskiej działającej do 31 października 2014 r. Wcześniejsza struktura ECHO była mniej rozbudowana, aczkolwiek zasadnicze funkcje merytorycznie były w niej ujęte w podobny sposób.

obsługą prawną i pomocą partnerską (C/3); siatką terenową, transportem i logistyką (C/4).

W gabinecie dyrektora generalnego działu również komórka audytu i doradztwa.

Zagadnienia ochrony ludności znajdują się w gestii tzw. Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Civil Protection Mechanism – CPM)²⁰, składającego się obecnie z 28 państw członkowskich UE oraz Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Islandii, Lichtensteinu i Norwegii. Podmioty te współpracują w dziedzinie ochrony ludności, jej środowiska, własności i dziedzictwa kulturalnego w sytuacjach klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, zarówno na obszarze obrotu prawnego UE, jak i poza nim.

Unijny Mechanizm Ochrony Ludności ma służyć wzmocnieniu współpracy między Unią a państwami członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, w tym ochrony przed następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiologicznymi lub związanymi ze środowiskiem, z zanieczyszczeniem mórz oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia, występującymi na terytorium UE lub poza nim.

Celem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności jest usprawnienie mobilizacji interwencji skierowanych na udzielanie pomocy i ich koordynacja. Opiera się on na unijnej strukturze zarządzanej przez Komisję, złożonej z:

- Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (Emergency Response Coordination Centre – ERCC), które zapewnia całodobową zdolność operacyjną przez siedem dni w tygodniu (24/7), służąc państwom członkowskim i Komisji do realizacji celów Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności;
- Europejskiej Zdolności Reagowania Kryzysowego, która jest formą dobrowolnej puli wcześniej zgłoszonych zdolności państw członkowskich;
- wyszkolonych ekspertów;
- Wspólnego Systemu Łączności i Informowania w Sytuacjach Kryzysowych (Community Emergency Communication and Information System – CECIS) zarządzanego przez Komisję;
- punktów kontaktowych w państwach członkowskich.

Mechanizm ten zapewnia również ramy dla gromadzenia zweryfikowanych informacji, ich przekazywania i dzielenia się doświadczeniami.

Na poziomie państw członkowskich tworzone są na zasadzie dobrowolności tzw. moduły, aby sprostać najważniejszym potrzebom związanym z interwencją lub ze wsparciem w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Moduł jest samowystarczalną i niezależną procedurą wykorzystania zasobów państw członkowskich UE, dostosowaną do realizowania określonych zadań lub potrzeb.

²⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z 17 grudnia 2013 r., Dz. U. UE L 347/924 z 20.12.2013 r.

Moduł może też oznaczać mobilny zespół reagowania operacyjnego państw członkowskich.

W odniesieniu do interwencji w celu niesienia pomocy w ramach reagowania na klęski i katastrofy poza terytorium UE, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności ułatwia i wspiera działania podejmowane przez państwa członkowskie i Unię, jako organizację międzynarodową, z myślą o promowaniu spójności działań międzynarodowych w tej dziedzinie. Mechanizm ten może być też wykorzystywany do zapewnienia pomocy konsularnej obywatelom UE w przypadkach klęsk żywiołowych lub katastrof w państwach trzecich.

Pulę środków finansowych na wdrożenie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w latach 2014–2020 ustalono na 368 428 tys. euro (według cen aktualnych).

Mechanizm ochrony ludności dzieli się na trzy fazy zarządzania kryzysowego:

- 1) zapobieganie,
- 2) gotowość,
- 3) reagowanie.

Faza zapobiegania polega na podjęciu działań, które służą ograniczeniu ryzyka lub łagodzeniu negatywnych następstw klęsk i katastrof. Faza gotowości oznacza przygotowanie zasobów ludzkich i środków materialnych oraz różnego rodzaju struktur społecznych i organizacji do skutecznego i szybkiego reagowania na klęską lub katastrofę. Faza reagowania obejmuje wszelkie działania podjęte na podstawie wniosku o pomoc złożonego w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, w razie groźby, w trakcie lub po wystąpieniu klęski albo katastrofy. W przypadku następstw aktów terrorystycznych i katastrof radiologicznych Unijny Mechanizm Ochrony Ludności może obejmować wyłącznie fazy gotowości i reagowania.

5. EUROPEJSKI OCHOTNICZY KORPUS POMOCY HUMANITARNEJ

Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej (inicjatywa „Wolontariusze pomocy UE”) został ustanowiony na mocy rozporządzenia nr 375/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 kwietnia 2014 r., które określa zasady i procedury dotyczące naboru wolontariuszy oraz podejmowania działań w ramach inicjatywy²¹. Powołanie korpusu ma się przyczynić do zwiększenia autonomii Unii w procesie świadczenia pomocy humanitarnej we współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Inicjatywa ma zwiększyć zdolności UE do udzielania adekwatnej do potrzeb pomocy humanitarnej. Ma także służyć lepszemu łączeniu pomocy doraźnej, odbudowy oraz rozwoju. Działania te prowadzone są zgodnie z zasadami pomocy humanitarnej, tj. zasadą humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i nie-

²¹ Dz. U. UE L 122 z 24.04.2014 r. Zgodnie z art. 28 rozporządzenia jego przepisy stosuje się od 1 stycznia 2014 r.

zależności, a także zgodnie z *Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej* (art. 5).

Wolontariuszem – w rozumieniu art. 3 lit. a rozporządzenia – jest osoba, która dobrowolnie i bez motywacji finansowej angażuje się w działania służące wspólnocie i ogółowi społeczeństwa. Kandydatem na wolontariusza może zostać osoba, która ukończyła 18 lat i jest obywatelem Unii lub obywatelem państwa trzeciego – rezydentem długoterminowym w państwie członkowskim UE bądź obywatelem innego państwa spoza UE, o których mowa w art. 23 ust. 1 rozporządzenia. Kandydata, który został wybrany, przeszkolony zgodnie z określonymi normami i procedurami, uznany za spełniającego kryteria i zarejestrowany, rozporządzenie określa „wolontariuszem pomocy UE”.

Wolontariusze pomocy UE wpisani do bazy danych mogą zostać oddelegowani w celu wspierania i uzupełniania pomocy humanitarnej w rozumieniu art. 3 lit. d rozporządzenia przez certyfikowane organizacje wysyłające, a w stosownych przypadkach – przez Komisję do jej terenowych biur. Organizacja wysyłająca zawiera z wolontariuszem umowę określającą szczegółowe zasady jego oddelegowania oraz rolę i zadania, a także prawa i obowiązki, czas trwania i miejsce oddelegowania. W przypadku oddelegowania przez Komisję, umowę podpisuje Komisja (art. 14).

Komisja tworzy sieć kandydatów na wolontariuszy i wolontariuszy pomocy UE, którzy uczestniczą lub uczestniczyli w inicjatywie „Wolontariusze pomocy UE”. Sieć obejmuje także organizacje wysyłające i przyjmujące oraz przedstawicieli państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego. Służy ona nawiązywaniu kontaktów, dzieleniu się wiedzą, konsultacjom i rozpowszechnianiu informacji, budowaniu partnerstwa i ułatwianiu opracowywania wspólnych projektów, rozwijaniu zdolności organizacji wysyłających i przyjmujących wolontariuszy pomocy UE w krajach trzecich, ustanawianiu podstaw działań podejmowanych w ramach inicjatywy, a także stwarzaniu możliwości wolontariatu internetowego w przypadku projektów związanych z inicjatywą.

Działania podejmowane w ramach inicjatywy „Wolontariusze pomocy UE”, o których mowa w art. 8 rozporządzenia, są objęte pomocą finansową, w tym środkami niezbędnymi do ich realizacji, jak również służącymi do poprawy koordynacji pomiędzy inicjatywą a innymi programami realizowanymi na poziomie krajowym i międzynarodowym. Pomoc finansowa może także obejmować środki i działania przygotowawcze, monitorujące, kontrolne itp., potrzebne do zarządzania inicjatywą i do osiągnięcia jej celów, m.in. wydatki na badania, spotkania ekspertów, działalność informacyjną, komunikację i szerzenie wiedzy na temat inicjatywy, koszty związane z przetwarzaniem i wymianą informacji oraz wszelkie inne poniesione przez Komisję na pomoc techniczną i administracyjną.

6. POMOC HUMANITARNA A KATEGORIA TZW. UCHODźCÓW ŚRODOWISKOWYCH Z PAŃSTW TRZECICH MIGRUJĄCYCH NA TERYTORIUM UE

Wprawdzie pomoc humanitarna UE dotyczy działań zewnętrznych w państwach trzecich, czyli poza obszarem Unii, to – jak pokazuje praktyka – jednym z aspektów tej pomocy może być pomoc świadczona osobom migrującym z państw trzecich na terytorium UE, tzw. uchodźcom środowiskowym. Są to ofiary klęsk i katastrof żywiołowych oraz spowodowanych przez działania człowieka, poszukujące schronienia i pomocy. Warto zauważyć, że niektóre państwa członkowskie UE, jak np. Finlandia, mają stały mechanizm prawny odnoszący się do przyznawania tymczasowej ochrony w sytuacji „katastrofy środowiskowej”. Inne, np. Wielka Brytania, przyznają w podobnych sytuacjach tymczasową ochronę *ad hoc* (jak to uczynił rząd brytyjski po wybuchu wulkanu na wyspie Montserrat w latach 1995–1997). W takich państwach członkowskich, jak np. Litwa i Łotwa, mimo braku stosownych przepisów interpretacja istniejącego prawa krajowego pozwala na tymczasową ochronę uciekinierów²². Niestety, te wszystkie środki są odpowiedzią na problemy tylko bardzo ograniczonej liczby uchodźców środowiskowych.

W świetle praktyki pomocy humanitarnej w sytuacjach zagrożeń środowiskowych coraz częściej prezentowany jest pogląd o wiodącej roli UE w systemowej próbie rozwiązywania takich problemów. Wzmacnia go pozycja Unii jako największego dostarczyciela pomocy międzynarodowej²³. Pierwszą instytucją, która zajęła się kształtowaniem polityki UE w tej materii był Parlament Europejski. W styczniu 1999 r. przyjął on rezolucję pt. *Środowisko, Bezpieczeństwo i Polityka Zagraniczna*²⁴, a w 2011 r. pod jego auspicjami podjęto badania na temat migracji wywołanych przyczynami związanymi ze środowiskiem naturalnym²⁵. W 2012 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument w sprawie globalnego podejścia do migracji i mobilności w kontekście procesów rozwoju, który jest wyrazem zewnętrznego wymiaru polityki UE w sprawie migracji i mobilności oraz strategii poprawiającej poziom ochrony uchodźców środowiskowych²⁶.

Problematyka tzw. uchodźców środowiskowych nie została uregulowana w polityce UE w dziedzinie pomocy humanitarnej, która z założenia jest świadczona w państwach trzecich. Z tej perspektywy zagadnienia tego mogą dotyczyć w zasadzie dwie dyrektywy, tj.:

²² Zob. *Lithuania Law on Legal Status of Aliens* (<http://sodercoping.org.ua>); *Latvia Aliens Act* (<http://rigittteatja.ee>).

²³ Zob. np. T. Schmedding, *Environmental Migration: A Global Issue under European Union Leadership?* CIFE/IEHEI 2010/2011.

²⁴ Zob. Dz. U. UE C 128/92 z 7.05.1999 r.

²⁵ Zob. „*Climate refugees*”. *Legal response to environmentally induced migration*, Brussels 2011, PE 462.422.

²⁶ Zob. doc. 9417/12, Brussels, 3 maja 2012 r.

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 31 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (tzw. dyrektywa kwalifikacyjna)²⁷,
- dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (tzw. dyrektywa tymczasowa), które mogą stanowić podstawę ochrony uzupełniającej²⁸.

„Dyrektywa kwalifikacyjna” wymienia wspólne dla państw członkowskich kryteria kwalifikacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej oraz określa minimalne standardy ochrony, kodyfikując praktykę międzynarodową i unijną w tej materii. Jeśli dana osoba nie kwalifikuje się do kategorii uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 1951 r., dyrektywa określa zasady objęcia tej osoby ochroną uzupełniającą. Zgodnie z art. 2(f) termin „osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej” oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie mieści się w kategorii uchodźcy, ale istnieją ważne podstawy pozwalające uznać, że w razie powrotu takiej osoby do kraju jej pochodzenia lub – w przypadku bezpaństwowca – do kraju poprzedniego stałego pobytu, osoba ta może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15. Ponieważ art. 15 dyrektywy zawiera wyczerpującą listę elementów kwalifikujących pojęcie poważnej krzywdy, dyrektywa nie może być interpretowana jako podstawa do przyznania kategorii uchodźcy środowiskowego, który jest ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka²⁹.

„Dyrektywa tymczasowa” ma na celu ustanowienie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu tzw. wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państw pochodzenia. Tymczasowa ochrona dotyczy procedury w przypadku zagrożenia masowym napływem wysiedleńców lub wystąpienia tego zjawiska, tzn. – zgodnie z brzmieniem art. 2(c) dyrektywy – sytuacji, gdy obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, zostali zmuszeni do opuszczenia swojego państwa lub regionu pochodzenia lub też zostali ewakuowani, zwłaszcza na apel organizacji

²⁷ Dz. U. UE L 337/9 z 20.12.2011 r.

²⁸ Dz. U. UE L 212/12 z 7.08.2001 r.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Problematyka «uchodźców środowiskowych» w prawie międzynarodowym”, *Państwo i Prawo* 2013, nr 10; M.M. Kenig-Witkowska, „European Union Approach to the Environmentally Induced Migration”. Some *de lege lata* and Policy Remarks, *Law Review*, Bahcesehir Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi, 2013, nr 111112.

międzynarodowych, i nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację w ich państwie, oraz którzy mogą być objęci art. 1A konwencji genewskiej lub przepisami innego instrumentu prawa międzynarodowego lub krajowego przyznającego ochronę międzynarodową. Wyliczenie zakresu podmiotowego w tym przepisie w zasadzie nie miałoby ograniczonego charakteru, gdyby nie termin „w szczególności”, mówiący o osobach, które uciekły z obszarów objętych konfliktem zbrojnym lub stałymi aktami przemocy albo zagrożonych lub doświadczających systematycznych naruszeń praw człowieka, co stanowi podstawę do dyskrejonalnego podejmowania decyzji.

Mogłoby się wydawać, że wszystkie te warunki mogą być interpretowane w wystarczająco szeroki sposób, aby objąć tym przepisem również uchodźców środowiskowych. Jednakże analiza dyrektywy wskazuje na jej istotne ograniczenia. Przede wszystkim dyrektywa tymczasowa dotyczy masowego napływu wysiedleńców (art. 1), a tymczasowa ochrona może być przyznana tylko w szczególnych przypadkach (art. 2(a)). Dlatego dyrektywa jest postrzegana jako instrument wyjątkowy, zważywszy na wymogi proceduralne dla formalnego użycia jej mechanizmu, o czym decyduje Rada Unii Europejskiej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji (art. 5).

Przykład uchodźców środowiskowych dowodzi, że – pomimo rozbudowanych mechanizmów pomocy humanitarnej i procedur prawnych przedstawionych w niniejszym rozdziale – UE musi być stale gotowa na nowe wyzwania i rozwijać swój potencjał w tym zakresie. Najnowsze inicjatywy, takie jak powołanie do życia Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej, stanowią wyraz zrozumienia szczególnej roli Unii jako głównego dawcy pomocy humanitarnej w skali świata. Dynamika współczesnych stosunków międzynarodowych sprawia, że działania UE na rzecz podniesienia skuteczności pomocy humanitarnej nabierają coraz większego znaczenia zarówno z punktu widzenia struktur wewnętrznych Unii, jak i jej zewnętrznego wizerunku.

MAGDALENA STEFAŃSKA

MIĘDZYNARODOWY RUCH CZERWONEGO KRZYŻA I CZERWONEGO PÓŁKSIĘŻYCA – HISTORIA, ZASADY, DZIAŁANIA

Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy to największa sieć organizacji humanitarnych na świecie. W jego skład wchodzi m.in.: Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy oraz 189 stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Jest obecny w każdym państwie, angażując miliony wolontariuszy i sympatyków. Jego podstawową misją jest zapobieganie ludzkim cierpieniom i łagodzenie ich skutków oraz ochrona ludzkiej godności, bez jakiegokolwiek dyskryminacji na tle narodowości, rasy, płci, przekonań religijnych lub politycznych oraz w każdym czasie, tj. podczas konfliktów zbrojnych, klęsk, katastrof i innych kryzysów¹. Misja ta jest realizowana od ponad 150 lat, a działania są nakierowane na bieżące potrzeby i przyszłe wyzwania wynikające ze stale kształtującego się ładu międzynarodowego na świecie.

W pierwszej części niniejszego rozdziału omówione zostały czynniki, które złożyły się na powstanie i rozwój ruchu. W drugiej części znajduje się charakterystyka instytucjonalna poszczególnych jego komponentów z uwzględnieniem podstaw prawnych ich funkcjonowania, struktury i obszarów działania. Opis uzupełniono przykładami realizowanych z powodzeniem przedsięwzięć oraz krytycznymi uwagami pod kątem niezbędnych zmian stojących przed organizacją. Część trzecia dotyczy zasad humanitarnych będących podstawą każdej akcji ruchu. Zawarto w niej przegląd wytycznych w zakresie niesienia pomocy w sytuacji konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych i katastrof oraz kierunków strategicznych komponentów ruchu. Podkreślono istotę wzajemnych relacji w podejmowaniu wspólnych inicjatyw, a także wagę partnerskiej współpracy z podmiotami spoza ruchu. Rozdział został dopełniony wątkiem identyfikacji

¹ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1996 and 2005, Geneva 2007, art. 8–11.*

wizualnej w czasie wojny i pokoju, będącej przedmiotem ochrony prawnej oraz gwarantem neutralności, bezstronności i niezależności pomocy humanitarnej dostarczanej poszkodowanym.

1. GENEZA RUCHU

Historia Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza sięga drugiej połowy XIX w., kiedy zmieniło się podejście do medycyny wojskowej. Wcześniej śmiertelność na polu walki na skutek utraty krwi, infekcji i wstrząsów była bardzo wysoka. Zabiegi medyczne były doraźnie improwizowane, nagminnie sięgano po pozornie najprostsze rozwiązania, jak chociażby amputacje zranionych, zakażonych kończyn. Za swoisty akt miłosierdzia uważano dobijanie rannych z wielonarządowymi urazami, dla których medycyna nie znajdowała ratunku². Jednakże po latach prowizorycznych akcji samarytańskich zrozumiano istotę pomocy w czasie wojny, polegającą na potrzebie tworzenia korpusu medycznego i szybkiej ewakuacji rannych z pola bitwy. Warto przy tym podkreślić zasługi rosyjskiego lekarza, pioniera nowoczesnej chirurgii, Nikołaja Iwanowicza Pirogowa, który podczas wojny krymskiej w latach 1853–1855 założył Stowarzyszenie Sióstr Opieki nad Rannymi oraz opracował system klasyfikacji rannych stosowany do dziś w medycynie ratunkowej³. Z kolei podstawy niemal wszystkich współczesnych technik pielęgnacji chorych i poszkodowanych zaproponowała Florence Nightingale, angielska pielęgniarka, która działając w tym samym okresie co Pirogow, skoncentrowała się na diagnostyce i leczeniu szoku pourazowego⁴.

Wśród wybitnych XIX-wiecznych prekursorów humanitaryzmu szczególnie rolę odegrał szwajcarski kupiec i filantrop Henry Dunant (1828–1910)⁵. Poruszony widokiem rannych i konających żołnierzy po bitwie pod Solferino, jaka rozegrała się pomiędzy armią austriacką a sprzymierzonymi siłami francusko-włoskimi 24 czerwca 1859 r., zainicjował uruchomienie szpitala w pobliskim kościele w Castiglione. Zaprosił do współpracy miejscową ludność, która przenosiła poszkodowanych z pola walki, opatrywała rany, rozdawała wodę oraz spisywała dane żołnierzy w celu przekazania informacji o ich losie rodzinom⁶. Bezradne wobec ogromu nieszczęścia w postaci ponad 40 tys. ofiar służby medyczne otrzy-

² J. Anderson, A. Williams, V. Head, *Rzezie, masakry i zbrodnie wojenne od starożytności do współczesności*, tłum. L. Hess, wyd. Bellona, Warszawa 2009, s. 7–60.

³ Biografia Nikołaja Iwanowicza Pirogowa dostępna w: N.M. Frieden, *Russian Physicians in an Era of Reform and Revolution, 1856–1905*, Princeton University Press, Princeton, Nowy Jork 1981.

⁴ Biografia Florence Nightingale dostępna w: N.B. Sokoloff, *Three Victorian Women Who Changed Their World*, Macmillan, London 1982 oraz M. Bostridge, *Florence Nightingale: The Woman and Her Legend*, Viking, London 2008.

⁵ H. Dunant, *Wspomnienie Solferino*, R. Bielecki (red.), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Genewa 1983, s. 7–10.

⁶ R. Dzieszyński, *Magenta–Solferino 1859*, wyd. Bellona, Warszawa 2005, s. 96–140.

mały wsparcie lokalnych społeczników, co dało początek nowej idei pomocy humanitarnej.

Wstrząsające doświadczenia spod Solferino zaowocowały napisaniem i wydaniem książki pt. *Wspomnienie Solferino*, w której Dunant nie tylko zrelacjonował krwawe wydarzenia, ale przede wszystkim skierował apel do całej Europy o zorganizowaną reakcję na okrucieństwo wojny. Książka szybko zdobyła ogromną popularność. Szwajcar postulował w niej powołanie we wszystkich krajach stowarzyszeń pomocy, których przeszkoleni wolontariusze mogliby nieść ratunek rannym na polu walki, przyjęcie międzynarodowego traktatu zapewniającego prawną ochronę szpitalom wojskowym i personelowi medycznemu oraz zapewnienie służbom medycznym, obiektom i sprzętowi medycznemu bezpieczeństwa poprzez oznaczenie ich symbolem uznawanym przez wszystkie strony konfliktu i dającym status pełnej neutralności⁷.

Z myślą o realizacji tych pomysłów w 1863 r. Genewskie Towarzystwo Opieki Publicznej powołało pięcioosobową komisję, w której skład, obok Dunanta, weszli: chirurg Ludwik Appia, doktor Teodor Maunoir, prawnik Gustaw Moynier i generał Wilhelm Dufour⁸. Komisja ta utworzyła Międzynarodowy Komitet Pomocy Rannym Żołnierzom, późniejszy Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Z inicjatywy Dunanta 26 października 1863 r. roku komitet zwołał w Genewie międzynarodową konferencję, w której wzięło udział 14 oficjalnych delegacji krajów europejskich oraz wielu obserwatorów. Większość propozycji postawionych we *Wspomnieniu Solferino* została zaakceptowana, w tym: powołanie narodowych komitetów pomocy rannym, ochrona personelu medycznego podczas działań wojennych i wspólny znak ochronny – czerwony krzyż na białym tle⁹. Dzień 29 października 1863 r., w którym konferencja przyjęła je w formie rezolucji, został uznany za dzień powstania ruchu czerwono krzyżowego. Za tę inicjatywę parlament norweski przyznał Dunantowi w 1901 r. pierwszą Pokojową Nagrodę Nobla¹⁰.

Rok później, 22 sierpnia 1864 r., zwołano w Genewie konferencję dyplomatyczną, która nadała formę prawną postulatowi Dunanta w postaci *Konwencji w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych w armiach w polu będących*

⁷ Ibidem, s. 65–73.

⁸ *Discover the ICRC: Origins and history*, International Committee of the Red Cross, Genewa 2001, s. 7.

⁹ Znak jest wynikiem odwrócenia barw związkowych Szwajcarii (białego krzyża na czerwonym tle) i nie stanowi żadnego powiązania z symboliką chrześcijańską, co zostało potwierdzone przez delegata Stolicy Apostolskiej, biskupa Philippe Bernardyni, podczas konferencji dyplomatycznej w 1949 r., w wyniku której przyjęto konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny. Dodatkowo znak ten jest łatwy do zaimprovizowania w warunkach polowych i składa się z kontrastujących kolorów, co ułatwia identyfikację z oddali.

¹⁰ Wraz z Dunantem pierwszą Pokojową Nagrodę Nobla otrzymał francuski ekonomista i polityk Frédéric Passy, który zasłynął jako działacz pacyfistyczny i uczestnik wielu działań arbitrażowych dla załagodzenia konfliktów międzynarodowych. Patrz: *All Nobel Peace Prizes*, The Official Web Site of the Nobel Prize, <http://www.nobelprize.org> (dostęp: 19.08.2014 r.).

(zwanej też Konwencją Czerwonego Krzyża). Jest to pierwsza w historii wielostronna umowa z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych o powszechnym zasięgu, czyli otwarta do podpisu dla każdego państwa na świecie¹¹.

2. PROFIL ORGANIZACYJNY

2.1. MIĘDZYNARODOWY KOMITET CZERWONEGO KRZYŻA

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK), mimo swej nazwy, formalnie nie jest organizacją międzynarodową. To prywatna, apolityczna i niezależna instytucja szwajcarska, która dobiera swoich członków spośród obywateli Szwajcarii i działa zgodnie z prawem tego kraju. Swoją misję humanitarną realizuje w oparciu o statut¹² i wewnętrzne przepisy dotyczące pracy biura centralnego w Genewie oraz ponad 80 delegacji zagranicznych w państwach dotkniętych konfliktami zbrojnymi.

Naczelnym organem stanowiącym w MKCK jest Zgromadzenie¹³, które ma charakter kolegialny i składa się z 15–25 członków komitetu dobieranych na okres czterech lat. Jego zadaniem jest definiowanie celów i obszarów strategicznych organizacji. Organem wspomagającym jego prace i podejmującym decyzje co do kierunków działania jest Rada Zgromadzenia¹⁴. Składa się z pięciu członków wybieranych przez Zgromadzenie. Na czele Zgromadzenia i Rady stoi prezes¹⁵ MKCK wspierany przez dwóch wiceprezesów – stałego i tymczasowego, dobieranego zależnie od potrzeb jako eksperta w dziedzinie będącej głównym obszarem zainteresowań Zgromadzenia. Prezes reprezentuje komitet w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi. Organem wykonującym decyzje Rady Zgromadzenia i wytyczne Zgromadzenia jest Dyrekcja¹⁶, potocznie zwana Sekretariatem. W jej skład wchodzi dyrektor generalny i trzech do pięciu dyrektorów powołanych przez Zgromadzenie. Sprawuje ona bezpośredni nadzór nad administracją MKCK.

Działalność MKCK – zarówno w siedzibie, jak i w terenie – jest finansowana ze składek państw-stron konwencji genewskich (około 80%), Komisji Europejskiej (około 8%), z dobrowolnych datków stowarzyszeń krajowych (około 4%), dotacji publicznych i prywatnych (około 5%) oraz ze źródeł prywatnych

¹¹ Tekst *Konwencji w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych w armiach w polu będących*, Genewa, 22 sierpnia 1864 r., w: M. Flemming (red.) *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, M. Gąska, E. Mikos-Skuza (uzup. i red.), AON, Warszawa 2003, s. 237.

¹² *Statutes of the International Committee of the Red Cross*, International Committee of the Red Cross, Geneva 2003.

¹³ *Statutes of the International Committee...*, op. cit., art. 9.

¹⁴ *Statutes of the International Committee...*, op. cit., art. 10.

¹⁵ *Statutes of the International Committee...*, op. cit., art. 11.

¹⁶ *Statutes of the International Committee...*, op. cit., art. 12.

(około 3%). Co roku komitet ogłasza także apele międzynarodowe w celu zgromadzenia środków. W związku z eskalacją niektórych konfliktów szacowany budżet na rok 2014 wzrósł o 1 104,4 mln CHF w porównaniu do 2013 r. (1 170,7 mln CHF), z czego zasadniczą część przeznaczono na osiem największych operacji w: Syrii (105,3 mln CHF), Afganistanie (82,4 mln CHF), Demokratycznej Republice Konga (69,9 mln CHF), Somalii (68,1 mln CHF), Sudanie Południowym (64,1 mln CHF), Iraku (60,4 mln CHF), Mali (45,3 mln CHF), Izraelu i na terytoriach okupowanych (43,7 mln CHF)¹⁷.

Operacje humanitarne MKCK koncentrują się na pomocy ofiarom konfliktów międzynarodowych i wewnętrznych. Jego delegaci odwiedzają miejsca internowania, wizytują jeńców wojennych oraz więźniów, inicjują procesy łączenia rozdzielonych przez wojnę rodzin poprzez działalność Centralnej Agencji Poszukiwań¹⁸. Organizują schronienie dla uchodźców i przesiedlonych, dystrybuują wodę, żywność, środki medyczne i higieniczne. Ponadto prowadzą szereg programów edukacyjnych, medycznych i rehabilitacyjnych.

Komitet popiera trwały pokój, przez który rozumie nie tylko brak wojny, ale i dynamiczny proces współpracy między wszystkimi państwami i narodami oparty na poszanowaniu wolności, suwerenności narodowej, niepodległości, równości, praw człowieka, a także na sprawiedliwym podziale dóbr służących do zaspokajania ludzkich potrzeb¹⁹. Podejmuje wiele działań przygotowawczych w celu wsparcia ludności cywilnej w czasie konfliktu zbrojnego, wymagających rzetelnego planowania i przygotowania odpowiedniego potencjału dobrze wyszkolonych wolontariuszy. Poprzez stowarzyszenia krajowe, które są w swoich państwach depozytariuszami zasad i ideałów humanitarnych, MKCK motywuje władze publiczne do postępowania zgodnego z prawem humanitarnym, oferując swoje usługi przy ustanawianiu lub uzupełnianiu ustawodawstwa wewnętrznego przez wprowadzenie norm prawnych zgodnych z konwencjami genewskimi i protokołami dodatkowymi²⁰.

¹⁷ Dane finansowe pochodzą z: *2013 Financial & Funding Information Overview*, ICRC Annual Report 2013, Geneva 2014, oraz *Overview of the ICRC's operations in 2014*, External Resources Division, International Committee of the Red Cross, Genewa, listopad 2013.

¹⁸ Podstawą prawną funkcjonowania Centralnej Agencji Poszukiwań jest *Konwencja dotycząca traktowania jeńców wojennych*, podpisana w Genewie 27 lipca 1929 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z 18 lutego 1932 r.), Dz. U. z 1932 r., nr 103, poz. 866.

¹⁹ Patrz: *31st International Conference 2011: Resolution 2–4-Year Action Plan For The Implementation of International Humanitarian Law*, 31st International Conference of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Genewa, 28 listopada – 1 grudnia 2011.

²⁰ MKCK utrzymuje regularne kontakty z przedstawicielami rządów państw będących stronami konwencji genewskich, m.in.: średnio raz do roku delegat komitetu odbywa spotkanie robocze w Polsce w Departamencie Prawno-Traktatowym lub Departamencie Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Spotkania są okazją do rozmów o stanie implementacji norm i rezolucji w obszarze międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, postępów w pracach konsultacyjnych nad nowymi przepisami prawa, polskiej polityki w zakresie udzielania pomocy humanitarnej zagranicą.

Nie ulega wątpliwości, że MKCK jest niekwestionowanym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Pomimo swojego statusu prawnego prowadzi szereg działań o zasięgu globalnym, koordynowanych przez biuro genewskie oraz biura terenowe zatrudniające pracowników z całego świata. Podczas konfliktu zbrojnego działa na rzecz ofiar na podstawie konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r. w charakterze neutralnego pośrednika pomiędzy stronami walczącymi. Może oferować swoje usługi humanitarne w ramach uznanego przez państwa prawa inicjatywy²¹, a w sytuacjach nieobjętych międzynarodowym prawem humanitarnym – statutowego prawa inicjatywy²². Jest niezależny od rządów, co przejawia się w funkcjonowaniu opartym na Siedmiu Zasadach Podstawowych Ruchu²³ oraz przejrzystym sposobie finansowania²⁴. Jako projektodawca i promotor konwencji genewskich oraz innych dokumentów stanowiących znaczący wkład w rozwój międzynarodowego prawa humanitarnego, MKCK stał się swoistą osobą prawną prawa międzynarodowego²⁵, uznaną przez państwa i społeczność międzynarodową.

Od 1990 r. MKCK ma status obserwatora nadany mu przez Zgromadzenie Ogólne ONZ²⁶. Regularnie współpracuje z organizacjami wyspecjalizowanymi oraz agencjami ONZ zajmującymi się pomocą humanitarną i prawami człowieka, jak również korzysta ze statusu konsultacyjnego w wielu organizacjach międzynarodowych, w tym w: Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, Lidze Państw Arabskich czy Unii Międzyparlamentarnej – poprzez różne formy uczestnictwa w posiedzeniach plenarnych i roboczych ich organów.

²¹ Art. 3. wspólny dla czterech konwencji genewskich z 1949 r. Tekst dostępny w: M. Fleming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych...*, op. cit., s. 241–261.

²² *Statutes of the International Committee ...*, op. cit., art. 4., pkt 2.

²³ Opis Siedmiu Zasad Podstawowych znajduje się w dalszej części rozdziału.

²⁴ MKCK regularnie opracowuje roczne sprawozdania finansowe i merytoryczne, które są publikowane na jego stronie internetowej pod linkiem <https://www.icrc.org/eng/resources/annual-report/> oraz przesyłane w wersji papierowej do stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza. Dodatkowo, na wniosek partnerów, np. korporacji, rządów państw, przygotowuje i przedkłada im sprawozdania indywidualne z realizacji dotacji lub wydatkowania przekazanych przez nich darowizn. W Komitecie funkcjonuje Dział Audytu Wewnętrznego kontrolujący działania MKCK zarówno w jego siedzibie, jak i delegaturach terenowych. Komitet poddawany jest także audytowi zewnętrznemu, weryfikującemu funkcjonowanie biur oraz działalność programową i operacyjną.

²⁵ Patrz: rozdział 1. *Miejsce osób prawnych prawa wewnętrznego w teorii podmiotowości prawnomiędzynarodowej* oraz rozdział 6. *Rodzaje osób prawnych prawa wewnętrznego występujących w obrocie prawnomiędzynarodowym*, pkt. 6.5.4.1. *Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża*, w: K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, wyd. I, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

²⁶ *Observer status for the International Committee of the Red Cross, in consideration of the special role and mandates conferred upon it by the Geneva Conventions of 12 August 1949*, consensus resolution 45/6, UN General Assembly, Nowy Jork 1990. Do tego czasu MKCK miał status konsultacyjny II kategorii przyznawany organizacjom pozarządowym na podstawie art. 71. Karty Narodów Zjednoczonych i rezolucji nr 1296 Rady Gospodarczej i Społecznej.

2.2. STOWARZYSZENIA KRAJOWE

Główną siłą federacji jest unikalna sieć 189 stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca. Stowarzyszenia krajowe są zakładane w krajach będących stronami konwencji genewskich i działają zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. Ich funkcjonowanie określają głównie potrzeby kraju i ludności w nim zamieszkującej. Mają osobowość prawną prawa krajowego i pełnią rolę pomocniczą²⁷ wobec władz publicznych.

Aby stowarzyszenie mogło zostać uznane przez MKCK i włączone do ruchu, musi spełnić kilka warunków²⁸. Po pierwsze powinno być utworzone na terytorium niepodległego państwa, które jest stroną konwencji genewskich, a swoje działanie ma rozciągać na obszar całego kraju. Po drugie na terenie kraju może istnieć tylko jedno stowarzyszenie Czerwonego Krzyża lub Czerwonego Półksiężyca kierowane przez organ centralny, uprawniony do reprezentowania organizacji na forum ruchu. Niezbędne jest też uznanie go przez rząd za podmiot prawa krajowego i dobrowolne stowarzyszenie pomocy potrzebującym wspierające organy administracji publicznej w dziedzinie pomocy humanitarnej. Stowarzyszenie takie posługuje się znakiem i nazwą zgodnymi z konwencjami genewskimi z 1949 r. i protokołami dodatkowymi z 1977 r., przestrzega zasad ruchu i stosuje się do międzynarodowego prawa humanitarnego. Co więcej, rekrutuje swoich pracowników i wolontariuszy, unikając dyskryminacji m.in. ze względu na płeć, rasę, kulturę czy wyznanie.

Stowarzyszenia krajowe realizują swoją misję dzięki zaangażowaniu wolontariuszy i pracowników tworzących na ogół kilkustopniową strukturę organizacyjną. Punktem centralnym, koordynującym wszystkie działania, jest siedziba zwana biurem Zarządu Głównego lub Komitetu Centralnego. W terenie zaś powstają – zależnie od wielkości kraju – oddziały okręgowe, rejonowe i lokalne wraz z towarzyszącą im siecią jednostek podstawowych (klubów wolontariuszy, krwiodawców, instruktorów społecznych i ratowników). Organem decyzyjnym stowarzyszenia jest Zgromadzenie Ogólne zwane także Krajowym Zjazdem. W jego skład wchodzi delegaci wybierani przez zjazdy szczebla okręgowego oraz członkowie Zarządu Głównego/Komitetu Centralnego. Do jego kompetencji należy m.in.: uchwalanie statutu stowarzyszenia i jego zmian; określanie strategii działania; ustalanie zasad gospodarowania zasobami majątkowymi i funduszami. Przewodniczy mu prezes pełniący funkcję reprezentacyjną.

Stowarzyszenia zajmują się działaniami ujętymi w ich statutach. Obok pomocy rannym żołnierzom, zadania wyznaczonego przez Henry'ego Dunanta, koncentrują się na: pomocy ofiarom klęsk i katastrof, szkoleniu ludności w zakresie udzielania pierwszej pomocy oraz ratownictwa, poszukiwaniu zaginionych

²⁷ R. Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Henry Dunant Institute, Genewa 1982, s. 20.

²⁸ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement...*, op. cit., art. 4.

w wyniku wojen i migracji, działalności opiekuńczej i pomocy socjalnej potrzebującym, aktywizacji dzieci i młodzieży, osób starszych oraz wykluczonych społecznie, szerzeniu oświaty zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia, promocji honorowego krwiodawstwa i krwiolecznictwa, upowszechnianiu ideałów ruchu, jego podstawowych zasad i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz – zależnie od potencjału sił i środków – udziale w międzynarodowych akcjach pomocy humanitarnej. Obecnie wiele stowarzyszeń decyduje się na specjalizację w jednym lub dwóch do pięciu obszarach statutowych, co ułatwia profesjonalizację usług i identyfikację ich profilu przez inne organizacje działające na rynku²⁹.

Polski Czerwony Krzyż (PCK) powstał 27 kwietnia 1919 r., tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Pierwsze jego działania związane były z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia ofiarom I wojny światowej, zatem prowadzono zakłady leczenia, punkty sanitarne, jadalnie; szkolono pielęgniarki i ratowników; poszukiwano zaginionych. Dziś organizacja stara się wychodzić naprzeciw nowym wyzwaniom współczesności. Dysponuje 22 Grupami Ratownictwa i pięcioma Grupami Pomocy Humanitarnej, siecią około 30 magazynów interwencyjnych, rzeszą instruktorów pierwszej pomocy szkolących rocznie średnio 22 tys. osób gotowych do pomocy w sytuacji klęsk żywiołowych i katastrof. Potencjał ten doskonale się sprawdził w akcjach pomocowych podczas powodzi w Polsce w latach 1997 i 2010, a także kilku katastrof kolejowych i budowlanych. PCK wspiera około 10 tys. dzieci rocznie poprzez programy żywienia („Godne dzieciństwo”), edukacji w zakresie ochrony zdrowia („Chroń dziecięce uśmiechy”, „Dbam o swoje zdrowie”), organizację wypoczynku letniego oraz zapewnienie wyprawek szkolnych i paczek świątecznych. Aktywnie upowszechnia międzynarodowe prawo humanitarne, prowadząc Ośrodek Upowszechniania MPH, bibliotekę MPH, program edukacyjny „Odkrywamy Prawo Humanitarne” oraz wykłady, prelekcje i szkolenia, w tym w ramach Polskiej Szkoły MPH. Współpracuje przy tym z dwiema komisjami eksperckimi – Komisją ds. Upowszechniania MPH oraz Komisją ds. Ochrony Znaków Czerwonego Krzyża. Ponadto włącza się w akcje międzynarodowe. W ostatnich latach PCK wspomógł działania struktur ruchu po trzęsieniu ziemi na Haiti w 2010 r., suszy w Somalii w 2011 r., przejściu tajfunu na Filipinach w 2013 r., podczas konfliktu w Syrii w 2013 r. i na Ukrainie w 2014 r.³⁰

PCK działa na podstawie ustawy z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. z 1964 r., nr 41, poz. 276)³¹ oraz wydanego na jej podstawie

²⁹ Przykładowe specjalizacje stowarzyszeń krajowych: Austriacki CK – ochrona cywilna ludności, Duński CK – usługi opiekuńcze, Hiszpański CK – usługi socjalne, Kenijski CK – ochrona zdrowia, Niemiecki CK – ratownictwo.

³⁰ Dane dotyczące działań PCK zostały zaczerpnięte ze sprawozdań z działalności organizacji w latach 2010–2014 oraz obserwacji uczestniczącej autorki niniejszego rozdziału, będącej pracownikiem biura Zarządu Głównego PCK.

³¹ Ustawa z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz. U. z 1964 r., nr 41, poz. 276. Nowelizacja ustawy została opracowana przez zespół ekspertów PCK i przedłożona

statutu³², którego ostatnia wersja pochodzi z 2011 r. Ma czteroszczeblową strukturę organizacyjną: biuro Zarządu Głównego, 16 oddziałów okręgowych, około 250 oddziałów rejonowych oraz jednostki podstawowe. Równolegle funkcjonują zarządy społeczne, analogicznie – główny, okręgowe i rejonowe, jako organy decydujące o kształcie działań na poszczególnych szczeblach. Najwyższym organem jest Krajowy Zjazd, który powołuje Prezesa oraz członków Zarządu Głównego.

Aby w pełni wykorzystać swój potencjał, PCK wymaga wielu wewnętrznych przemian. Archaiczna dziś ustawa nie daje podstaw do szerokiej współpracy z władzami publicznymi, a jej nieznanomość w tym gronie pozycjonuje organizację na równi z przeszło 80 tys. innych stowarzyszeń i fundacji oficjalnie zarejestrowanych w Polsce. Dodatkowo PCK boryka się z problemem decentralizacji zarządzania, która negatywnie wpływa na poczucie jedności – bogata oferta usług bywa niespójna w zakresie ich jakości, co budzi wątpliwości wśród partnerów i beneficjentów. W celu pokonania tych trudności od 2011 r. stowarzyszenie wdraża Proces Oceny i Certyfikacji Potencjału Organizacyjnego, opracowany i nadzorowany przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca. Jest to mechanizm polegający na trafnym diagnozowaniu problemów, poszukiwaniu ich skutecznych rozwiązań oraz międzynarodowej standaryzacji usług w zakresie działań humanitarnych.

2.3. MIĘDZYNARODOWA FEDERACJA STOWARZYSZEŃ CZERWONEGO KRZYŻA I CZERWONEGO PÓŁKSIĘŻYCA

Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca powstała bezpośrednio po I wojnie światowej, 5 maja 1919 r. w Paryżu, początkowo jako Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża³³. O ile działania humanitarne podejmowane w czasie konfliktu zbrojnego były koordynowane przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, o tyle brakowało podmiotu, który czuwałby nad współpracą pomiędzy stowarzyszeniami krajowymi realizującymi zadania na rzecz ofiar innych zdarzeń. Coraz więcej stowarzyszeń odpowiadało na potrzeby lokalnych społeczności wynikające głównie z niszczycielskich skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof. Inicjatorem federacji był Henry Davison, prezes Amerykańskiego Czerwonego Krzyża, a wśród

komisji sejmowej w 2011 r. Trwają prace nad dostosowaniem jej treści do wymogów przedstawionych przez ustawodawcę.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 września 2011 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża, Dz. U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284.

³³ Pierwotna nazwa została zmieniona na mocy uchwały 8. sesji Zgromadzenia Ogólnego Ligi, obradującego w dniach 25–28 listopada 1991 r. w Budapeszcie, na Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca.

stowarzyszeń założycielskich znalazły się – obok Amerykańskiego – Brytyjski, Francuski, Japoński oraz Włoski Czerwony Krzyż³⁴.

Obecnie federacja działa jako stały organ łączności, koordynacji i konsolidacji działań stowarzyszeń krajowych w czasie pokoju. Jej status prawny i strukturę organizacyjną określa *Konstytucja*³⁵. Zgodnie z jej zapisami federacja to organizacja członkowska, współtworzona przez stowarzyszenia krajowe, które zostały uprzednio uznane i zaakceptowane przez MKCK³⁶. W przeciwieństwie do MKCK nie funkcjonuje na mocy prawa krajowego i jest organizacją międzynarodową, pozarządową³⁷. Posiada status obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ³⁸.

Najwyższym organem federacji jest Zgromadzenie Ogólne³⁹ składające się z delegatów stowarzyszeń krajowych. Jego głównym zadaniem jest zarządzanie organizacją, określanie kierunków jej polityki oraz rozpatrywanie propozycji stowarzyszeń krajowych dotyczących podejmowania inicjatyw. Zbiera się co najmniej raz na dwa lata na sesji zwyczajnej, a w wyjątkowych okolicznościach, z inicjatywy minimum 35% stowarzyszeń, uruchamiana jest sesja nadzwyczajna.

Między sesjami Zgromadzenia Ogólnego działa powoływany przez nie Zarząd Główny⁴⁰ złożony z: prezesa, pięciu wiceprezesów, przedstawicieli dwudziestu stowarzyszeń krajowych, przewodniczącego Komisji Finansowej oraz przewodniczącego Komisji Młodzieżowej. Do zadań Zarządu Głównego należy mianowanie sekretarza generalnego federacji, definiowanie obszarów strategicznych i kierunków działania płynących z polityki obranej przez Zgromadzenie Ogólne oraz monitorowanie jej wdrażania.

Najwyższym przedstawicielem federacji jest prezes⁴¹, który koordynuje prace organów wspierających Zgromadzenie Ogólne, komisji i komitetów oraz reprezentuje interesy federacji na forum ruchu czerwonokrzyżskiego, a także w kontaktach z partnerami zewnętrznymi. Z kolei sekretarz generalny⁴² organizuje pracę biura centralnego federacji, zwanego Sekretariatem, podejmuje współpracę z no-

³⁴ H. Haug, *Humanity for all, The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Henry Dunant Institute, Haupt 1993, s. 352.

³⁵ *Constitution*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Revised and adopted by the 6th Session of the General Assembly, Rio de Janeiro (Brazil), 23–26 November 1987, Amended by the 8th Session of the General Assembly, Budapest (Hungary), 25–28 November 1991, Revised and adopted by the 12th Session of the General Assembly, Geneva (Switzerland), 23–28 October 1999, Revised and adopted by the 16th Session of the General Assembly, Geneva (Switzerland), 20–22 November 2007, s. 1.

³⁶ *Constitution*, art. 7.

³⁷ *Briefing Paper on the unique status and distinct function of the International Federation*, by Legal Unit, International Federation, Genewa, listopad 2005.

³⁸ *Observer status for the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in the General Assembly*, A/RES/49/2, United Nations General Assembly, 38th plenary meeting, 19 października 1994 r.

³⁹ *Constitution*, art. 15–20.

⁴⁰ *Constitution*, art. 21–24.

⁴¹ *Constitution*, art. 25–26.

⁴² *Constitution*, art. 27.

wymi stowarzyszeniami krajowymi, składa sprawozdania Zgromadzeniu Ogólnemu i prezesowi. Aby móc w pełni realizować wytyczone przez organy decyzyjne zadania, federacja dysponuje komisjami i komitetami konstytucyjnymi, w tym: Komisją Finansową, Komisją Młodzieżową, Komitetem Zgodności i Mediacji oraz Komitetem Wyborczym⁴³.

Siedziba federacji znajduje się w Genewie. Ponieważ wiele wyzwań w obszarze działań humanitarnych jest zogniskowanych terytorialnie, w celu konsolidacji pomysłów, jak im podolać, na pięciu kontynentach funkcjonują tzw. biura strefowe⁴⁴. Ich finansowanie pokrywane jest ze składek stowarzyszeń krajowych oraz przychodu z inwestycji (działalności gospodarczej: prowadzenia szkoleń, wynajmu powierzchni, zabezpieczenia medycznego imprez itp.). Federacja, podobnie jak MKCK, w sytuacjach kryzysowych uruchamia apele o pomoc humanitarną, dzięki którym możliwe jest opłacenie dóbr i usług skierowanych do poszkodowanych. Sam fundusz operacyjny na akcje humanitarne w terenie w roku 2013 wyniósł 30 321 663 CHF⁴⁵. Największe operacje pomocowe przeprowadzono wówczas na rzecz ofiar tajfunu na Filipinach, powodzi w Gruzji, Macedonii, Czarnogórze, Kosowie i Rumunii, epidemii cholery na Dominikanie i Haiti, a także kryzysu żywnościowego w Tanzanii, Sudanie i Zimbabwie.

Do głównych zadań federacji należy udzielanie wsparcia stowarzyszeniom krajowym, wspomaganie ich rozwoju, reprezentowanie na forach międzynarodowych i stanie na straży ich integralności. Federacja inicjuje, prowadzi oraz monitoruje międzynarodowe akcje pomocy humanitarnej w przypadku klęsk, katastrof i innych kryzysów humanitarnych, koordynuje międzynarodowe programy zdrowotne i socjalne. Zawiera szereg partnerstw strategicznych z korporacjami, organizacjami pozarządowymi i agencjami ONZ, które pomagają konsolidować koncepcje, siły i środki na rzecz pomocy najbardziej pokrzywdzonym. W wyjątkowych sytuacjach współpracuje z MKCK, niosąc pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych⁴⁶. Podpisane w ramach ruchu w 1997 r. w Sewilli porozumienie określa podział ról w trakcie wspólnych operacji w terenie:

- MKCK prowadzi akcjom humanitarnym podejmowanym przy okazji konfliktów zbrojnych, zamieszek, masowych migracji lub klęsk naturalnych, które pojawiają się na skutek działań wojennych,
- federacja zajmuje się odbudową oraz rehabilitacją społeczeństw po ustaniu konfliktu⁴⁷.

⁴³ Szczegółowy opis kompetencji i zadań komisji i komitetów konstytucyjnych znajduje się w: *Constitution*, art. 28–32.

⁴⁴ W Europie funkcjonuje tzw. Europe Zone Office z siedzibą w Budapeszcie.

⁴⁵ *DREF Financial Report. Annual Report 2013*, Extracted from the IFRC audited financial statements, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Genewa 2014.

⁴⁶ *Statutes of the International Committee...* op. cit., art. 5. pkt 3.

⁴⁷ *Agreement on the organization of the international activities of the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement – The Seville Agreement*, Council of Delegates, Sewilla, 25–27 listopada 1997 r.

Warto zauważyć, że tak ogromna struktura, jaką jest Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza, ma swoje wady i zalety. Z jednej strony jej powszechny charakter umożliwia dotarcie do beneficjentów w każdym zakątku świata. Rozszerzająca się sieć stowarzyszeń, jak również partnerstw z innymi podmiotami gwarantuje podjęcie natychmiastowych działań w przypadku wystąpienia nagłych zdarzeń, gdy lokalne lub krajowe władze publiczne (o ile istnieją) nie są w stanie skutecznie udzielić pomocy. Dzięki jej wysiłkom w 2010 r. udało się objąć opieką 80 tys. rodzin będących ofiarami najpotężniejszego w historii trzęsienia ziemi na Haiti. Zgromadzone środki w wysokości 314 329 971 CHF pozwoliły zapewnić im bezpieczne schronienie, wodę, żywność, odzież, podstawowe środki higieny oraz pomoc medyczną⁴⁸. Do dziś realizowane są tam programy edukacyjne, rehabilitacyjne, infrastrukturalne i medyczne, których organy rządowe tego państwa nie byłyby w stanie zapewnić.

Z drugiej strony ten sam przykład pokazał, że wiele stowarzyszeń krajowych nie rozumie lub nie popiera roli federacji jako koordynatora działań humanitarnych, podejmując samodzielne inicjatywy na podstawie dwustronnych porozumień z siostrzanymi stowarzyszeniami. Skutkiem tego była powtarzająca się kilkudniowa blokada przewozu konwojów humanitarnych na granicy z Dominikaną. Ani haitański rząd, ani Haitiński Czerwony Krzyż nie były przygotowane na regularny odbiór pomocy napływającej z wielu niezależnych źródeł. Spowodowało to także chaos podczas dystrybucji darów oraz – przy licznej partycypacji pracowników i wolontariuszy przyjezdnych organizacji – praktyczne wyłączenie beneficjentów z prac na rzecz odbudowy własnego kraju. Od tamtej pory prowadzone są prace nad wzmocnieniem instytucjonalizacji współpracy w ruchu poprzez uproszczenie i upowszechnienie regulacji administracyjnych i organizacyjnych, zapewnienie niezależnej rezerwy finansowej na operacje uruchamiane *ad hoc*, udostępnienie wieloscenariuszowych instrukcji i procedur zawierających przejrzyste reguły odpowiedzialności oraz usprawnienie więzów interakcji i komunikacji.

2.4. MIĘDZYNARODOWY RUCH CZERWONEGO KRZYŻA I CZERWONEGO PÓŁKSIĘŻYCZA

Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza tworzą wszystkie przedstawione podmioty, tj. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, 189 stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza, a także Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza. Ruch posługuje się swoim statutem⁴⁹, który definiuje

⁴⁸ *Haiti: Earthquake, Twelve Months Progress Report, Emergency Appeal n° MDRHT008, Operations update, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Genewa, 1 kwietnia 2011 r.*

⁴⁹ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement...*, op. cit.

organizacje członkowskie, a także ciała statutowe. Najwyższym z nich jest Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy⁵⁰, na której raz na cztery lata zbierają się delegaci organizacji członkowskich ruchu oraz reprezentanci państw będących stronami konwencji genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny. Delegaci mają równe prawa i każdy z nich dysponuje jednym głosem. Rozpatrywane są zagadnienia humanitarne. Podstawowym zadaniem konferencji jest podejmowanie działań na rzecz rozwoju i przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, poszanowania fundamentalnych zasad ruchu, zwłaszcza zasady jedności pomagającej usprawnić system pomocy humanitarnej i zapewnić jej transparentność.

Podczas konferencji przyjmowane są rezolucje, czyli zbiorowe deklaracje odnośnie do określonych działań. Zwyczajowo obejmują one postanowienia wzmocnienia: partnerstwa i współpracy pomiędzy uczestnikami konferencji, ochrony prawnej ofiar konfliktów zbrojnych, upowszechniania prawa humanitarnego, społecznej integracji migrantów, poszanowania ich godności i różnorodności pod względem rasy, wyznania i kultury, rozwoju wolontariatu, ochrony zdrowia i zwiększenia dostępu do opieki zdrowotnej. W ostatnich latach dysktutowano także nad rozbudowaniem przepisów dotyczących łagodzenia skutków klęsk i katastrof. Podjęta w 2011 r. rezolucja wzywa do ustanowienia rozwiązań prawnych korzystania z pomocy międzynarodowej w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz do przeglądu istniejących w tym zakresie regulacji⁵¹. Ponadto wiele uwagi poświęcono kwestii bezpieczeństwa służb medycznych i ratowniczych świadczących pomoc na terenach objętych konfliktami zbrojnymi⁵². W samej Syrii od początku konfliktu zginęło 36 wolontariuszy Syryjskiego oraz siedmiu Palestyńskiego Czerwonego Półksiężycy⁵³. Ataki na pracowników humanitarnych są nader częste w innych krajach, np.: Afganistanie, Pakistanie, Somalii i Południowym Sudanie⁵⁴.

Uczestnicy konferencji podejmują także dobrowolne zobowiązania humanitarne, tzw. *pledges*, które zadaniowo uszczegóławiają wykonanie rezolucji. Każdy ma prawo podjąć dowolną ilość zobowiązań samodzielnie lub we współpracy z innymi uczestnikami.

⁵⁰ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement...*, op. cit., art. 8–11.

⁵¹ *Strengthening normative framework and addressing regulatory barriers concerning disaster mitigation, response and recovery*, Resolution 31/C/11/R7, 31st International Conference of The Red Cross and Red Crescent, Genewa, 28 listopada – 1 grudnia 2011 r.

⁵² *Health Care in Danger: Respecting and Protecting Health Care*, Resolution 31/C/11/R5, 31st International Conference of The Red Cross and Red Crescent, Genewa, 28 listopada – 1 grudnia 2011 r.

⁵³ Dane na stan z sierpnia 2014 r. uzyskane z Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża.

⁵⁴ A. Stoddard, A. Harmer, K. Toth, *Aid Worker Security Report 2013*, Humanitarian Outcomes AWSO, October 2013.

Sprawy dotyczące samego ruchu z wyłączeniem interesów państw uczestniczących w konferencji omawiane są na forum Rady Delegatów⁵⁵. W skład rady wchodzi zatem jedynie delegaci organizacji członkowskich. Mają oni równe prawa i każdy z nich dysponuje jednym głosem. Rada opiniuje kwestie związane z działaniami ruchu i podejmuje decyzje co do stanowiska przedstawianego podczas konferencji. Jej posiedzenia odbywają się przed każdą konferencją oraz przy każdym Zgromadzeniu Ogólnym federacji, czyli co dwa lata. W związku ze słabnącą w wielu państwach pomocniczą rolą stowarzyszeń wobec władz publicznych w ostatnim czasie Rada Delegatów dyskutuje nad wzmocnieniem tzw. dyplomacji humanitarnej⁵⁶.

Pomiędzy kolejnymi konferencjami najwyższą władzę w ruchu sprawuje Komisja Stała⁵⁷. Składa się ona z dziewięciu członków: pięciu przedstawicieli wybranych spośród stowarzyszeń krajowych, dwóch reprezentujących MKCK (w tym jego prezes), oraz dwóch występujących w imieniu federacji (w tym jej prezes). W ciągu roku odbywają się co najmniej dwa posiedzenia zwyczajne. Komisja pracuje nad przygotowaniem kolejnych konferencji oraz Rad Delegatów, czuwa nad harmonijną współpracą pomiędzy członkami ruchu, a także rozstrzyga wszystkie rozbieżności, które mogły powstać co do interpretacji i stosowania przyjętych rezolucji.

3. PODSTAWY SYSTEMU WARTOŚCI I GŁÓWNE CELE

3.1. SIEDEM ZASAD PODSTAWOWYCH

Poprzez działania humanitarne Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca dąży do porozumienia między narodami różniącymi się od siebie językiem, kulturą, religią i rasą. Jednocześnie narody te występują podczas akcji pomocy humanitarnej w różnych rolach – beneficjentów, darczyńców albo wolontariuszy, władz publicznych czy stron konfliktu. Same akcje

⁵⁵ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement...*, op. cit., art. 12–15 oraz E. Mikos-Skuza „The Council of Delegates”, w: L. Lijnzaad, J. van Sambeek, B. Tahzib-Lie (red.), *Making the Voice of Humanity Heard. Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2004, s. 123–137.

⁵⁶ Dyplomacja humanitarna służy zagwarantowaniu, że proces podejmowania decyzji na szczeblu międzynarodowym, krajowym i lokalnym uwzględnia priorytety humanitarne. To nie tylko działalność dyplomatów, ale także ONZ, Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, organizacji międzynarodowych i innych partnerów humanitarnych. Więcej na ten temat w: W. Davison, „Speaking up for humanity” (“The power of humanitarian diplomacy”), *Red Cross Red Crescent Magazine*, nr 3, Genewa 2011; oraz *Humanitarian Diplomacy Guidance Series, Part 1 – General Guidelines for the Practice of Humanitarian Diplomacy*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Society, Genewa 2011.

⁵⁷ *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement...*, op. cit., art. 16–19 oraz L. Lijnzaad, J. van Sambeek, B. Tahzib-Lie (red.), *Making the Voice of Humanity Heard*, op. cit., s. 41–91.

wynikające z nagłych potrzeb często oparte są na wcześniejszych doświadczeniach, ale bywają także improwizowane doraźnie. Dochodzi do tego fakt, że poszczególne komponenty ruchu różnią się między sobą potencjałem sił i środków oraz funkcjonują w odmiennych warunkach związanych z ustrojem politycznym kraju, sytuacją gospodarczą i konkurencją na rynku podobnych usług. Stąd konieczność spójnej tożsamości i niepodważalnej transparentności działań ruchu budzących powszechne zaufanie. Cechy te mają swoje źródło w określonych zasadach, których ostateczną wersję – pod nazwą *Siedem Zasad Podstawowych Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy* – przyjęła w 1965 r. XX Międzynarodowa Konferencja i zostały one włączone do wstępu do statutu. Upowszechnianie wiedzy na ich temat jest prawnym i moralnym obowiązkiem organizacji członkowskich ruchu⁵⁸.

Podstawową zasadą ruchu jest **humanitaryzm**⁵⁹. Zgodnie z jego definicją wszystko, co stanowi o ludzkiej egzystencji – życie, zdrowie, osobowość, wolność i szczęście człowieka – jest przedmiotem ochrony i poszanowania. Głównym zadaniem ruchu jest więc zapobieganie cierpieniom ludzkim i łagodzenie ich skutków w każdym czasie, miejscu i we wszelkich okolicznościach. Jest to także dążenie do ochrony życia i zdrowia przez realizację zadań o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym, medycznym i administracyjnym.

Drugą zasadą jest **bezstronność**. Wyraża ona zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji. Wszyscy chorzy i cierpiący mają być traktowani równo, bez czynienia między nimi różnic na tle pochodzenia, rasy, wyznania, pozycji społecznej czy przekonań politycznych. Jedyna różnica może wynikać z pilności potrzeb. Priorytetowo traktowane są najbardziej poważne przypadki.

Kolejne dwie zasady to **neutralność** i **niezależność**. Neutralność odnosi się do powstrzymywania od wspierania którejkolwiek ze stron konfliktu, udziału w działaniach zbrojnych oraz sporach natury politycznej, rasowej, religijnej lub ideologicznej. Ruch jest ponad wszelkimi podziałami wynikającymi z doktryn politycznych, ekonomicznych czy moralnych. Jego wolontariusze i pracownicy mają prawo do własnych poglądów i przekonań, jednak ich działania są rzetelne, pozbawione uprzedzeń i skoncentrowane na humanitarnej misji ruchu. Z kolei niezależność tyczy się pomocniczej roli stowarzyszeń krajowych względem władz publicznych. Podlegając prawu obowiązującemu w państwach, na terenie których istnieją, muszą zawsze korzystać z samodzielności decyzyjnej pozwalającej im na działania w każdym czasie, zgodnie z zasadami ruchu. Współpraca z rządem realizowana jest na bazie uznania szczególnego charakteru stowarzyszeń krajowych, które są organizacjami użyteczności publicznej samostanowiącymi o sobie.

⁵⁸ *The Obligation to Disseminate International Humanitarian Law*, Advisory Service on International Humanitarian Law, International Committee of the Red Cross, Genewa 2003, s. 2.

⁵⁹ Wyjaśnienie znaczenia Siedmiu Zasad Podstawowych opracowano na podstawie: J. Pictet, *The fundamental principles of the Red Cross, Commentary*, Henry Dunant Institute, Genewa 1979; oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 września 2011 r. ..., op. cit.

Kolejne zasady to **dobrowolność, jedność i powszechność**. Po pierwsze ruch niesie pomoc dobrowolnie, nie kierując się chęcią osiągania zysków. Wiele przedsięwzięć jest realizowanych przez wolontariuszy⁶⁰ oferujących organizacji swój czas, wiedzę, umiejętności i pomysły. Dzięki ich zaangażowaniu ruch zyskuje wartość dodaną w postaci: większej wiarygodności działania, nowych pomysłów nieograniczonych strukturą organizacji, dodatkowego zaangażowania w szerzenie misji organizacji, a także ukierunkowanej aktywności obywatelskiej. Po wtóre każde stowarzyszenie ma obejmować swoim działaniem obszar całego państwa i nie stosować dyskryminacji w kwestii przyjmowania pracowników i wolontariuszy, przy czym ruch niesie pomoc na całym świecie.

Stosowanie się do Siedmiu Zasad Podstawowych jest poważnym wyzwaniem głównie dla stowarzyszeń krajowych. Niektóre, jak Stowarzyszenie Czerwonego Krzyża Korei Północnej, Białoruski, Kubański i Ukraiński Czerwony Krzyż czy Syryjski Czerwony Półksiężyc, mają trudności z zachowaniem niezależności w relacjach z władzami publicznymi. Politycy chętnie zasiadają w zarządach stowarzyszeń, aby móc wpływać na kierunki ich działań i decydować o podziale dóbr i środków między beneficjentami, co może naruszać także ideę bezstronności. Inne, jak Stowarzyszenie Czerwonego Krzyża na Cyprze czy Somalijski Czerwony Półksiężyc, borykają się z problemem dostępności do wszystkich obszarów, a zatem i beneficjentów, w swoich krajach. Natomiast zdecydowana większość, w tym Polski Czerwony Krzyż, różnie interpretuje pojęcie jedności z uwagi na szeroki wachlarz działań, dalece odbiegających od koncepcji Dunanta.

W obrębie jednego kraju pod wspólnym znakiem prowadzone są odmienne inicjatywy, zależnie od potrzeb beneficjentów zamieszkujących określony teren – przykładowo Polski Czerwony Krzyż specjalizuje się w ratownictwie medycznym na południu kraju, dożywianiu wzdłuż wschodniej granicy, usługach opiekuńczych w części zachodniej, profilaktyce zdrowia w północnej i centralnej Polsce. Jedność nie przejawia się zatem w jednakowym potencjale do reagowania na sytuacje kryzysowe w każdym miejscu, lecz w kompleksowym ujęciu zbioru umiejętności i możliwości odpowiadania na potrzeby beneficjentów. Współczesne stowarzyszenia coraz częściej wychodzą poza ramy opieki medycznej nad rannymi i chorymi żołnierzami czy późniejszych zadań będących pokłosiem klęsk żywiołowych i katastrof w kierunku unikatowych w ruchu obszarów, m.in. ratownictwa górskiego, likwidacji analfabetyzmu, kontroli narodzin, działań na rzecz ochrony środowiska.

⁶⁰ Według szacunków Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza w ramach ruchu pracuje ponad 17 mln wolontariuszy. Największymi ich zasobami dysponują stowarzyszenia z Indii, Iranu, Japonii i Chin. Około 53% całości stanowią kobiety. Prawie połowa to młodzież. Dla porównania – liczba pracowników to około 430 tys. osób na całym świecie. Dane dostępne w: *Global Review on Volunteering*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/volunteers/global-review-on-volunteering/> (dostęp: 23.08.2014 r.).

3.2. WYTYCZNE DO DZIAŁAŃ W OBSZARZE KONFLIKTÓW ZBROJNYCH, KLĘSK I KATASTROF

Zapobieganie światowym kryzysom humanitarnym, reagowanie na nie, a także odbudowa zniszczonych terenów wymagają prawidłowego zorganizowania działań podejmowanych przez wiele podmiotów krajowych i międzynarodowych. Stąd potrzeba regulacji poszczególnych obszarów reagowania kryzysowego. Zasady udzielania pomocy potrzebującym w czasie konfliktu zbrojnego zostały określone przede wszystkim w konwencjach genewskich z 1949 r., protokolach dodatkowych z 1977 r. i prawie zwyczajowym⁶¹. Co się zaś tyczy pomocy w sytuacji klęsk i katastrof, w latach dziewięćdziesiątych z inicjatywy Francuskiego Czerwonego Krzyża oraz kilku agencji i podmiotów sponsorujących działania humanitarne powstał projekt wytycznych dla organizacji pozarządowych dotyczących standardów udzielania przez nie pomocy. W jego zakres weszły też tzw. *complex emergencies*⁶², czyli złożone sytuacje nagłe, w których dochodzi do zagrożenia życia na skutek konfliktów, niepokoїв społecznych, migracji ludności na dużą skalę, a pomoc jest dostarczana w trudnym otoczeniu politycznym i niestabilnych warunkach bezpieczeństwa. Po szeroko prowadzonych konsultacjach finalnie *Kodeks postępowania dla Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz organizacji pozarządowych (NGOs) przy udzielaniu pomocy ofiarom klęsk i katastrof*⁶³ został zatwierdzony w 1994 r., a podczas XXVI Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w 1995 r. przyjęto go w formie rezolucji. Obecnie jego sygnatariuszami jest ponad 500 krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych⁶⁴.

Kodeks jest wyrazem dążenia do utrzymania wysokich standardów pomocy poprzez operacyjną elastyczność, etyczną jedność, organizacyjną niezależność i efektywność działania podmiotów ją świadczących. Zgodnie z nim fundamentalną zasadą humanitarną jest prawo do otrzymywania pomocy⁶⁵, zatem organizacje – jako członkowie społeczności międzynarodowej – uznają w nim swój obowiązek dostarczania pomocy tam, gdzie tylko jest ona potrzebna. Automatycznie generuje to potrzebę niezakłóconego dostępu do dotkniętych kryzysem

⁶¹ Szerzej na ten temat w rozdziale Elżbiety Mikos-Skuzy „Pomoc humanitarna w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych”.

⁶² *Complex/manmade hazards: complex emergencies*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/complex-emergencies/> (dostęp: 24.08.2014 r.).

⁶³ *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Movement, Genewa 1994.

⁶⁴ Lista organizacji będących sygnatariuszami kodeksu dostępna jest na stronie Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca: <http://www.ifrc.org/> i aktualizuje się ją w odstępach jednego miesiąca. Podana liczba to stan na sierpień 2014 r.

⁶⁵ *Code of Conduct...* op. cit., pkt. 1.

społeczeństw. Pomoc humanitarna powinna być więc apolityczna, a jej beneficjenci mają być traktowani jak partnerzy otwartego dialogu, a nie petenci. Takie podejście zwiększa wiarygodność i transparentność organizacji świadczących pomoc.

Co więcej, kodeks określa łańcuch zdarzeń niezbędnych do przeprowadzenia skutecznej akcji pomocy humanitarnej. W pierwszej kolejności, w oparciu o miejscowy potencjał ludności dotkniętej kryzysem, należy zdefiniować potrzeby i proporcjonalnie do nich ustalić rodzaj i ilość pomocy⁶⁶. Następnie trzeba ustalić bezstronny sposób dystrybucji dóbr i środków w poszanowaniu przekonaniań, kultury i obyczajowości beneficjentów⁶⁷. Wskazane jest, aby pomoc nie miała tylko doraźnego znaczenia, lecz przyczyniała się do zmniejszenia ryzyka wystąpienia kolejnego kryzysu. Z drugiej strony kodeks instruuje organizacje, jak przygotowywać i przeprowadzać takie akcje. Istotna jest przy tym niezależność od władz publicznych krajów pochodzenia darczyńców i ich interesów⁶⁸. Beneficjenci powinni być włączani zarówno w programy odbudowy i rehabilitacji, jak i w procesy ich planowania oraz zarządzanie nimi⁶⁹. Organizacje pozarządowe często występują w roli łącznika pomiędzy beneficjentami a darczyńcami, stąd potrzeba stałego rozpoznawania sytuacji, a także monitoringu przebiegu akcji humanitarnej.

Naturalną konsekwencją przyjęcia kodeksu są prace zarówno nad dalszym rozwojem prawa humanitarnego, jak i nad *International Disaster Response Law* – *IDRL*⁷⁰, potocznie w ruchu zwanym prawem klęsk i katastrof. Federacja opracowała wytyczne dotyczące usprawnienia krajowego systemu reagowania oraz międzynarodowej pomocy w sytuacji klęsk i katastrof (*Guidelines on International Disaster Response Law*), które nie mają mocy wiążącej, jednakże stanowią instrument mający być wskazówką dla poszczególnych państw co do wydania stosownych regulacji ich prawa wewnętrznego. Akceptacja wytycznych docelowo zaowocuje zmniejszeniem przeszkód biurokratycznych utrudniających dotychczas przepływ między państwami i obniżających jakość pomocy w sytuacji klęsk i katastrof⁷¹.

⁶⁶ *Code of Conduct*... op. cit., pkt. 2.

⁶⁷ *Code of Conduct*... op. cit., pkt. 3 i 5.

⁶⁸ *Code of Conduct*... op. cit., pkt. 4.

⁶⁹ *Code of Conduct*... op. cit., pkt. 6 i 7.

⁷⁰ Patrz: *IDRL – International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva 2004.

⁷¹ Polski Czerwony Krzyż w 2013 r. rozpoczął realizację projektu „Pomoc międzynarodowa w sytuacji klęsk i katastrof – wytyczne dla państw przyjmujących”. Tę ambitną inicjatywę rozwija we współpracy z Międzynarodową Federacją Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza oraz z Islandzkim, Irlandzkim, Fińskim i Łotewskim Czerwonym Krzyżem. Na poziomie krajowym jego głównym partnerem jest Państwowa Straż Pożarna. W wyniku przeprowadzonych badań powstał raport zawierający wytyczne przedstawiające dobre praktyki, rozbieżności między krajowym systemem prawnym a poszczególnymi wytycznymi UE w sprawie wsparcia ze

3.3. STRATEGIA RUCHU I JEGO KOMPONENTÓW

Ruch posługuje się wspólnym dokumentem wyznaczającym jego strategię. Dodatkowo każda z organizacji członkowskich ma własną strategię. Ze względu na zasadę jedności powinny być one ze sobą spójne. Aktualna strategia⁷² ruchu ma charakter administracyjno-organizacyjny i zakłada: wzmocnienie jego poszczególnych komponentów, poprawę efektywności działania poprzez lepszą współpracę, poprawę wizerunku ruchu i jego relacji z rządami państw oraz innymi partnerami zewnętrznymi.

Strategia MKCK⁷³ ma na celu wzmocnienie jego zdolności do reagowania na współczesne konflikty, które w przeważającej części mają charakter wewnętrzny. Dlatego komitet działa na rzecz:

- wzmocnienia swojego unikatowego mandatu,
- prowadzenia debaty publicznej na temat prawnych kwestii związanych z jego misją,
- rozwoju interdyscyplinarnych akcji pomocy humanitarnej obejmujących szerokie spektrum zadań na linii przygotowanie–reakcja–odbudowa,
- optymalizacji efektywności i wydajności pracy poprzez uelastycznienie działań będących odpowiedzią na zmiany w rozkładzie potrzeb humanitarnych na świecie i sprawne zarządzanie zmianami w obrębie organizacji.

Cele strategiczne federacji, przyjęte podczas XVII sesji Zgromadzenia Ogólnego w Nairobi w 2009 r. pod hasłem „Strategia 2020 – ratując życie, zmieniamy sposób myślenia”⁷⁴, nawiązują z kolei do konieczności modernizacji struktur wewnętrznych, poszerzenia zakresu uczestnictwa w programach i inicjatywach społecznych (poprzez rozwinięcie sieci wolontariatu i relacji partnerskich) oraz zwiększenia przejrzystości finansowej. Dostrzeżono także potrzebę głębszej specjalizacji stowarzyszeń krajowych w obszarach pomocowych i zwrócenia większej uwagi na działania rozwojowe.

Strategia 2020 stanowi podstawę dla indywidualnych strategii poszczególnych stowarzyszeń krajowych⁷⁵. Wyznacza trzy podstawowe cele operacyjne. Po

strony państwa przyjmującego, a także zalecenia dla krajowych ustawodawców i jednostek ochrony cywilnej odpowiedzialnych za dostosowywanie do tych wytycznych praw i przepisów krajowych. Raport jest dostępny w Dziale Współpracy z Zagranicą w siedzibie Polskiego Czerwonego Krzyża.

⁷² *Strategy for the International Red Cross and Red Crescent Movement (Movement Strategy)*, The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent in consultation with ICRC and the International Federation, Genewa, październik 2011.

⁷³ *ICRC Strategy 2011–2014. Achieving significant results for people in need*, International Committee of the Red Cross, Genewa 2010.

⁷⁴ *Strategy 2020. Saving lives changing minds*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Genewa 2010.

⁷⁵ Strategia Polskiego Czerwonego Krzyża na lata 2012–2016 została przyjęta uchwałą nr 7/2012 Krajowego Zjazdu PCK, 17 czerwca 2012 r., i określa pięć obszarów priorytetowych: 1) przygotowanie do działania w razie klęsk, katastrof i wypadków oraz pomoc osobom poszkodowanym; 2) rozwój działalności programowej ukierunkowanej na pomoc najsłabszym grupom

pierwsze stawia na działania związane z ratowaniem życia, ochroną źródeł utrzymania oraz usprawnieniem mechanizmów reagowania na skutki klęsk i katastrof⁷⁶. W tym celu propaguje szkolenia dla pracowników, wolontariuszy i społeczności lokalnych dotyczące postępowania w sytuacji zagrożenia, wdrażanie systemów wczesnego ostrzegania oraz wzmocnienie mobilizacji sił i środków poprzez efektywną współpracę z partnerami.

Po drugie apeluje o wzmoczenie aktywności w kierunku zapewnienia zdrowego i bezpiecznego życia⁷⁷. Szacuje się, że do 2020 r. głównymi przyczynami śmierci, chorób i niepełnosprawności będą: choroby serca, choroby układu krążenia i oddechowego, depresje, wypadki drogowe, trauma w wyniku przemocy i konfliktów, komplikacje okołoporodowe, gruźlica, infekcje HIV i choroby biegunkowe⁷⁸. Promocja zdrowia i bezpiecznego stylu życia, zwiększenie dostępu do usług medycznych oraz polepszenie stanu zintegrowanych publicznych systemów opieki zdrowotnej mają zmniejszyć podatność na zagrożenia jednostek i całych społeczności.

Po trzecie federacja zaleca popularyzację integracji społecznej oraz kultury pokoju i niestosowania przemocy⁷⁹. Szczególnie narażone na dyskryminację grupy społeczne to kobiety, sieroty i ubogie dzieci, ludzie starsi, chorzy i niepełnosprawni, bezdomni, nosiciele wirusa HIV, uchodźcy, migranci i przesiedleni, ofiary handlu ludźmi, członkowie grup mniejszościowych. Do roku 2020 oczekuje się większego poparcia społecznego dla tych grup, zmniejszenia stygmatyzacji i dyskryminacji, a przede wszystkim przestępczości wobec marginalizowanych osób. Założenia te są realizowane przez rzecznictwo dialogu międzykulturowego.

Ruch pracuje na rzecz realizacji przyjętych w strategiach założeń, jednak wiele mówi się o pewnej niedoskonałości tych dokumentów. Przedstawione są w nich ogólne cele, zarys planów i programów, istnieją elementy analizy czynników wewnętrznych i poziomu organizacyjno-technicznego. Zdecydowanie brakuje zaś przeglądu czynników zewnętrznych, zwłaszcza zasobów konkurencji, oraz określonych kryteriów czy mierników efektywności postawionych celów. W praktyce oznacza to, że o ile weryfikuje się skuteczność wielu podejmowanych inicjatyw, przez chociażby porównywanie wyników publikowanych w rocznych sprawozdaniach merytorycznych i finansowych, o tyle nie istnieją szczegółowe analizy pokazujące, w jaki sposób konkretne inicjatywy przyczyniły się do

społecznym; 3) promowanie zasad zdrowego stylu życia i rozwijanie honorowego krwiodawstwa; 4) upowszechnianie podstawowych zasad i wartości humanitarnych ruchu, prawa humanitarnego, kształtowanie postaw tolerancji i poszanowania ludzkiej godności; 5) wzmocnienie potencjału merytorycznego, organizacyjnego i finansowego PCK w celu efektywniejszej realizacji zadań statutowych.

⁷⁶ *Strategy 2020...*, op. cit., s. 13–14.

⁷⁷ *Strategy 2020...*, op. cit., s. 15–16.

⁷⁸ Patrz: „Noncommunicable diseases (NCD)” w: *Global Health Observatory (GHO)*, World Health Organization, <http://www.who.int/gho/ncd/en/> (dostęp: 24.08.2014 r.).

⁷⁹ *Strategy 2020...*, op. cit., s. 17–19.

realizacji celu głównego, co nadałoby tym działaniom większej transparentności. Tym samym dokumenty, które powinny mieć charakter kompleksowy, ponieważ mają stanowić projekcję przyszłości organizacji i całego systemu jej funkcjonowania, są zaledwie szerszym opisem jej misji.

3.4. ZASADY DOBREGO PARTNERSTWA

Poszczególne podmioty Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca mają obowiązek współpracować ze sobą poprzez grupy tematyczne⁸⁰ oraz z partnerami zewnętrznymi (rządami państw, instytucjami, organizacjami, firmami i osobami indywidualnymi). Sukces zależy w dużej mierze od woli i zdolności do działania w harmonii oraz zgodzie z podstawowymi wartościami humanitarnymi. Oznacza to, że ruch musi dołożyć wszelkich starań, aby dobór form i metod tej współpracy był jak najbardziej efektywny.

Podczas Rady Delegatów w Nairobi w 2009 r. przyjęto *Kodeks Dobrego Partnerstwa*⁸¹ będący uzupełnieniem istniejącej wcześniej w ruchu partnerskiej strategii instytucjonalnej. Polityka ruchu w tym zakresie odnosi się głównie do zmniejszania ryzyka i skali skutków klęsk żywiołowych, zwłaszcza w Afryce, oraz zwiększania zdolności pracowników i wolontariuszy do reagowania na kryzysy humanitarne poprzez proces uczenia się, efektywnego planowania, wdrażania i zarządzania wysokiej jakości działaniami pomocowymi. MKCK i federacja reprezentują i promują na poziomie międzynarodowym usługi stowarzyszeń krajowych, nawołują całą społeczność międzynarodową do mobilizacji sił i środków oraz rozwijają programy pomocy humanitarnej dzięki lepszej identyfikacji potencjalnych partnerów. Kodeks powstał w ramach ich współpracy ze stowarzyszeniami Czerwonego Krzyża w Kolumbii, Finlandii, Indonezji, Mozambiku, Holandii i Szwecji, w oparciu o statut ruchu, Siedem Zasad Podstawowych, a także po szczególnym uwzględnieniu roli stowarzyszeń krajowych jako organizacji wspierających administrację państwową w sektorze działań humanitarnych. W myśl jego założeń partnerzy współdziałają w przekonaniu, że najwięcej można osiągnąć, łącząc swoje zasoby i umiejętności oraz dzieląc się obowiązkami. Jest praktycznym i dynamicznym narzędziem ułatwiającym systematyczny rozwój i uczenie się organizacji.

Podpisując się pod kodeksem, członkowie ruchu przyjęli zobowiązanie do poszanowania godności i integrowania marginalizowanych grup społecznych, traktowania ich członków jak partnerów, a nie tylko beneficjentów. Ponadto mają

⁸⁰ Przykładowe grupy tematyczne to: Red Cross Red Crescent Learning Network, The Red Cross Red Crescent Central Asia Fundraisers' Network, The Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants, Red Cross Red Crescent Women's Network, EU Founding Practitioners Group, European Regional Network on AIDS, Youth Network.

⁸¹ *Code for Good Partnership of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Nairobi, Kenia, 23–25 listopada 2009.

wspierać różnorodność, podnosić świadomość społeczną w zakresie różnic kulturowych, promując jednocześnie podstawowe zasady humanitarne. Podczas podejmowanych w ramach partnerstw wspólnych inicjatyw mają dbać o przestrzeganie prawa, dyscyplinę finansową, sprawną komunikację oraz rzetelny podział obowiązków, zależny od mandatu i zasobów partnerów. Sprawozdawczość ma być prowadzona systematycznie i publikowana na stronach internetowych organizatorów akcji lub przekazywana bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów, wśród których mogą się znaleźć nie tylko partnerzy, ale także beneficjenci, społeczność lokalna, opinia publiczna oraz inni darczyńcy. Aby móc dbać o interesy potrzebujących w sposób skuteczny i kompleksowy, partnerzy konsolidują swoje możliwości zarówno w obrębie ruchu, jak i poza nim.

Ciekawym przykładem partnerstwa może się poszczycić Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, który od 1997 r. cieszy się zaangażowaniem Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) w kampanię przeciwko minom przeciwpiechotnym. Od tego czasu UEFA przekazała na rzecz działań edukacyjnych ponad 10 mln CHF⁸². W ciągu ostatnich kilku lat w imieniu UEFA piłkarze tej klasy co Cristiano Ronaldo, Lionel Messi, Xavi Hernández i Carles Puyol obdarowali hojnymi datkami program rehabilitacji fizycznej prowadzony przez MKCK w Afganistanie.

Również federacja ma na swoim koncie znaczne alianse. Z uwagi na swoją aktywność w obszarze bezpieczeństwa żywności połączyła siły ze Światowym Programem Żywnościowym Narodów Zjednoczonych (WFP) w zakresie dystrybucji żywności, Organizacją Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) w zakresie dostarczania dotkniętym klęskami żywiołowymi społecznościom narzędzi i nasion, a także szeregiem podmiotów sektora biznesu, m.in. Nestle, Coca-Colą czy Procter & Gamble⁸³.

Na uwagę zasługuje również rodzaj szczególnego porozumienia między stowarzyszeniami krajowymi, w którym jedno – zasobniejsze w siły i środki, dysponujące większym potencjałem operacyjnym, bogatsze w doświadczenia z akcji humanitarnych prowadzonych w różnych częściach świata – pełni rolę opiekuna wobec siostrzanej organizacji. To tzw. partnerskie stowarzyszenie⁸⁴ udziela jej wsparcia natury finansowej, technicznej i merytorycznej, przyczyniając się tym samym do wyrównywania poziomu jakości usług oferowanych przez poszczególne komponenty ruchu.

⁸² *Our partners. Overview*, International Committee of the Red Cross, <http://www.icrc.org/eng/donations/partners/our-partners-section-overview.htm> (dostęp: 25.08.2014 r.).

⁸³ *Partnerships*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/preparing-for-disaster/food-security-nutrition-and-livelihoods-website-/partnerships/> (dostęp: 25.08.2014 r.).

⁸⁴ Status partnerskiego stowarzyszenia, tzw. Partner National Society (PNS), mają m.in.: Austriacki, Belgijski, Brytyjski, Duński, Fiński, Francuski, Holenderski, Irlandzki, Kanadyjski, Niemiecki, Norweski, Szwedzki i Włoski Czerwony Krzyż oraz Irański i Kuwejski Czerwony Półksiężyc.

4. OCHRONA ZNAKU CZERWONEGO KRZYŻA

Intencją wspomnianej w pierwszej części niniejszego rozdziału konferencji z 1863 r. było m.in. wybranie i zatwierdzenie neutralnego, uznanego międzynarodowo symbolu, który miałby chronić personel, obiekty i sprzęt medyczny służące opiece nad poszkodowanymi i rannymi. Miało być to gwarantem skutecznego dostarczania pomocy. Wybór padł na heraldyczny czerwony krzyż na białym tle, stanowiący odwrócenie barw we fładze Szwajcarii – wyraz hołdu dla gospodarza konferencji. Emblemat ten został oficjalnie przyjęty rok później, co znalazło odzwierciedlenie w art. 7 *Konwencji o polepszeniu losu rannych wojskowych w armiach w polu będących* z 1864 r.⁸⁵

Przepis o znaku miał wymiar podmiotowy i wskazywał obiekty oraz osoby, które mogły z jego ochrony korzystać. Znak rozpoznawczy miał być przydzielony szpitalom, ambulansom i transportom ewakuacyjnym, a także tzw. personelowi zneutralizowanemu (pracownikom szpitali, ambulansów i transportów ewakuacyjnych, kapelanom). Wydawanie specjalnych opasek ze znakiem, noszonych na lewym ramieniu, pozostawało w gestii władz wojskowych, a zatem służby medyczne działały przy siłach zbrojnych i niejako automatycznie podlegały ich kontroli⁸⁶. Użycie znaku w celach innych niż ochrona personelu i sprzętu medycznego uznano za nielegalne.

Nieco później, kiedy toczyła się wojna rosyjsko-turecka na Bałkanach, imperium ottomańskie opowiedziało się za uznaniem dodatkowego symbolu w postaci czerwonego półksiężyca na białym tle, stanowiącego odwrócenie barw z flagi tureckiej. Argumentowano wówczas, że znak krzyża może godzić w uczucia religijne żołnierzy wyznania muzułmańskiego. Z kolei Persja zaproponowała wizerunek czerwonego lwa i słońca na białym tle. Obydwa wnioski zostały zatwierdzone i zapisane w konwencji genewskiej z 1929 r.⁸⁷ Znaki te stały się równoprawne, a stosowanie jakichkolwiek innych zostało wykluczone. Nie były to jednak jedyne propozycje zgłaszane przez stowarzyszenia krajowe. W historii ruchu znane są także pomysły, m.in.: Japonii – czerwone słońce i pas, Tajlandii – czerwony krzyż i płomień, Afganistanu – czerwona brama, Libanu – czerwony cedr, Syrii – czerwony daktyl, Sudanu – czerwony nosorożec, lecz nigdy nie zostały przyjęte⁸⁸. Nawet Iran po rewolucji islamskiej w 1980 r. zdecydował się wrócić do czerwonego półksiężyca, zastrzegając sobie możliwość ponownego przyjęcia czerwonego lwa i słońca. Mimo że ten znak ochronny został wymieniony

⁸⁵ *Konwencja w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych...*, op. cit., art. 7, s. 237.

⁸⁶ *Ibidem*, art. 8.

⁸⁷ *Konwencja o polepszeniu losu chorych i rannych w armiach czynnych*, zwana pierwszą konwencją genewską, Genewa, 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

⁸⁸ *Przewodnik ochrony znaku czerwonego krzyża*, oprac. B. Kokoszka, konsultacja nauk. E. Mikos-Skuza, J. Menkes, Ośrodek Upowszechniania Międzynarodowego Prawa Humanitarnego przy Zarządzie Głównym Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 2004, aktualizacja 2013, s. 30.

w konwencjach genewskich, to statut ruchu przyjęty w 1986 r. już go nie podaje i nie przewiduje uznania stowarzyszenia krajowego nim opatrzonego.

Każde stowarzyszenie krajowe może się posługiwać tylko jednym znakiem. Obecnie wśród 189 stowarzyszeń krajowych 154 używa czerwonego krzyża, 34 – czerwonego półksiężycy, a jedno przyjęło trzeci symbol ochronny – czerwony kryształ. Został on formalnie zaakceptowany w III protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 1949 r., podpisanym w 2005 r.⁸⁹ Czerwony kryształ na białym tle ma taki sam status jak godła konwencyjne. Stowarzyszenia mają możliwość wpisywania w jego środek czerwonego krzyża, półksiężycy i innego uznanego przez państwa znaku. Właśnie tą opcją posługuje się stowarzyszenie Magen David Adom z Izraela. Wprowadzenie trzeciego znaku ma głównie dotyczyć stowarzyszeń istniejących w państwach, w których obok siebie żyją społeczności muzułmańskie i chrześcijańskie, mogące ścierać się o kwestię jednolitego oznakowania. Znak kryształu nie ma konotacji religijnych, a jego nazwa jest podobna w kilku językach (ang. *crystal*, franc. *cristal*, arab. لاتس يركال – czyt. alkristal). Prawo to nie ma na razie szerokiego zastosowania, tym bardziej że znane są przypadki stowarzyszeń działających w państwach z przewagą ludności wyznania muzułmańskiego, które przyjęły znak czerwonego krzyża, nie odnosząc go do symboliki religijnej, np. w Albanii, Czadzie, Indonezji, Mali i Nigrze. Docelowo jednak ma to zablokować kolejne próby wprowadzania nowych oznaczeń.

W myśl art. 24 konwencji z 1929 r. znak mógł być stosowany nie tylko w czasie wojny, lecz także w okresie pokoju, ale jedynie do ochrony lub oznaczenia formacji i zakładów medycznych oraz personelu i sprzętu chronionych przez konwencję. Stowarzyszenia były więc uprawnione do posługiwania się emblematem rozpoznawczym – znakiem lub napisem „czerwony krzyż” albo „krzyż genewski” – w ramach realizowanych przez nie działań. Co więcej, pojawiła się możliwość oznakowania rozpoznawczego punktów bezpłatnej pomocy lekarskiej udzielanej rannym i chorym⁹⁰.

Aktualny stan prawny dotyczący znaczenia i ochrony znaku znajduje się w konwencjach o ochronie ofiar wojny z 1949 r. oraz w dwóch protokolach dodatkowych z 1977 r. Dokumenty te przede wszystkim rozszerzyły kategorie osób uprawnionych do noszenia opasek ze znakiem rozpoznawczym⁹¹. Obok kapelanów, personelu sanitarnego i administracyjnego, zarządzającego formacjami sanitarnymi, personelu uznanego stowarzyszenia neutralnego, pojawił się personel stowarzyszeń krajowych Czerwonego Krzyża⁹² i innych ochotniczych

⁸⁹ *Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący przyjęcia dodatkowego znaku rozpoznawczego, przyjęty w Genewie 8 grudnia 2005 r. (Protokół III)*, Dz. U. z 2010 r., nr 70, poz. 447.

⁹⁰ *Konwencja o polepszeniu losu chorych i rannych w armiach czynnych...*, op. cit., art. 24.

⁹¹ *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych...*, op. cit., art. 40. i 41; tekst dostępny w: M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych...*, op. cit., s. 241–256.

⁹² *Ibidem*, art. 26.

stowarzyszeń pomocy. Przepis ten uhonorował wkład ruchu w udzielanie pomocy na polu walki. Ochrona obowiązuje jednak tylko w czasie faktycznego wykonywania czynności związanych z pomocą humanitarną oraz w przypadku dostania się do niewoli⁹³.

Co więcej, usankcjonowano rozróżnienie pomiędzy dwoma sposobami użycia znaku rozpoznawczego⁹⁴. Znak w funkcji ochronnej to element ochrony konwencyjnej. Obejmuje wskazane w konwencji osoby, przedmioty i obiekty. Natomiast znak w funkcji informacyjnej dedykowany jest komponentom Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca i podlega ustawodawstwu krajowemu oraz wewnętrznym regulacjom ruchu⁹⁵. Opatrzony jest informacją o związku osób, przedmiotów i obiektów z jedną z organizacji członkowskich, np. znak czerwonego krzyża na białym tle z podpisem Polskiego Czerwonego Krzyża.

Dokumenty te dotyczą także sposobu umieszczania znaku, w tym jego rozmiarów i celu, przy czym szczególnie istotna jest kwestia nadużyć⁹⁶. Wyróżnia się wśród nich: **przywłaszczenie**, czyli używanie znaków przez osoby lub instytucje do tego nieupoważnione lub używanie go przez osoby upoważnione, ale w sposób niezgodny z konwencją; **naśladowanie** rozumiane jako stosowanie znaków podobnych, które łatwo pomylić ze względu na kolor lub kształt; jak również ciężkie naruszenie – **wiarołomstwo** oznaczające wykorzystanie znaku w celu ochrony walczących i sprzętu wojskowego podczas konfliktu zbrojnego. Ściganie i karanie takich naruszeń opiera się na międzynarodowym prawie humanitarnym, zwłaszcza na pierwszym protokole dodatkowym do konwencji genewskich oraz działaniu i prawodawstwie poszczególnych państw będących stronami konwencji genewskich. Rośnie rola Międzynarodowego Trybunału Karnego, który wiarołomne użycie znaku klasyfikuje jako zbrodnię wojenną⁹⁷.

Polski Czerwony Krzyż posługuje się znakiem czerwonego krzyża na białym tle występującym samodzielnie lub w połączeniu z nazwą „Polski Czerwony Krzyż”, co zostało uregulowane ustawą o Polskim Czerwonym Krzyżu z 1964 r.⁹⁸ Stowarzyszenie przyjęło także szereg dokumentów wewnętrznych, będących

⁹³ Ibidem, art. 25.

⁹⁴ Ibidem, art. 44.

⁹⁵ *Regulations on the Use of the Emblem of the Red Cross or the Red Crescent by the National Societies*, adopted by the 20th Red Cross and Red Crescent International Conference (Wiedeń, 1965) and revised by the Council of Delegates, Budapeszt, 1991.

⁹⁶ *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych...*, op. cit. art. 53 oraz *Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)*, Genewa, 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, art. 85, tekst dostępny w: M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, op. cit., s. 361–403.

⁹⁷ *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708, art. 8 ust. 2 lit b), pkt VII.

⁹⁸ Ustawa o Polskim Czerwonym Krzyżu..., op. cit., art. 12.

wytiecznymi dla jednostek organizacyjnych w zakresie używania znaku⁹⁹. Zarząd Główny PCK powołał w 1995 r. Komisję ds. Ochrony Znak Czerwonego Krzyża w celu edukowania pracowników, wolontariuszy i polskiego społeczeństwa, konsultowania projektów graficznych logotypów z motywem czerwonego krzyża wykorzystywanych później przez podmioty zewnętrzne, jak również interweniowania w przypadku nadużyć. W jej składzie znajdują się prawnicy, przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej, Urzędu Patentowego, Naczelnej Izby Lekarskiej, nadzoru farmaceutycznego i środowiska akademickiego, co daje możliwość szerszego dotarcia do potencjalnych użytkowników znaku. Na przestrzeni ostatnich lat największym wyzwaniem wydaje się być duża liczba interwencji skierowanych do uzurpatorów i naśladowców wśród aptek. Niebagatelne są też częste przypadki użycia znaku czerwonego krzyża w funkcji ochronnej w reklamach leków, innych produktów medycznych i kosmetyków.

5. PODSUMOWANIE

Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca jest aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Dzieło Henry’ego Dunanta rozwinęło się w operatywną organizację, realizującą swoją misję poprzez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz stowarzyszenia krajowe Czerwonego Krzyża lub Czerwonego Półksiężyca. W celu jak najlepszej ochrony i pomocy potrzebującym dokłada wszelkich starań, by wywierać wpływ na prospołeczną politykę państw, kreuje nowe wzorce i postawy zgodne z potrzebami i wyzwaniami humanitarnymi, oczekiwaniami społeczności międzynarodowej oraz z normami prawa międzynarodowego. Jego szczególna pozycja jest nie tylko dowodem uznania dla dotychczasowej działalności w zakresie tworzenia i upowszechniania norm międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, reagowania na klęski i katastrofy, ale także wyrazem ogromnego zaufania i wiary w idee bezstronności, neutralności i niezależności.

⁹⁹ Dokumenty wewnętrzne PCK dotyczące używania i ochrony znaku czerwonego krzyża: Uchwała Zarządu Głównego PCK nr 115/2011 w sprawie przyjęcia zasad dotyczących prawidłowego użycia znaku Czerwonego Krzyża przez wszystkie jednostki organizacyjne Polskiego Czerwonego Krzyża, z uwzględnieniem ich zastosowania do współpracy z podmiotami zewnętrznymi; Uchwała Zarządu Głównego PCK nr 116/2011 w sprawie trybu rozpatrywania wniosków o udzielenie zgody na użycie znaku Czerwonego Krzyża; Uchwała Zarządu Głównego PCK nr 117/2011 w sprawie Komisji ds. Ochrony Znak Czerwonego Krzyża przy Zarządzie Głównym PCK; Uchwała Zarządu Głównego PCK nr 64/2012 w sprawie zatwierdzenia księgi identyfikacji wizualnej.

ZNACZENIE I ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ŚWIADCZENIU POMOCY HUMANITARNEJ

W 2013 r. na świecie toczyły się sumie 34 konflikty zbrojne, z czego 24 miały charakter wewnętrzny, jeden był konfliktem międzynarodowym (Indie–Pakistan), a dziewięć scharakteryzowano jako konflikty wewnętrzne umiędzynarodowione¹. W roku 2014 odnotowano wzrost liczby konfliktów zbrojnych na świecie do ok. 40². Ponadto w tym samym roku zarejestrowano 330 zdarzeń mających charakter klęsk żywiołowych (powodzi, burz, susz oraz wystąpienia ekstremalnych temperatur)³. Rok później na świecie miały miejsce nieco mniej, bo 324 takie zdarzenia⁴. Spadek odnotowanych klęsk nie może nastrajać pozytywnie w kontekście liczby ofiar: życie straciło prawie 8 tys. osób, a na całym świecie

¹ *The Uppsala Conflict Data Programme*, http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/program_overview/ (dostęp: 11.08.2014 r.).

² Jak podaje *The Uppsala Conflict Data Programme*, w 2014 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, na świecie toczyło się sześć kolejnych konfliktów, w tym jeden miał charakter zupełnie nowego konfliktu (Ukraina), a pozostałe toczono w nowej odsłonie na terytoriach państw, które wcześniej już były areną walki zbrojnej (np. Libii, Strefy Gazy). Por. *The Uppsala Conflict Data...* op.cit. (dostęp: 12.10.2015 r.) oraz T. Pattersson, P. Wallensteen, „Armed Conflicts, 1946–2014”, *Journal of Peace Research* 2015, t. 52 (4), s. 536 i nast. Stosującą odmienną metodologię badania konfliktów Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIICR) podaje natomiast, że w 2014 r. na świecie toczyło się 46 konfliktów charakteryzujących się wysokim poziomem używania przemocy (*highly violent conflicts*), w tym 25 wojen o ograniczonym charakterze (*limited wars*) oraz 21 wojen (*wars*). Por. *Conflict Barometer 2014*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf (dostęp: 12.10.2015 r.), s. 15 i nast. Na temat metodologii prowadzonych przez HIICR zob. ibidem, s. 8 i nast.

³ D. Guha-Sapir, P. Hoyois, R. Below, *Annual Disaster Statistical Review. The Numbers and Trends 2013*, CRED, IRSS, Universite Catholique de Louvain, Brussels, Belgium, 2014, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2013.pdf (dostęp: 11.08.2014 r.), s. 1.

⁴ D. Guha-Sapir, P. Hoyois, R. Below, *Annual Disaster Statistical Review 2014. The Numbers and Trends*, CRED, IRSS, Universite Catholique de Louvain, Brussels, Belgium, 2015, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2014.pdf (dostęp: 12.10.2015 r.), s. 1.

skutki klęsk żywiołowych odczuło aż ponad 140 mln ludzi⁵. Wartość strat szacowana była na ok. 99 mld USD⁶.

25 kwietnia 2015 r., a następnie 12 maja tego samego roku potężne trzęsienie ziemi nawiedziło Nepal. Była to najtragiczniejsza w skutkach, jeśli chodzi o liczbę ofiar oraz straty ekonomiczne, odnotowana katastrofa wywołana czynnikami naturalnymi. Trzęsienie ziemi zabiło ponad 9 tys. osób, a jego skutki odczuwalne były dla co najmniej miliona ludzi⁷. Bezpośrednie straty szacowane są na ok. 3,86 mld USD, a pośrednie (wraz ze skutkami w skali makroekonomicznej) – nawet na 10 mld USD, co stanowi ok. połowy produktu krajowego brutto Nepalu (jego wartość w 2013 r. wyniosła 19,3 mld USD)⁸. Świat nie jest też wolny od epidemii i pandemii groźnych chorób zakaźnych, które mogą się rozwijać jako konsekwencja wcześniejszych wydarzeń (np. trzęsienie ziemi i późniejsza epidemia cholery na Haiti) albo być przesłanką pojawiania się wyzwań natury humanitarnej prowadzących do wybuchów społecznych, konfliktów, a w ostateczności nawet – upadku władzy państwowej⁹.

Konflikty zbrojne, klęski żywiołowe, katastrofy wywołane działalnością człowieka mogą się przyczyniać do powstawania kryzysów humanitarnych (*humanitarian crises*¹⁰), w których miliony ludzi potrzebują natychmiastowej pomocy.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ *Disaster Data: A Balanced Perspective*, CRED Crunch, czerwiec 2015, wydanie 39, CRED, <http://www.cred.be/publication/credcrunch-39> (dostęp: 12.10.2015 r.), s. 1.

⁸ Ibidem.

⁹ W tym kontekście warto wspomnieć o epidemii wirusa ebola, która wybuchła na początku 2014 r. w zachodniej Afryce. Jest to już 26. atak tego wirusa, ale ze względu na swoją śmiertelność oraz zasięg epidemii wywołał bardzo poważne konsekwencje nie tylko natury medycznej, lecz także społeczno-ekonomicznej. Por. np. *Liberia: Ebola Outbreak Affects Agriculture in Lofa County*, allAfrica.com, <http://allafrica.com/stories/201408200742.html> (dostęp: 01.04.2015 r.); K. Mwanza, *Ebola virus eats into West Africa's economic growth*, AFKInsider, <http://afkinsider.com/69855/ebola-virus-eats-west-africas-economic-growth/> (dostęp: 01.04.2015 r.); *The Gambian tourist industry reels from ebola fallout*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/business-30495101> (dostęp: 01.04.2015 r.); *Socio-Economic Impact of Ebola Virus Disease in West African Countries. A call for national and regional containment, recovery and prevention*, UNDG – Western and Central Africa, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ebola-west-africa.pdf> (dostęp: 01.04.2015 r.); P. Cooney, A. Toweh, *Ebola costs Liberia, Guinea, Sierra Leone \$2 billion: World Bank*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/2014/12/02/us-health-ebola-worldbank-idUSKCN0JG23K20141202> (dostęp: 01.04.2015 r.).

¹⁰ W dyskusji o problemach humanitarnych we współczesnym świecie często pojawia się określenie *complex [humanitarian] emergencies* (CHE). Dla przejrzystości stosowanej terminologii na potrzeby niniejszego rozdziału przyjmiemy, że kryzys humanitarny może być wywołany zarówno przez czynniki naturalne (klęski żywiołowe), jak i działalność człowieka (zwłaszcza konflikty zbrojne). Por. *OCHA Orientation Handbook*, OCHA, United Nations, New York 2001, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D9A0632184D43827C1256D9C00380874-ocha-orient-2002.pdf> (dostęp: 05.08.2014 r.), s. 9. Pod pojęciem *complex [humanitarian] emergency* będziemy rozumieć – za Biurem ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej – wielopłaszczyznowy kryzys humanitarny na terenie określonego kraju, terytorium lub w danej społeczności, który

W 2012 r. w 16 krajach na świecie około 50 mln osób znajdowało się w sytuacji zagrażającej ich zdrowiu lub/i życiu¹¹.

Nie ma jednej spójnej listy kryzysów humanitarnych występujących współcześnie. W 2013 r. Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (Office for the Coordination of Humanitarian Assistance, OCHA) skupiało swą działalność na trzech głównych kryzysach typu CHE, określanych jako *level three emergency* lub – w skrócie – L3 (to najwyższy typ zagrożenia kryzysowego w nomenklaturze OCHA), tj. w Syrii, Republice Środkowoafrykańskiej oraz na Filipinach, a także na tzw. *corporate emergencies* (stopień niżej niż L3) w Sudanie Południowym i Mali¹². Ponadto biuro prowadziło działania w 41 innych krajach, przede wszystkim w Afryce¹³. Raport programu Global Humanitarian Assistance z 2013 r. wskazuje zaś na istnienie 14 najbardziej złożonych kryzysów humanitarnych¹⁴.

Latem 2014 r. w nową fazę weszły kryzysy humanitarne w Strefie Gazy i Libii, a mieszkańcy wschodnich obwodów Ukrainy, zwłaszcza obwodu donieckiego i ługańskiego, znaleźli się w sytuacji wymagającej natychmiastowej pomocy. Ten ostatni kryzys pokazał, jak dalece pomoc humanitarna może być wykorzystywana do działań politycznych oraz jak łatwo podstawowe potrzeby ludności

charakteryzuje się zupełnym lub istotnym załamaniem instytucji rządzących, co jest wynikiem wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu, i który wymaga wielosektorowych międzynarodowych działań wykraczających poza mandat i możliwości poszczególnych agend lub/i realizowanych przez ONZ programów krajowych. Można dodać, że ten typ kryzysów charakteryzują: przemoc stosowana na szeroką skalę; systematyczne i powszechne naruszanie praw człowieka; masowe przesiedlenia ludności prowadzące do powstania dużych grup uchodźców oraz osób przesiedlonych wewnętrznie (IDPs); brak bezpieczeństwa żywnościowego, często prowadzący do niedożywienia lub klęsk głodu; poważne szkody społeczne; poważne szkody gospodarcze widoczne w pogorszeniu społecznych i ekonomicznych wskaźników rozwoju; częste występowanie politycznych lub/i militarnych przeszkód albo utrudnień w dostarczaniu pomocy humanitarnej; istnienie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa pracowników humanitarnych. Przytoczone definicje nie mają znaczenia prawnego, stanowią raczej pewien wyznacznik dla podmiotów świadczących pomoc humanitarną, wskazujący w jaki sposób postępować w sytuacjach w ten sposób definiowanych. Jak zauważa Thomas G. Weiss, według nieoficjalnych przekazów dotyczących prac Międzyagencyjnego Stałego Komitetu ONZ (Inter-Agency Standing Committee, IASC) nad pojęciem CHE, zostało ono stworzone po to, by w jakiś sposób określić sytuacje, odnośnie do których nic nie było jasne: ani co się dzieje, ani jak reagować. Por. T.G. Weiss, *Humanitarian Business*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 25.

¹¹ Ibidem, s. 9.

¹² *OCHA Annual Report 2013*, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/2013%20OCHA%20Annual%20Report.pdf> (dostęp: 01.04.2015 r.), s. 2–3.

¹³ Ibidem, s. 8.

¹⁴ Chodzi o kryzysy w następujących państwach i regionach: Afganistanie, Kamerunie, Republice Środkowoafrykańskiej, Afryce Wschodniej, Etiopii, na Haiti, w Myanmarze (Birmie), Pakistanie, na Filipinach, w rejonie Sahelu (w tym Mali), w Somalii, Sudanie Południowym, Syrii i Jemenie. Por. *Crisis Briefing*, Global Humanitarian Assistance, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/crisis-briefings> (dostęp: 10.08.2014 r.).

cywilnej znajdującej się w centrum działań wojennych mogą stać się kartą przetargową w negocjacjach politycznych i konfrontacji militarnej¹⁵.

Dramat ludności cywilnej rozgrywa się również w północno-zachodnim Iraku i na pozostałych terytoriach (zwłaszcza wschodniej Syrii) zajętych przez tzw. państwo islamskie (funkcjonujące też pod nazwą Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie – Islamic State of Iraq and Sham lub Levant, ISIS albo ISIL). Ofensywa fundamentalnego islamskiego kalifatu¹⁶ jest jednym z przejawów kryzysu w tych rejonach, a jej konsekwencją są masowe przesiedlenia mniejszości religijnych, w tym przede wszystkim jazydów i chrześcijan, oraz zbrodnie przeciwko nim popełniane¹⁷. Kryzys uchodźczy, którego konsekwencje odczuwa Europa, to najbardziej jaskrawy przejaw powiązania ruchów migracyjnych we współczesnym świecie z toczącymi się konfliktami zbrojnymi i masowymi naruszeniami praw człowieka. Procesy globalizacji prowadzące m.in. do powszechnego dostępu do nowoczesnych technologii informatycznych zmieniają obraz migracji i już dziś wymagają nowych odpowiedzi.

W każdym współczesnym kryzysie humanitarnym pojawiają się potrzebujący i donorzy. Wśród tych ostatnich, poza międzynarodowymi i krajowymi organizacjami pozarządowymi (*non-governmental organizations*, NGO), których obecność często postrzegana jest jako nieodzowny element systemu pomocy humanitarnej, można wskazać ruch czerwonokrzyżski (oraz jego poszczególne części, tj. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża – MKCK, Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, a także stowarzyszenia krajowe), organizacje międzyrządowe (w tym zwłaszcza ONZ oraz poszczególne części systemu NZ, np. UNHCR, UNICEF i WFP), rządy i ich

¹⁵ Dyskusja rozgorzała w odniesieniu do akcji dostarczania pomocy humanitarnej do wschodnich regionów Ukrainy przez Federację Rosyjską. Konwoje nazwane przez Rosjan „humanitarnymi” prawdopodobnie transportowały również broń i inne towary niemające przeznaczenia humanitarnego. MKCK przestrzegał w tym kontekście przed „upolitycznianiem pomocy humanitarnej” dla Ukrainy. Por. np. *Red Cross warns against ‘politicising humanitarian aid’ for Ukraine*, Reliefweb, 25 lutego 2015 r., <http://reliefweb.int/report/ukraine/red-cross-warns-against-politicising-humanitarian-aid-ukraine> (dostęp: 01.04.2015 r.); „Ukraine may block Russian humanitarian aid convoy”, *BBC News* z 12 sierpnia 2014 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-28751447> (dostęp: 01.04.2015 r.).

¹⁶ Za datę powstania kalifatu uważa się 29 czerwca 2014 r., ale korzenie tej religijno-polityczno-wojskowej struktury sięgają czasów wojny w Iraku z 2003 r. Najważniejsze nabytki terytorialne „państwa islamskiego” to skutek działań zbrojnych, realizowanych od przełomu lat 2013 i 2014.

¹⁷ Zbrodnie popełniane przez bojowników „państwa islamskiego” zostały dobrze udokumentowane. Porównaj np. *Report on the Protection of Civilians in the Non International Armed Conflict in Iraq: 5 June – 5 July 2014*, OHCHR, UNAMI Human Rights Office, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_OHCHR_POC%20Report_FINAL_18July2014A.pdf (dostęp: 01.04.2015 r.); *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups*, Human Rights Council, 13 marca 2015 r., dok. nr A/HCR/28/18, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session22/Pages/22ndtSpecialSession.aspx> (dostęp: 01.04.2015 r.).

agendy świadczące pomoc o charakterze dwustronnym, zewnętrzne siły zbrojne, przedsiębiorstwa międzynarodowe oraz podmioty lokalne (rządy; grupy powstańcze; lokalne organizacje pozarządowe, często o charakterze organizacji typu *grassroot*¹⁸; lokalnych przedsiębiorców)¹⁹.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza roli i znaczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy humanitarnej. W pierwszej części zawarto rozważania definicyjne i spróbowano udzielić odpowiedzi na pytanie, czym – z teoretycznej i prawnej perspektywy – są organizacje pozarządowe. Dalej przedstawiono proces kształtowania się idei niesienia pomocy humanitarnej przez organizacje pozarządowe oraz pokrótce zaprezentowano najważniejsze etapy powstawania humanitarnych NGO. Następnie scharakteryzowano współcześnie działające organizacje pozarządowe zaangażowane w udzielanie pomocy humanitarnej, zwracając uwagę na takie zagadnienia, jak ich liczebność i typologia, problemy z koordynacją działań oraz finansowanie i wolumen dostarczanej pomocy. Ostatnią część opracowania stanowi podsumowanie, w którym zarysowano wyzwania stojące przed współczesnymi humanitarnymi NGO.

1. POJĘCIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ

Aby zrozumieć znaczenie i rolę organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy humanitarnej, niezbędne jest przedstawienie ogólnej definicji tych podmiotów, która wyjaśnia ich specyficzną pozycję i sposób działania na „rynku pomocy humanitarnej”²⁰. Znalezienie właściwej formuły opisującej organizacje pozarządowe jest utrudnione przez brak jednego, wspólnego wszystkim systemom prawnym pojęcia NGO. Definicja prawnomiędzynarodowa nie istnieje, co wynika z natury tych podmiotów. Brakuje też spójności w definicjach przyjętych przez krajowe porządki prawne. Własne definicje tworzą organizacje międzyrządowe i ich agendy współpracujące z NGO²¹. Pewne zamieszanie wprowadza już samo nazewnictwo; czasami obok lub zamiast terminu „organizacja pozarządowa”

¹⁸ Organizacje pozarządowe typu *grassroot* (czasem mówi się również o ruchach typu *grassroot*) to struktury w ramach wspólnoty lokalnej, dysponujące unikalną wiedzą na temat miejscowych potrzeb, zawsze organizowane oddolnie.

¹⁹ Za: T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 29–54.

²⁰ Użycie sformułowania „rynek pomocy humanitarnej” może budzić pewne wątpliwości, jako że „rynek” kojarzy się z aktywnością nastawioną na zysk, a działalność humanitarna jest z założenia charytatywna. Wydaje się jednakże, że współczesne akcje humanitarne zawierają elementy marketingu i PR-u, by nie wspomnieć już o ogromnej wartości przepływów finansowych i biznesowych decyzjach podejmowanych przez największych graczy, w tym graczy pozarządowych, o czym nieco dalej. Tak więc „rynek pomocy humanitarnej” nie jest zupełnie nietrafionym sformułowaniem. Wyrażenie to pojawia się dość często w literaturze obcej, obszernie analizującej współczesny humanitaryzm i jego oddziaływanie. Publikacja autorstwa T.G. Weissa poświęcona tym zagadnieniom nosi znamienity tytuł: *Humanitarian Business*. Por. T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit.

²¹ Por. P. Willetts, *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of World Governance*, Routledge e-book 2010, s. 79–81.

można spotkać takie określenia, jak: „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” (*civil society organizations*, CSOs), „prywatne organizacje o dobrowolnym członkostwie” (*private voluntary associations*, PVAs) czy organizacje *non profit* (*non-profit organizations*, NPOs)²².

Definicję negatywną zawiera rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ (ECOSOC) nr 1996/31 z 1996 r., która reguluje system relacji konsultacyjnych pomiędzy ONZ a organizacjami pozarządowymi. Jest ona powtórzeniem postanowień dwóch poprzednich rezolucji odnoszących się do tej problematyki (nr 288 B (X) z 1950 r. oraz 1296 (XLIV) z 1968 r.) i stwierdza, że każda organizacja, która nie została utworzona na mocy umowy międzynarodowej, będzie na potrzeby relacji konsultacyjnych uznana za pozarządową. Dokument ten określa też dodatkowe warunki, które NGO muszą spełnić, by móc mieć przyznany status konsultacyjny²³.

Pewną wskazówką definicyjną do określenia tego, czym są międzynarodowe NGO (*international non-governmental organizations*, INGO), jest przyjęta w 1986 r. przez Radę Europy „Konwencja o uznaniu osobowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych”²⁴. W art. 1 czytamy, że organizacja pozarządowa to stowarzyszenie, fundacja lub inna instytucja prywatna, której celem nie jest osiągnięcie zysku, która została utworzona na podstawie umowy regulowanej prawem wewnętrznym państwa-strony konwencji, siedziba jej władz statutowych znajduje się na terytorium państwa-strony, a władzy zarządzającej i kontrolnej – na terenie tej samej lub innej strony konwencji²⁵.

Gdyby zebrać najważniejsze cechy charakterystyczne NGO, należy stwierdzić, że organizacja pozarządowa to zorganizowane, wielostronne stowarzyszenie o względnie stałym charakterze, powstałe zazwyczaj na mocy porozumienia prywatnego, którego członkami są wyłącznie albo przede wszystkim osoby fizyczne, związki tych osób i osoby prawne (z co najmniej trzech państw – w przypadku organizacji międzynarodowej). Stowarzyszenie to musi mieć własne, stałe organy²⁶.

²² Więcej na temat różnorodnych form NGO zob. B. Reinalda, „Private in form, public in purpose: NGOs in international relations theory”, w: B. Arts, M. Noortmann, B. Reinalda (red.), *Non-State Actors in International Relations*, Ashgate, Aldershot 2001, s. 12 i nast.

²³ Por. ibidem lub D. Heidrich, „Wybrane międzynarodowe organizacje pozarządowe w Polsce”, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 407–408.

²⁴ *European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations* z 24 kwietnia 1986 r., <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (dostęp: 10.07.2014 r.).

²⁵ Dodatkowo konwencja stawia wymóg, by taka organizacja prowadziła działalność na terenie co najmniej dwóch państw-stron.

²⁶ Definicja w brzmieniu bardzo zbliżonym do zaproponowanej przez Z.M. Klepackiego. Por. Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo 69, Warszawa 1999, s. 29. Szerzej na temat rozważań definicyjnych por. też D. Heidrich, „Wybrane...”, op. cit. s. 406–411.

Z całą pewnością do elementów przedstawionej definicji mających najdalej idące konsekwencje dla samych NGO należy charakter podstawy prawnej ich działania, tj. umowa prawa prywatnego. Z niej bowiem wynika fakt, że NGO jest stowarzyszeniem podmiotów prywatnych, a nie państw (choć dopuszcza się członkostwo państw lub ich organów, jeśli nie zakłóca to możliwości wyrażania opinii przez organizację), poddanym reżimowi prawa krajowego. Tym samym, jeśli prawo to nie dopuści działalności organizacji pozarządowych, nie może ona być prowadzona. NGO, jako podmioty prawa krajowego, nie korzystają też z ochrony prawa międzynarodowego ani z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej, w tym z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych²⁷. Nie ponoszą odpowiedzialności na arenie międzynarodowej, co do zasady nie mogą zgłaszać roszczeń przed sądami międzynarodowymi²⁸. Jednym słowem, nie są równorzędnymi podmiotami wobec państw i organizacji międzyrządowych, co w działaniach na polu humanitarnym ma znaczące pozytywne i negatywne konsekwencje. Pozytywne, bo NGO mogą starać się utrzymać niezależność oceny i działań, która często stanowi warunek dopuszczenia do świadczenia pomocy, zwłaszcza w skomplikowanych politycznie kryzysach. Negatywne, ponieważ podmioty państwowe dysponują instrumentami twardej siły oraz dlatego, że organizacje pozarządowe mogą stać się przedłużeniem polityki zagranicznej państw, jeśli te ostatnie uznają, że pożyteczne dla państwowego interesu jest skorzystanie z takiego instrumentu²⁹. Bardzo ważnym elementem definicji jest niezarobkowy cel działalności organizacji pozarządowej, co wyłącza z grupy NGO przedsiębiorstwa prywatne i korporacje międzynarodowe. Nie oznacza to, że NGO nie mogą wypracowywać zysku (choćby ze sprzedaży gadżetów reklamowych, organizacji warsztatów, szkoleń, publikacji raportów itp.), lecz zysk nie

²⁷ Do wyjątków należy pozycja MKCK, który ze względu na swój status prawny oraz uznanie międzynarodowe korzysta ze zębów podmiotowości międzynarodowej. Dokumenty międzynarodowego prawa humanitarnego wskazują komitet jako bezstronną organizację, która może oferować swoje usługi stronom w konflikcie i nieść pomoc humanitarną ofiarom konfliktów zbrojnych. Komitet, podobnie jak inna część ruchu czerwono krzyżowego – Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, podpisał też liczne umowy międzynarodowe z państwami siedziby (co świadczy o korzystaniu z jednego z głównych atrybutów podmiotowości międzynarodowej, tj. prawa do podpisywania umów międzynarodowych, potwierdzającego możliwość korzystania przez te organizacje z przywilejów i immunitetów o charakterze dyplomatycznym). Por. S. Charnovitz, „Nongovernmental organizations and international law”, *The American Journal of International Law*, kwiecień 2006, t. 100, nr 2, s. 356.

²⁸ Należy wspomnieć, że organizacje pozarządowe coraz częściej są uprawnione do występowania w charakterze tzw. przyjaciół sądu (łac. *amicus curiae*) przed sądami międzynarodowymi oraz dostarczają informacji, na podstawie których sądy mogą uruchamiać postępowania. Nie jest to jednakże równoznaczne z możliwością bycia stroną w sporze. Por. ibidem oraz *Opening Doors for Europe's Children*, <http://www.openingdoors.eu/echr-ngos-can-now-bring-states-to-court-to-protect-people-without-defence/> (dostęp: 07.04.2015 r.).

²⁹ Por. wypowiedzi dyrektora USAID Andrew Natsiosa i ich znaczenie dla działania amerykańskich humanitarnych NGO w Afganistanie omówione w A. Stoddard, „With us or against us: NGO neutrality on the line”, *Humanitarian Exchange*, grudzień 2003, nr 25.

jest dzielony pomiędzy członków (nie staje się też prywatnym majątkiem fundatora w odniesieniu do fundacji) i musi być w całości przeznaczony na statutową działalność organizacji. W teoretycznym założeniu NGO powinny się utrzymywać ze środków pochodzących od prywatnych darczyńców, ale w praktyce większość z nich w ten czy inny sposób korzysta z publicznych źródeł finansowania lub funduszy przekazywanych przez podmioty gospodarcze³⁰. O problemach z tym związanych będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Do grona organizacji pozarządowych nie zalicza się też pozapaństwowych podmiotów trudniących się działalnością kryminalną (np. nielegalnym handlem bronią, narkotykami), terrorystyczną ani też organizacji typu mafijnego.

2. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ HUMANITARNYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Pierwsze przejawy działalności pozarządowej, realizowanej w formule krajowej, można znaleźć w państwach Europy Zachodniej już w połowie XVIII w. Do najwcześniejszych przykładów zorganizowanych struktur należą brytyjskie stowarzyszenia, grupy nacisku, komitety, których powstanie było związane z nawiązaniem współpracy społecznej szlachty i arystokracji dzięki zwiększonej mobilności wynikającej z usprawnienia transportu kołowego oraz poprawy stanu dróg³¹. Prowadzona przez nie działalność dobrowolna, nierzadko we współpracy z kościołami, dała początek współczesnym humanitarnym organizacjom pozarządowym.

Zapewne do pojawiania się kolejnych inicjatyw pozarządowych przyczyniły się też koncepcje umowy społecznej, stworzone jeszcze w czasie oświecenia oraz XVIII-wieczne hasła rewolucji francuskiej i amerykańskiej, wyrażane m.in. w aktach mówiących o prawach człowieka. W XIX w. w Europie w kształtujących się państwach narodowych doszło do powstania klasy średniej. Jej członkowie mieli nie tylko środki, ale i czas wolny, dzięki czemu mogli się poświęcać zagadnieniom o charakterze społecznym³². Jednocześnie w dziedzinie społecznej i gospodarczej odczuwalne były pozytywne oraz negatywne skutki rewolucji przemysłowej i technicznej. Wystarczy wspomnieć o pojawianiu się kolejnych wynalazków ułatwiających utrzymywanie kontaktów pomiędzy jednostkami oddalonymi od siebie często o setki, a nawet tysiące kilometrów i związany z tym szybki przepływ informacji dotyczących wspólnych dla istniejących wówczas państw problemów i wyzwań.

³⁰ Rezolucja ECOSOC nr 1996/31 dopuszcza finansowanie NGO ze środków rządowych, ale żąda, by organizacje wyraźnie ujawniały ten fakt w swoich raportach finansowych, włącznie ze wskazaniem celu, na który zostały przekazane takie środki.

³¹ B. Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, GooglePlay, e-book, s. 110.

³² Ibidem.

Wykształcone warstwy społeczeństw europejskich i Stanów Zjednoczonych zaczęły współpracować w celu rozwiązywania problemów o zasięgu międzynarodowym. Do takich należała kwestia niewolnictwa. Działalność międzynarodowego ruchu abolicjonistycznego doprowadziła do powołania w 1839 r. pierwszej prawdziwie międzynarodowej organizacji pozarządowej – Anti-Slavery International³³, a jednocześnie była impulsem do masowej mobilizacji ludzi do walki o sprawy społeczne i poprawę losu cierpiących, biednych, wykluczonych. Pod petycjami abolicjonistów kierowanymi do władz państwowych zbierano nawet 750 tys. podpisów obywateli³⁴. Szerokie poparcie społeczne i zaangażowanie było związane z negatywną oceną przez społeczeństwa działań państw w zakresie, do którego petycje się odnosiły. Podobne przesłanki towarzyszyły podejmowaniu pozarządowych działań na rzecz pomocy humanitarnej; ludzie brali sprawy w swoje ręce, ponieważ państwo nie pełniło funkcji humanitarnych, a rosła społeczna świadomość i nie pozwalała na pozostawienie potrzebujących ich własnemu losowi.

W drugiej połowie XIX w. oraz na początku XX w. powstawały kolejne pierwowzory międzynarodowych NGOs, aktywne na polu działań humanitarnych i praw człowieka, np. Zakon Dobrych Templariuszy (w 1851 r.; dziś działający pod nazwą Międzynarodowa Organizacja Dobrych Templariuszy), Międzynarodowe Stowarzyszenie Robotników (w 1864 r.) czy Międzynarodowe Stowarzyszenie Kobiet (w 1902 r.).

Ważnym wydarzeniem w procesie rozwoju pozarządowego humanitaryzmu było powołanie do życia przez Henry'ego Dunanta tzw. Komitetu Pięciu (w lutym 1863 r.) przekształconego następnie w MKCK, pierwszą i najstarszą część ruchu czerwono krzyżowego. Choć działalność komitetu nie będzie przedmiotem szczegółowych rozważań niniejszego rozdziału (MKCK nie jest typową organizacją pozarządową), należy podkreślić, że działania Henry'ego Dunanta i komitetu na lata ukształtowały idee humanitaryzmu³⁵. Wkład MKCK w rozwój norm międzynarodowego prawa humanitarnego oraz w stworzenie zasad świadczenia pomocy humanitarnej ofiarom konfliktów zbrojnych, zamieszek i niepokojów wewnętrznych był szczególnie istotny dla określenia miejsca i roli podmiotów pozarządowych w działalności humanitarnej na rzecz ludności cywilnej.

³³ Daty powstania tej organizacji różnią się w zależności od źródła. Jednakże strona internetowa organizacji bezspornie wskazuje na 17 kwietnia 1839 r. Por. http://www.antislavery.org/english/what_we_do/our_history.aspx (dostęp: 11.08.2014 r.).

³⁴ B. Reinalda, *Routledge History...*, op. cit., s. 111. Już pod koniec XVIII w. w Wielkiej Brytanii i we Francji ruch abolicjonistyczny święcił triumfy. Por. M. Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, Nowy Jork 2011, za: T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 18. We Francji *Société des amis des noirs* doprowadziło do wprowadzenia formalnego zakazu praktyk niewolniczych już w 1789 r., w Wielkiej Brytanii zaś podobny akt przyjęto w 1807 r., a kolejny w 1811 r. Por. B. Reinalda, *Routledge History...*, op. cit., s. 111.

³⁵ Jest nią natomiast Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca.

Równoległe z procesem powstawania pozarządowych podmiotów o charakterze międzynarodowym działalność rozwijały krajowe NGOs. Ich przyrost w znacznej mierze był uzależniony od warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych w poszczególnych państwach. Powstanie krajowych podmiotów nie było możliwe tam, gdzie brakowało wykształconej klasy średniej lub/i liberalnej władzy godzącej się na organizację struktur prywatnych.

Dwie wojny światowe doprowadziły do pojawienia się kolejnych dużych organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą humanitarną. W 1919 r. Eglantyne Jebb wraz ze swoją siostrą Dorothy Buxton postanowiły założyć w Wielkiej Brytanii organizację *Save the Children*, której pierwotnym zadaniem miała być pomoc dzieciom cierpiącym głód w krajach europejskich po I wojnie światowej. *Save the Children* podjęła działania, które wyraźnie kolidowały z interesem brytyjskim, co pokazało, że aktywność pozarządowa niekoniecznie musi być dla państw wygodna i pożądana. W 1942 r. powstała organizacja o nazwie *International Rescue Committee*, a w 1944 r. – *Oxford Committee for Famine Relief* (znany dziś pod nazwą *Oxfam*). Krótko po zakończeniu II wojny światowej, odpowiednio w roku 1945 i 1951, zostały powołane do życia kolejne humanitarne międzynarodowe NGOs: *CARE* (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*) oraz *Caritas Internationalis*. Istotnym etapem procesu ich tworzenia były lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte XX w., kiedy to społeczeństwa krajów Północy zaczęły coraz intensywniej interesować się przebiegiem procesu dekolonizacji i jego konsekwencjami. Zwłaszcza sytuacja w Afryce, w kontekście krwawych międzynarodowych i wewnętrznych konfliktów zbrojnych, wydawała się być alarmująca. Na scenie międzynarodowej pojawiły się duże INGOs, takie jak francuskie *Comité catholique contre la faim et pour le développement* (CCFD) oraz *Frères des hommes* (FDH) czy *Novib* w Holandii, *Agro Action* w Niemczech, a także *Diakonia* w Szwecji.

Do społeczeństw krajów zachodnich zaczęły też docierać wiadomości o klęskach żywiołowych zbierających śmiertelne żniwo w słabo rozwiniętych państwach Południa. Coraz szybszy i pełniejszy przekaz informacji był możliwy dzięki nowym technologiom komunikacyjnym i rozwojowi mediów, ale bezsprzeczne znaczenie miał również fakt, że rosnąca liczba osób z krajów, z których pochodziły duże organizacje pozarządowe, brała udział w działaniach humanitarnych na terenach dotkniętych konfliktami zbrojnymi i klęskami żywiołowymi. Nie miały wpływ na tych aktywistów miały zapewne ideały rewolucji kulturalnej z 1968 r. i związane z nią przemiany w społeczeństwach wysoko rozwiniętych. Na fali rewolucji powstały nowe organizacje głoszące hasła odejścia od dotychczas wyznawanych zasad świadczenia pomocy humanitarnej. Doświadczeniem, które ostatecznie uformowało nowe idee, był konflikt w Biafrze oraz jego konsekwencje humanitarne, a ich wyrazem – powołanie w 1971 r. jednej z najpotężniejszych dziś organizacji pozarządowych – *Lekarze bez Granic*

(franc. Médecins Sans Frontières, MSF)³⁶. Założona przez grupę lekarzy MSF zarzucała członkom humanitarnej społeczności, w tym przede wszystkim MKCK, sztywne trzymanie się zasad neutralności i bezstronności w sytuacjach, gdy – zdaniem twórców MSF – dobro ofiar wymagało zajęcia stanowiska. „Buntowniczy humanitaryzm”, za który w 1999 r. organizacja otrzymała Pokojową Nagrodę Nobla, miał być zapewnieniem, że – trawestując słowa przedstawiciela MSF odbierającego wyróżnienie – cisza nie będzie zabijać, nawet jeśli nie ma pewności, że słowa ratują życie³⁷.

W podobnym duchu powołano do życia także inne organizacje, których ideą było niesienie pomocy „bez granic”, np. Handicap International (1982 r.) i Action contre la faim (1979 r.) we Francji czy GOAL w Irlandii (1977 r.).

3. WSPÓŁCZESNE HUMANITARNE NGOS

W ciągu minionych trzech dekad pozarządowe organizacje humanitarne stały się niezbędnym elementem międzynarodowej architektury systemu pomocy³⁸. Ich działanie ma nie tylko zasadnicze znaczenie dla implementacji programów pomocy humanitarnej (są ważnym partnerem organizacji międzyrządowych oraz państw w rozdysponowywaniu pomocy na miejscu³⁹), ale stają się też często siłą napędową akcji, zwłaszcza po 1989 r., kiedy na szerszą skalę włączyły się w pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych, co wcześniej było głównie domeną MKCK⁴⁰. Ich obecność jest dodatkowo uzasadniona przez nieudolność i wielokrotne porażki podmiotów państwowych (państw i organizacji międzyrządowych, w tym

³⁶ Jeden z głównych założycieli MSF, Bernard Kouchner, pracował dla MKCK w Białymostku. W roku 1980, w konsekwencji nieporozumień w kierownictwie MSF, doszło do rozłamu i B. Kouchner założył organizację Lekarze Świata (franc. *Médecins du Monde*, MDM).

³⁷ Por. F. Bouchet-Saulnier, *Between humanitarian law and principles*, MSF 2000 International Activity Report, <http://www.msf.org/between-humanitarian-law-and-principles> (dostęp: 18.08.2014 r.). Odpowiedzią MSF na neutralność i bezstronność MKCK stała się polityka tzw. *témoignage*, czyli występowania jako świadek zdarzeń, które dotyczą ludzi w czasie kryzysów humanitarnych.

³⁸ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs: Challenges and Trends”, w: J. Macrae, A. Harmer (red.), *Humanitarian Action and the "Global War on Terror": A Review of Trends and Issues*, HPG Report 2003, nr 14, s. 25. Znaczenie organizacji pozarządowych wzrasta w państwach nazywanych „upadłymi” lub „słabymi”, „zawłaszczonymi”, w których, jak pisał Brian Job (B. Job (red.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Boulder 1992), występuje tzw. „dylemat braku bezpieczeństwa”; charakteryzuje się on m.in. brakiem „skutecznych zdolności zapewnienia wewnętrznego pokoju i ładu” (R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012, s. 288). Słaba państwowość sprzyja nie tylko narastaniu zagrożeń o charakterze endogennym, ale również aktywizacji podmiotów zewnętrznych, zastępujących instytucje państwowe, co prowadzić może do prywatyzacji działań o wysokiej wadze społecznej czy gospodarczej.

³⁹ Por. D. Heidrich, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 219.

⁴⁰ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs...”, op. cit., s. 25.

przede wszystkim ONZ) w radzeniu sobie z konsekwencjami – by użyć sformułowania Mary Kaldor – „nowych wojen”⁴¹.

Organizacje pozarządowe są dziś drugim największym (po państwach) dostarczycielem pomocy humanitarnej⁴².

Jak zaznacza Abby Stoddard, humanitarne NGOs stały się również substytutem dla upadających lub upadłych władz państwowych w takich miejscach, jak Somalia czy Haiti⁴³, co zdaniem niektórych nie jest właściwą tendencją⁴⁴.

3.1. LICZEBNOŚĆ I PRÓBA TYPOLOGII

WSPÓŁCZESNYCH POZARZĄDOWYCH ORGANIZACJI HUMANITARNYCH

W 2013 r. na świecie działało ponad 58 tys. organizacji pozarządowych o profilu międzynarodowym, podczas gdy w 1849 r. było ich zaledwie pięć⁴⁵. Co się zaś tyczy międzynarodowych pozarządowych organizacji humanitarnych, szacuje się, że na świecie istnieje 2,5–4 tys. takich struktur, jednakże prawdopodobnie jedynie około 250 z nich prowadzi znaczącą aktywność⁴⁶. W OCHA jest zarejestrowanych około 260 zachodnich NGOs i ich konsorcjów zaangażowanych w działania humanitarne. Liczba ta nie obejmuje organizacji, które lawinowo powstają w krajach bogatej Północy wraz z wybuchem kolejnych kryzysów humanitarnych. Jak zauważa Linda Polman: „MKCK szacuje, że obecnie w wypadku katastrofy o dużym zasięgu zgłasza się średnio tysiąc krajowych i międzynarodowych organizacji humanitarnych. Nie dziwi nas jednak, jeśli jest ich dwukrotnie więcej, tak jak w Afganistanie w 2004 r.”⁴⁷.

Organizacje pozarządowe świadczące pomoc humanitarną są dziś zdominowane przez swoisty oligopol największych podmiotów, takich jak CARE, Oxfam, Save the Children, World Vision, MSF, Catholic Relief Services, International Rescue Committee czy Islamic Relief Worldwide⁴⁸. Każdy z nich ma budżet przekraczający 100 mln USD, niektóre nawet ponad 1 mld USD (World Vision i CARE), działa w co najmniej ośmiu do dziesięciu krajów, a jego siedziba znajduje się w jednym z państw bogatej Północy, podobnie jak siedziba każdej innej liczącej się na „rynku pomocy humanitarnej” organizacji pozarządowej.

⁴¹ M. Kaldor, *New and Old Wars*, Polity Press, Cambridge 2006.

⁴² R. Cohen, F.M. Deng, *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1998, s. 188. Por. też *Global Humanitarian Assistance Report 2013*, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/07/GHA-Report-2013.pdf> (dostęp: 01.08.2014 r.).

⁴³ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs...”, op. cit., s. 25.

⁴⁴ Por. L. Jarvik, „NGOs: A new class in international relations”, *Orbis: A Journal of World Affairs*, 2007, t. 51, nr 2.

⁴⁵ Union of International Associations, <http://www.uia.org> (dostęp: 10.07.2014 r.).

⁴⁶ T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 23.

⁴⁷ L. Polman, *Karawana kryzysu. Za kulisami przemysłu pomocy humanitarnej*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011, s. 24.

⁴⁸ T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 32.

Najwięcej humanitarnych NGOs umiejscowiona jest w USA (90, czyli około 33%), ale Europa jako całość jest zdecydowanym liderem; w krajach naszego kontynentu zarejestrowanych jest około 57% wszystkich humanitarnych organizacji pozarządowych⁴⁹.

Liczba krajowych, mniejszych organizacji pozarządowych nie jest znana; nie ma żadnego ich rejestru. Bardzo wiele takich podmiotów wznawia działalność na potrzeby danego etapu kryzysu bądź zmienia swoją specjalizację z humanitarnej na rozwojową lub inną.

Opracowanie typologii organizacji pozarządowych zajmujących się niesieniem pomocy humanitarnej nie jest zadaniem łatwym. Na pewno ważnym kryterium podziału jest zasięg prowadzonych działań, co pozwala na rozróżnienie podmiotów międzynarodowych i krajowych. W tej pierwszej grupie można jeszcze wyróżnić dodatkowo organizacje o charakterze transnarodowym i takie, które charakteru transnarodowego nie mają. Do prawdziwie transnarodowych INGOs zalicza się World Vision International, której kilkadziesiąt biur krajowych obsadzanych jest przez pracowników lokalnych, mających realny wpływ na działania w terenie.

Bob Reinalda wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy krajowymi, międzynarodowymi i transnarodowymi NGOs:

NGOs są aktorami krajowymi wtedy, gdy ograniczają swoje działania do krajowego systemu politycznego. Stają się aktorami transnarodowymi, jak tylko zaczynają działać, przekraczając granice państwowe, na przykład poprzez ustanowienie stosunków z podobną organizacją pozarządową w innym kraju. Kiedy kilka NGOs, z trzech lub więcej państw powołuje do życia międzynarodową organizację (INGO), która ma służyć jako mechanizm w sprawach międzynarodowej współpracy pomiędzy krajowymi NGOs, te organizacje poprzez ich organizację międzynarodową stają się aktorami międzynarodowymi. (...) Niektóre krajowe NGO są tak potężne, że potrafią działać na arenie międzynarodowej bez pomocy INGO. Różnica pomiędzy INGO a taką NGO, która występuje jako aktor międzynarodowy, polega na tym, że ta druga reprezentuje jedynie poglądy i preferencje krajowe, podczas gdy poglądy i preferencje międzynarodowej organizacji pozarządowej są rezultatem kompromisu osiągniętego pomiędzy jej krajowymi członkami⁵⁰.

Zdaniem B. Reinaldy INGOs korzystają z większej wolności koniecznej do poruszania się na arenie międzynarodowej niż aktywne międzynarodowo NGOs, co wynika z faktu większej niezależności finansowej i organizacyjnej w przypadku tych pierwszych podmiotów.

Innym rodzajem typologii jest podział na organizacje, które mają charakter sieciowy (np. Save the Children, Oxfam International), oraz takie, które prowadzą

⁴⁹ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs...”, op. cit., s. 25.

⁵⁰ B. Reinalda, „Private in form...”, op. cit., s. 12–13.

działalność poza granicami kraju, nie tworząc sieci (np. PAH, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej).

Niektórzy autorzy odróżniają też organizacje pozarządowe (NGOs) od tzw. *grassroot organizations* (GROs), twierdząc, że te pierwsze są często pośrednikami w dostarczaniu funduszy od donorów do mniejszych podmiotów (GRO), które działają lokalnie i bezpośrednio na rzecz potrzebujących, często same wchodząc w skład większych organizacji⁵¹. Podział ten w pewnej mierze nakłada się na inny powszechnie używany w literaturze, tj. na organizacje pozarządowe bogatej Północy (*Northern non-governmental organizations*, NNGOs) i biednego Południa (*Southern non-governmental organizations*, SNGOs)⁵². Pierwsze, jak sugeruje ich nazwa, pochodzą z krajów Północy, są dysponentem zdecydowanej większości środków na działalność pozarządową, które przekazują do SNGO (będących często jednocześnie GRO), mających swoje siedziby w krajach rozwijających się.

Można wreszcie podzielić organizacje pozarządowe na takie, które prowadzą jedynie pomoc doraźną (np. MSF), oraz takie, które rozszerzyły swoje mandaty, włączając do nich również komponent pomocy rozwojowej (np. Save the Children czy Oxfam), co w ostatnich dwóch dekadach zaznaczyło się jako pewien trend w tym środowisku.

A. Stoddard rozróżnia trzy zasadnicze typy humanitarnych NGOs, w zależności od tego, jaka idea dominowała przy ich powoływaniu do życia, jaki jest ich stosunek do współpracy z podmiotami państwowymi oraz w jaki sposób są finansowane:

- wywodzące się z tradycji religijnej, prowadzące działalność opartą na klasycznie rozumianej dobroczynności i jałmużnie (np. CAFOD, Caritas Internationalis, Aga Khan Foundation, Islamic Relief Worldwide);
- wywodzące się z tradycji dunanistowskiej (od nazwiska założyciela MKCK, Henry'ego Dunanta), powstałe w podobnych okolicznościach jak MKCK, tj. jako reakcja na brak działania ze strony władz lub innych podmiotów (np. Save the Children, Oxfam, ale też MSF);
- wywodzące się z tradycji wilsonowskiej (od nazwiska prezydenta USA, Woodrowa Wilsona); przede wszystkim organizacje amerykańskie, takie jak CARE; ich cechą charakterystyczną jest to, że nie działają w opozycji do rządów, są bardziej nastawione na współpracę z nimi. W tej grupie A. Stoddard wymienia także np. holenderskie NGOs, które – ze względu na tradycyjny brak oddziaływania politycznego ze strony władz holenderskich na podmioty pozarządowe – bez większych zastrzeżeń akceptują dotacje publiczne jako

⁵¹ D. Hulme, M. Edwards, „NGOs, states and donors: An overview”, w: D. Hulme, M. Edwards (red.), *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?*, Palgrave MacMillan 2013, s. 21, przypis 1.

⁵² B. Reinalda, *Routledge History...*, op. cit., s. 935 i nast.

źródło finansowania swojej aktywności (co do zasady europejskie NGO mają raczej naturę dunanistowską)⁵³.

Zdaniem M. Kaldor międzynarodowe organizacje humanitarne można podzielić na trzy kategorie: INGO zajmujące się tradycyjnie pojmowaną pomocą humanitarną, INGO zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka oraz tzw. *track II INGOs*, czyli organizacje pozarządowe zajmujące się zapobieganiem konfliktom i rozwiązywaniem ich⁵⁴.

Wydaje się, że ten podział komplikuje nieco obraz pozarządowej działalności, ponieważ ani drugi (np. Amnesty International), ani trzeci typ podmiotów (np. International Crisis Group) nie występują jako dawcy pomocy humanitarnej rozumianej w tradycyjnym sensie, tj. pomocy, której celem jest przynoszenie natychmiastowej ulgi ofiarom kryzysów humanitarnych. Samo angażowanie się w zagadnienie ochrony praw ofiar wzbudza bardzo żywiołowe dyskusje zarówno wśród pracowników humanitarnych, jak i w literaturze przedmiotu. Międzynarodowe organizacje pozarządowe typu *track II* są interesującym poznawczo i dość młodym zjawiskiem, lecz ich działalność bliższa jest innym problemom niż pomocy humanitarnej⁵⁵.

Specyficznym rodzajem działalności pozarządowej (tak humanitarnej, jak i rozwojowej) jest pojawianie się niewielkich podmiotów z krajów zachodnich, czasami składających się z dwóch–trzech osób, które tworzą „ludzie przekonani, że lepiej, szybciej i taniej potrafią uporać się z problemami na obszarach dotkniętych kryzysem niż «prawdziwi» pracownicy organizacji humanitarnych z ich rozbudowaną biurokracją i własnymi interesami”⁵⁶. Tę formę organizacji określa się często mającym raczej pejoratywny wydźwięk skrótem MONGO, pochodzącym od angielskiego *my own NGO*. Wydaje się, że to, co jest najgroźniejsze i niezwykle niepokojące w działalności tego typu organizacji, to kompletny brak legitymizacji. W przypadku dużych NGO można się jej doszukiwać w liczbie członków, w masowym i wieloletnim poparciu dla ich działań wyrażanym przez miliony ludzi na świecie oraz inne międzynarodowe instytucje⁵⁷. Należy również przyznać, że swoistą legitymizację mogą dać sukcesy NGO i ich profesjonalizm. MONGO są zbyt małe, by móc twierdzić, że są reprezentatywne w wyrażaniu poglądów społecznych, z reguły ich działania charakteryzuje chaos, brak profesjonalizmu i niejednokrotnie kompromitują one „branżę” humanitarną. Ponieważ pomimo znaczenia i roli organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy

⁵³ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs...”, op. cit., s. 27–28.

⁵⁴ M. Kaldor, *New...*, op. cit., s. 111–114.

⁵⁵ Problematyka łączenia praw człowieka i zapobiegania konfliktom oraz rozwiązywania ich z działalnością humanitarną ma swoich zdecydowanych przeciwników. Poza przedstawicielami takich organizacji, jak MKCK czy MSF, szeroko na ten temat wypowiadał się D. Rieff w klasycznej już dziś pozycji pt. *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*, Vintage, London 2002.

⁵⁶ L. Polman, *Karawana...*, op. cit., s. 74.

⁵⁷ Por. P. Willetts, *Non-Governmental Organizations* op. cit., s. 61.

humanitarnej ich legitymizacja jest szeroko dyskutowana i często podważana⁵⁸, MONGO mogą swoimi działaniami przynieść więcej szkody niż pożytku.

Dynamiczny rozwój i popularność organizacji typu MONGO wiąże się z ogromną zmianą, która w ostatnich kilku latach zaszła w sposobie komunikacji międzyludzkiej, co z kolei wynika z upowszechnienia łączności internetowych, które umożliwiają dostęp do wszelkiego rodzaju portali społecznościowych i kanałów komunikacji oraz ułatwiają wykorzystywanie nowych mediów do budowania społecznego poparcia dla realizowanych kampanii. Te same środki komunikacji pozwalają na szybkie przekazywanie informacji o kryzysach humanitarnych rozgrywających się w różnych częściach współczesnego świata. Obserwacja wymiany opinii na temat kryzysów obnaża często niewiedzę i brak profesjonalizmu w planowanych działaniach pomocowych. Postawa humanitarna jest modna, zdjęcia z miejsc kryzysów humanitarnych przydają tzw. lajków, ale rzadko kiedy faktycznie pomagają poszkodowanym, nie wspominając już o moralnym wymiarze tego typu postępowania. Rzecz nie w tym, by odrzucać wolę pomocy drzeмиącą w społeczeństwach krajów bogatych (bo jak zauważył już H. Dunant, „łagodzenie cierpień jak największej liczby nieszczęsnych biedaków jest pragnieniem głęboko ludzkim”)⁵⁹, lecz w tym, by przyjąć, że działalność humanitarna wymaga dobrego, profesjonalnego przygotowania i nie może być koordynowana czy realizowana przez każdego. Procesy globalizacji i kurczenie się świata sprawiają jednakże, że kontrola takiej aktywności staje się trudna lub wręcz niemożliwa. Próba regulacji działalności organizacji typu MONGO to zadanie dla pozarządowego segmentu rynku dawców pomocy.

3.2. WYZWANIA WOBEC ŚWIADCZENIA POMOCY HUMANITARNEJ PRZEZ NGOs – KOORDYNACJA DZIAŁAŃ

Koordynacja działań na „rynku pomocy humanitarnej” stanowi wyzwanie nie tylko dla organizacji pozarządowych. Brak współpracy dotyczy w równym stopniu instytucji międzyrządowych oraz agend rządów świadczących pomoc w wymiarze bilateralnym. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest dominująca chęć zachowania przez poszczególnych aktorów niezależności i nieustanna konkurencja, która czasami stwarza wrażenie, że celem aktywności humanitarnej nie jest pomaganie potrzebującym, lecz promocja swojego wizerunku i zdobycie jak najkorzystniejszej pozycji. Jak trafnie dostrzega T.G. Weiss, każdy jest za koordynacją tak długo, jak długo nie oznacza ona utraty autonomii lub kontroli nad procesem podejmowania decyzji⁶⁰. Koordynacji brakuje zarówno na poziomie

⁵⁸ Jak zauważa Laurence Jarvik: „NGOs z definicji są organizacjami niedemokratycznymi i niereprezentatywnymi, bo ani nie są wybrane, ani opłacane przez mieszkańców kraju, w którym działają. Tym samym są niewrażliwe zarówno na mechanizmy kontroli wyborczej, jak i rynkowej”. L. Jarvik, *NGOs: A New Class...*, op. cit., s. 220.

⁵⁹ Za: L. Polman, *Karawana...*, op. cit., s. 74–75.

⁶⁰ T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 98.

działań NGOs we współpracy z innymi aktorami, jak i pomiędzy samymi NGOs, choć w ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw, których celem była poprawa tego stanu rzeczy.

Warto zaznaczyć, że największe organizacje pozarządowe są zbudowane na zasadzie związku mniej lub bardziej sfederalizowanych partnerów. Z jednej strony ten rodzaj koordynacji pozwala zwielokrotnić wysiłki i siłę oddziaływania, a z drugiej – prowadzi do tworzenia wielkich, korporacyjnych struktur organizacyjnych, co niejednokrotnie jest postrzegane jako odejście od idei prawdziwego humanitaryzmu opartego na wizerunku „dobrego Samarytanina”.

Do największych federacji należą: wspomniany już Oxford Committee for Famine Relief z 17 członkami (w tym Oxfam International z siedzibą w Londynie, pełniący funkcję sekretariatu); CARE International z 14 członkami (w tym jeden ma status afiliowany; międzynarodowy sekretariat ma siedzibę w Genewie); MSF, w którego strukturze znajdują się 24 biura krajowe, oraz MSF International (z siedzibą w Genewie; również pełni funkcje sekretariatu), a także Save the Children – stowarzyszenie złożone z 30 krajowych organizacji oraz wspierającego je sekretariatu w Londynie, znanego pod nazwą Save the Children International.

A.S. Natsios wyróżnia cztery współczesne modele organizacyjne humanitarnych NGOs:

- jedna siedziba, działalność w terenie poza granicami kraju siedziby, ale nie występują struktury terenowe autonomiczne względem centrum decyzyjnego, np. International Rescue Committee, International Medical Corps;
- niezależne oddziały krajowe, często więcej niż jeden na obszarze poszczególnych państw, raportują do krajowego biura; krajowe biura zachowują duży stopień autonomii, łączą je: misja, wizja, logo; np. Save the Children, Oxfam;
- biura krajowe są przede wszystkim odpowiedzialne za zbieranie funduszy, które są przekazywane do centralnego budżetu w państwie ich siedziby; „centrum” decyduje o rozdysponowaniu środków na kampanie realizowane w terenie; realizacja mandatu następuje poprzez pracowników zatrudnianych na miejscu, oni też zarządzają przekazywanymi wcześniej funduszami, np. World Vision International, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca;
- brak biur i oddziałów terenowych, fundusze gromadzone są w „centrum dowodzenia”, rozdysponowywane poprzez partnerskie organizacje pozarządowe o charakterze krajowym, niemające własnej zdolności operacyjnej, np. Church World Services⁶¹.

Koordynacja na poziomie wyższym, tj. poziomie konsorcjów, pojawiła się już w latach sześćdziesiątych XX w. Z obecnie funkcjonujących konsorcjów NGOs

⁶¹ A.S. Natsios, „NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?”, w: *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2001, s. 391–392.

najstarsze (działa od 1962 r.) jest International Council of Voluntary Agencies (ICVA) z siedzibą w Genewie, skupiające ponad 75 organizacji z całego świata. Głównym celem ICVA jest wypracowywanie standardów działań humanitarnych oraz udzielanie wsparcia swoim członkom poprzez pomoc w zdobywaniu wiedzy, a także – do pewnego stopnia – wsparcie w działaniach terenowych.

Bardzo podobny mandat posiadają American Council for Voluntary Action (InterAction), tyle że skupia ona tylko organizacje pochodzące z USA (obecnie około 180), oraz Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies (VOICE), w którego skład wchodzi obecnie 82 podmioty z krajów europejskich.

ICVA i InterAction są ponadto członkami kolejnej struktury koordynującej, tj. Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), powołanej w 1972 r. Należą do niej także ActAlliance, CARE, Caritas Internationalis, MKCK, The Lutheran World Federation, Oxfam International, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, Save the Children i World Vision International. Tym samym SCHR jest bardzo zróżnicowanym konsorcjum, ponieważ skupia nie tylko organizacje pozarządowe, ale też MKCK.

Zbliżony (do ICVA i InterAction) skład członkowski występuje w Sphere Project (17 organizacji, federacji i konsorcjów, w tym m.in. ICVA, InterAction, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca; nie ma MKCK). Celem projektu jest poprawa jakości działań humanitarnych oraz dążenie do zwiększenia odpowiedzialności organizacji świadczących pomoc zarówno wobec beneficjentów, jak i donorów oraz swoich członków. W ramach Sphere Project powstał jeden z najważniejszych dokumentów wykorzystywanych przez pozarządowe organizacje humanitarne, tj. *Karta humanitarna i minimalne standardy dla działań humanitarnych (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response)*⁶². Karta jest wyrazem wiary we wspólne wartości, których podstawę można odnaleźć nie tylko w zasadach etycznych i moralnych, ale również prawnych, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka i prawa uchodźczego. Dokument stwierdza, że wszystkie ofiary kryzysów humanitarnych (niezależnie od przyczyny kryzysu) mają prawo do pomocy i ochrony. Każdy człowiek ma prawo do godnego życia, które rozciąga się również na osoby potrzebujące pomocy humanitarnej. Organizacjom humanitarnym musi przyświecać imperatyw humanitarny, a zgodnie z nim nadrzędnym celem ich działań jest zapobieganie cierpieniu ludności poszkodowanej oraz pomoc w likwidowaniu jego przyczyn; w centrum uwagi aktorów świadczących pomoc jest i musi pozostać człowiek. Podkreśla się również bezstronność działań oraz fakt, że organizacje muszą być odpowiedzialne przede wszystkim przed swoimi beneficjentami.

Niejako kontynuacją karty są *Zasady ochrony ludności poszkodowanej (Protection Principles)*, a także *Podstawowe Standardy Działań (Core Standards)*⁶³.

⁶² *The Sphere Project*, <http://www.sphereproject.org> (dostęp: 02.08.2014 r.).

⁶³ Ibidem.

Jedne i drugie służą stworzeniu zasad postępowania przy dostarczaniu określonego rodzaju pomocy (Sphere dzieli je na: dostarczanie wody, urządzeń sanitarnych oraz promocję higieny; bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie; schronienie, produkty konieczne do osiedlenia oraz inne produkty, które nie są żywnością; działania na rzecz poprawy zdrowia).

Karta humanitarna jest kompleksowym, dość złożonym dokumentem, a jej treść w dużej mierze nawiązuje do powstałego nieco wcześniej (w 1994 r.) *Kodeksu postępowania Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy w klęskach żywiołowych* (*Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*). Stworzenie dokumentu było możliwe dzięki współpracy największych organizacji pozarządowych (w sumie ośmiu), takich jak: Save the Children, Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, Oxfam, Lekarze bez Granic i Caritas Internationalis. Do sierpnia 2014 r. treść kodeksu została dobrowolnie zaakceptowana przez 524 organizacje pozarządowe z całego świata. Dokument zawiera dziesięć zasad działania m.in.:

- centralne znaczenie imperatywu humanitarnego, zakaz dyskryminacji beneficjentów, neutralność i niezależność od uwarunkowań politycznych;
- poszanowanie dla kultury miejscowej;
- konieczność włączania beneficjentów w zarządzanie pomocą;
- odpowiedzialność przed beneficjentami⁶⁴.

Organizacje pozarządowe zostały zaangażowane w próby koordynacji działań humanitarnych w ramach systemu Narodów Zjednoczonych poprzez współpracę z OCHA oraz udział w pracach IASC. W tym ostatnim działają tzw. instytucje parasolowe stowarzyszające organizacje pozarządowe: ICVA, InterAction oraz SCHR. Celem działania IASC jest przede wszystkim globalna koordynacja wysiłków humanitarnych oraz podejmowanie decyzji i wyznaczanie trendów w tej dziedzinie. Poza partnerami pozarządowymi skupia najważniejszych międzyrządowych aktorów rynku pomocy humanitarnej oraz ruch czerwonekrzyżski.

We wciąż trwającej debacie na temat koordynacji działań NGOs ścierają się dwie zasadnicze koncepcje: za ścisłą koordynacją prowadzącą do przyjęcia jakiegoś rodzaju karty humanitarnej, za złamanie której groziłby określony rodzaj sankcji, oraz za luźnym skoordynowaniem działań, którego podstawą mogłyby być uzgodnione wspólnie zasady postępowania w przypadku kryzysów humanitarnych. Zdecydowanym oponentem umacniania koordynacji i tworzenia kolejnych standardów, kodeksów, zbiorów dobrych praktyk itp. jest organizacja Lekarze bez Granic. Wraz z innymi pochodzącymi z Francji NGOs (Médecins du Monde i Action contre la faim), stoi na stanowisku, że projekty takie jak Sphere (MSF była wśród organizacji inicjujących powstanie projektu, lecz szybko się

⁶⁴ Całość zasad *Kodeksu* zob. D. Heidrich, *Międzynarodowa ochrona...*, op. cit., s. 225–227 oraz CD załączone do niniejszej publikacji.

z niego wycofała) sprzyjają budowaniu korporacyjnego charakteru pozarządowych struktur, co w żaden sposób nie przyczyni się do wyeliminowania najbardziej istotnych problemów w ich działaniu. Zdaniem przedstawicieli MSF problem nie leży w technicznym braku koordynacji czy profesjonalizacji działań, ale w braku etycznych i moralnych zasad w działaniu największych NGOs, które odeszły od „prawdziwego” humanitaryzmu, bardzo wyraźnie oddzielającego bezstronną akcję humanitarną od polityki⁶⁵. Jak słusznie zauważa A. Stoddard, paradoksalne wręcz wydaje się, że organizacja wyrosła na krytyce surowego trzymania się przez MKCK zasad bezstronności i neutralności w konfliktach oraz na przekonaniu, że działalności humanitarnej musi towarzyszyć opowiadanie się po stronie ofiar, nawoływanie do przestrzegania ich praw, dzisiaj podkreśla konieczność realizacji bezstronnej i neutralnej akcji humanitarnej⁶⁶.

3.3. FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI HUMANITARNEJ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. WOLUMEN PRZEKAZYWANEJ POMOCY

Jak podaje *Global Humanitarian Assistance Report* z 2013 r., w 2012 r. na pomoc humanitarną przeznaczono 17,9 mld USD⁶⁷. Zakres niesionej pomocy jest imponujący, ale co uderza zdecydowanie bardziej, to – patrząc na ostatnie dwie dekady – jego wzrost; środki przeznaczane na ten cel zwiększyły się pięciokrotnie w ciągu 10 lat, z około 800 mln USD w 1989 r. do około 4,4 mld w 1999 r. (choć w stosunku do roku 2011, w 2012 r. odnotowano spadek o około 1,5 mld USD)⁶⁸. Ze względu na brak spójnych danych, we wspomnianej kwocie 17,9 mld USD pomocy nie uwzględniono środków przekazywanych przez innych lokalnych aktorów (poza NGOs także inne struktury społeczne, krajowe podmioty gospodarcze czy rządy państw dotkniętych kryzysami humanitarnymi⁶⁹). Z całej tej kwoty 5 mld USD pochodziło z datków prywatnych, a pozostała część, tj. 12,9 mld USD, ze środków rządowych (w tym zdecydowana większość – 11,6 mld USD – od państw członkowskich Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development, DAC OECD).

Najbardziej znaczącym kanałem dystrybucji pomocy są organizacje międzynarodowe (międzyrządowe, w tym ONZ). NGOs, znajdując się na drugim miejscu, rozdysponowują aż około 24% wszystkich środków. Dla porównania, w 2012 r. ruch czerwono krzyży przekazał około 5% całej pomocy.

⁶⁵ A. Stoddard, „Humanitarian NGOs...”, op. cit., s. 33.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ *Global Humanitarian Assistance...*, op. cit., s. 4 i nast. Jeśli nie wskazano inaczej, wszystkie dane na temat finansowania pochodzą z tego raportu.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Jak szacuje raport *Global Humanitarian Assistance* z 2013 r., rządy krajów dotkniętych kryzysami w 2012 r. przekazały około 33 mln USD pomocy humanitarnej, ale np. w 2008 r. było to aż 85 mln USD.

Spośród 5 mld USD na pomoc humanitarną pochodzących od prywatnych darczyńców (w 75% od osób fizycznych⁷⁰), trzecia część w latach 2007–2011 została przekazana poprzez organizacje pozarządowe. NGOs w ostatnich latach odczuły też najmniejszy spadek prywatnego finansowania. Gdyby zaś przyjrzeć się danym za okres od 2000 r., okazuje się, że NGOs były kanałem dystrybucji aż 51% prywatnych środków. Ten bardzo wysoki odsetek jest wynikiem datków przekazanych w 2005 r. i w 2010 r. do NGOs w celu pomocy ofiarom – odpowiednio – tsunami w Azji oraz trzęsienia ziemi na Haiti.

Organizacje pozarządowe są również ważnym kanałem dystrybucji funduszy pochodzących od podmiotów państwowych. W latach 2007–2011 były one odpowiedzialne za wydanie około 25% środków przeznaczonych na pomoc humanitarną przez dawców skupionych w DAC OECD oraz około 2% funduszy przekazanych przez kraje spoza tego komitetu.

Pieniądze trafiają do NGOs kilkoma kanałami: bilateralnym (bezpośrednio od państw), z systemu Narodów Zjednoczonych i jego funduszy na pomoc humanitarną oraz z innych organizacji międzyrządowych (zwłaszcza Komisji Europejskiej poprzez Dyрекję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności, bardziej znaną pod skrótem ECHO), a także bezpośrednio od podmiotów prywatnych (zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych, tj. innych NGOs oraz fundacji, przedsiębiorstw i korporacji międzynarodowych).

Co do zasady, jak wspomniano przy okazji omawiania definicji organizacji pozarządowej, dla NGOs najbardziej pożądaną formą finansowania są środki od osób fizycznych oraz innych organizacji pozarządowych, fundacji itp. Rezygnacja z dotacji od donorów rządowych i biznesu ma zapobiegać utrudnianiu działalności poprzez konieczność dostosowywania się do wymogów dawców. Poważnym problemem jest przede wszystkim uzależnienie od środków przekazywanych kanałami bilateralnymi od państw. Organizacje międzyrządowe mają, przynajmniej do pewnego stopnia, możliwość rozdysponowywania zgromadzonych środków w zależności od potrzeb ludności dotkniętej kryzysem. Państwa zaś często dyktują kierunki i sposób wydatkowania pieniędzy, traktując swoją pomoc na cele humanitarne (i rozwojowe) jako miękki instrument polityki zagranicznej.

Niektóre organizacje robią wszystko, by uniknąć rządowego finansowania (np. MSF czy Oxfam – America), ale są też takie, których działalność oparta jest w zasadzie wyłącznie na środkach państwowych (np. Norweska Rada ds. Uchodźców). Małe i młode organizacje, zwłaszcza takie, które nie są powiązane z wielkimi strukturami i prowadzą skromną działalność, z reguły realizują projekty finansowane ze środków publicznych. Przykładów takich dostarczają polskie NGOs korzystające z funduszy Polskiej Pomocy.

⁷⁰ Poza osobami fizycznymi w latach 2007–2011 istotnymi darczyńcami były prywatne fundacje – 7% (np. Billa i Melindy Gatesów), firmy i korporacje – 8% oraz inni, niesklasyfikowani w poprzednich trzech grupach donorzy – 10%.

W Polsce pomoc humanitarna jest traktowana jako część współpracy rozwojowej, którą koordynuje minister właściwy ds. zagranicznych⁷¹. On też jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu wieloletniego programu współpracy rozwojowej oraz opracowanie planu na bieżący rok⁷². Zgodnie z ustawą o współpracy rozwojowej z 2011 r.: „Program określa cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne pomocy rozwojowej, **pomocy humanitarnej** [podkreśl. – DH] i edukacji globalnej”⁷³. Logika tego przepisu jest wątpliwa, jako że trudno priorytety geograficzne i tematyczne odnosić do pomocy humanitarnej, która ze swej definicji jest zaangażowana w sytuacje nagłe, nieprzewidywalne. Niemniej jednak z całą pewnością decyzje o przeznaczaniu środków na pomoc nie są uzależnione jedynie od potrzeb ofiar, ale wpisują się w cele polskiej polityki zagranicznej. Ten trend jest zdecydowanie bardziej widoczny w definiowaniu priorytetów geograficznych aniżeli tematycznych i pojawia się również przy rozdzielaniu funduszy dla polskich NGO na realizację zadań humanitarnych poza granicami kraju. W 2013 r. dofinansowanie otrzymały dwa projekty organizacji pozarządowych (Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej oraz Caritasu), obydwa dotyczyły poprawy losu uchodźców syryjskich⁷⁴.

Zdolność do podejmowania autonomicznych decyzji o kierunku i rodzaju działań humanitarnych przez NGO jest w zdecydowanej większości przypadków odwrotnie proporcjonalna do stopnia uzależnienia od publicznych źródeł finansowania. Szczególnie trudne są przypadki, w których system przyznawania publicznych środków na pomoc humanitarną (w wielu krajach jako część szeroko rozumianej pomocy rozwojowej) jest słabo rozwinięty, a polityka zagraniczna państwa traktuje ten typ działań jako jeden ze swoich instrumentów.

4. PODSUMOWANIE

Organizacje pozarządowe były pierwszymi podmiotami świadczącymi pomoc humanitarną, a dziś pozostają niezwykle ważną grupą donorów, zajmujących ważne miejsce na „rynku pomocy humanitarnej”. Ze względu na ewolucję, która zaszła zarówno w strukturze i sposobie działania NGO, jak również w otoczeniu, w którym działają, muszą dziś one sprostać wielu wyzwaniom i problemom, dla których niełatwo o dobre rozwiązania.

⁷¹ Por. ustawa o współpracy rozwojowej z 16 września 2011 r., Dz. U. z 2011 r. nr 234, poz. 1386, art. 2 pkt 1.2 oraz art. 13 pkt 1.1.

⁷² Ibidem, art. 6 i 7.

⁷³ Ibidem, art. 5.

⁷⁴ Ponadto ze środków przekazanych przez rząd polski do instytucji wielostronnych, w tym MKCK, tam gdzie było to możliwe, wskazano cel finansowania i były to Afganistan oraz Autonomia Palestyńska. Finansowanie do systemu NZ dotyczyło funduszy bez wskazania celu wydatkowania przez Polskę. Zob. *Pomoc humanitarna 2013*, Polska Pomoc, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,humanitarna,2013,1240.html#wydarzenia2013> (dostęp: 10.08.2014 r.).

Jak wskazano wyżej, z pewnością należy do nich zagadnienie właściwej koordynacji oraz kwestia rosnącego udziału środków rządowych w źródłach finansowania działalności organizacji pozarządowych.

NGOs świadczące pomoc humanitarną ponoszą odpowiedzialność nie tylko przed beneficjentami (co zgodnie z przedstawionymi zasadami udzielania pomocy powinno być ich priorytetem), ale również przed swoimi darczyńcami. Dodatkowa odpowiedzialność dotyczy samej organizacji – by mogła działać i przeżyć, musi być zarządzana w określony sposób, odpowiadający wymogom „rynku”. Gdy połączyć ten obraz z niezwykle złożonością współczesnych kryzysów humanitarnych, otrzymamy uwarunkowania, w których prawidłowe (tj. neutralne, niezależne, mające nieustannie na uwadze dobro beneficjentów) funkcjonowanie jest niezwykle trudne. Nowe wyzwania pojawiają się zwłaszcza podczas realizacji zadań humanitarnych przy okazji współczesnych konfliktów zbrojnych, charakteryzujących się:

- zmianą teatru prowadzonych działań zbrojnych, dla których granice państwowe nie mają znaczenia⁷⁵;
- wzrostem znaczenia aktorów niepaństwowych jako głównych stron prowadzonej walki;
- dominacją nielegalnych źródeł finansowania działań wojennych, ale też wykorzystywaniem w tym celu pomocy humanitarnej (co jest jednym z wielkich dylematów współczesnego humanitaryzmu);
- traktowaniem ludności cywilnej jako celu ataku i sposobu zdobycia przewagi w konflikcie⁷⁶.

Pracownicy humanitarni muszą codziennie stawiać sobie pytania, czy ich pomoc faktycznie poprawia sytuację ofiar, czy też ją pogarsza, gdyż dostarczają środków w jakiejś mierze umożliwiających kontynuację działań grupom zbrojnym, oraz jak daleko mogą się w swoich działaniach posunąć, by zyskać dostęp do ofiar; czy dopuszczalna jest współpraca z władzami państwa, rebeliantami, terrorystami, wojskiem? Co jest lepsze: zająć stanowisko, nagłośnić naruszenia praw człowieka, które przecież często towarzyszą kryzysom humanitarnym, i wskazać winnych, czy też trzymać się czerwonokrzyżskich zasad neutralności, bezstronności i niezależności? Pozostać na miejscu i być swego rodzaju tarczą ochronną dla atakowanej ludności cywilnej, czy wyjechać, dbając o własne bezpieczeństwo⁷⁷? Przy tym wszystkim kierownictwo organizacji pozarządowej

⁷⁵ Ta cecha ujawnia się dziś zwłaszcza w konfliktach z udziałem ugrupowań terrorystycznych, których przykładem jest np. działalność Boko Haram w Nigerii, Kamerunie, Nigrze i Czadzie czy ISIS w Syrii i Iraku.

⁷⁶ Więcej na ten temat zob. M. Kaldor, *New...*, op. cit. oraz T.G. Weiss, *Humanitarian...*, op. cit., s. 56 i nast.

⁷⁷ Pracownicy humanitarni organizacji pozarządowych coraz częściej stają się celem ataków podczas konfliktów zbrojnych i zamieszek wewnętrznych. Sytuacja ta w równej mierze dotyka osób pracujących dla NGOs jak i dla organizacji międzyrządowych. Szacuje się, że podczas pierwszej dekady XXI w. śmierć poniosło ponad 800 pracowników humanitarnych. T.G. Weiss, *Huma-*

musi mieć na uwadze, że złe podjęta decyzja, np. o wycofaniu się z danego obszaru, może skutkować odcięciem strumieni finansowania bądź przejściem ich przez inną, chętną do działania NGO⁷⁸. Jednak obecność za wszelką cenę może mieć niezwykle niszczące konsekwencje, jak dowiodła tego jedna z największych porażek współczesnego humanitaryzmu, tj. operacja w Gomie w Demokratycznej Republice Konga⁷⁹.

Przyszłość humanitarnych NGOs sukcesy w ich pracy będą zależały od znalezienia odpowiedzi na te dylematy. Organizacje pozarządowe muszą utrzymać swoje miejsce w świecie pomocy humanitarnej, ponieważ nie ma podmiotów, które mogłyby je zastąpić, jednakże przyszła legitymizacja ich działań będzie zależała od umiejętności realizacji zasady *primum non nocere* („po pierwsze nie szkodzić”) i efektywności mierzonej przede wszystkim poprawą losu ofiar kryzysów humanitarnych.

nitarian..., op. cit., s. 80. W samym tylko 2013 r. zabitych zostało 155 pracowników humanitarnych. Por. *Aid in danger: Violence against aid workers and the future of humanitarianism*, Overseas Development Institute, <http://www.odi.org/events/3992-aid-danger-violence-against-aid-workers-future-humanitarianism> (dostęp: 08.08.2014 r.).

⁷⁸ Jak stwierdziła pracownica francuskiej organizacji AICF działającej zimą 1995 r. w obozie dla uchodźców na granicy Sudanu i Ugandy: „Pomoc humanitarna jest dziś biznesem. Nie jest już tym spontanicznym gestem, którym była na początku, w maju 1968 r. Moją pracą jest zapewnienie, by AICF przeżyła. Jeśli opuścimy Sudan, a pozostanie tu MSF, organizacje anglosaskie, przykra prawda będzie taka, że będziemy mieli mniejsze szanse na otrzymanie funduszy z ECHO. Organizacje pozarządowe po prostu muszą być obecne w miejscach, na które donorki zwracają uwagę. Jeśli ich tam nie ma, zaczyna się wydawać, że coś robią nie tak, że być może ich projekty nie są tak naprawdę wiele warte”. Za: D. Rieff, „The humanitarian trap”, *World Policy Journal*, zima 1995/1996, t. 12, nr 4, s. 5.

⁷⁹ Obóz w Gomie, w Demokratycznej Republice Konga, został utworzony, by przyjąć tysiące Hutu uciekających z Rwandy z obawy przed zemstą Tutsi za zbrodnie (ludobójstwo) popełnione od kwietnia do lipca 1994 r. na kilkuset tysiącach Tutsi. Szacuje się, że w momencie najbardziej nasilonej migracji z Rwandy (pierwsza połowa lipca 1994 r.; prawdopodobnie nawet między 10 tys. a 12 tys. osób podczas kilku godzin przekraczało granicę Demokratycznej Republiki Konga) obóz zamieszkiwało aż 1 mln Hutu. Ze względu na bardzo liczną obecność byłych członków oddziałów zbrojnych doszło do tzw. militaryzacji obozu. Zarządzanie dostawami pomocy humanitarnej przejęli byli wojskowi, od których zaczęło zależeć życie i zdrowie chronionych cywilów. Tym, którzy sprzeciwiali się systemowi, grożono śmiercią. W zaistniałej sytuacji część międzynarodowych organizacji pozarządowych wycofała się z realizacji działań humanitarnych (m.in. MSF, IRC, Oxfam, Save the Children i CARE). Z drugiej strony obóz stał się celem ataków oddziałów Tutsi, którzy mieli ścigać ukrywających się w nim bojowników odpowiedzialnych za udział w zbrodni. Jak stwierdził Bob Devecchi kierujący IRC, uchodźcy przebywający w obozie byli niczym zakładnicy (za: B. Barber, „Feeding refugees, or war? The dilemma of humanitarian aid”, *Foreign Affairs*, lipiec–sierpień 1997, t. 76, nr 4, s. 11). Niezdolność instytucji, które pozostały w Gomie, w tym UNHCR, do oddzielenia ludności cywilnej od uzbrojonych bojowników oraz obawy o bezpieczeństwo cywilów doprowadziły ostatecznie do przymusowego przesiedlenia z powrotem do Rwandy tysięcy uchodźców (to samo zresztą stało się z osobami, które uciekły do Tanzanii w lipcu 1994 r.).

CZĘŚĆ III

BIORCY POMOCY HUMANITARNEJ

DZIAŁANIA HUMANITARNE NA RZECZ UCHODźCÓW I OSÓB WEWNĘTRZNIE PRZESIEDLONYCH – KWESTIE PRAWNO-INSTYTUCJONALNE ORAZ PRAKTYKA¹

Zgodnie z *Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej* humanitaryzm – jedna z czterech podstawowych zasad udzielania pomocy humanitarnej – oznacza, że: „ludzkie cierpienie musi się spotkać z reakcją w każdych okolicznościach, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu w danej społeczności”². Bardzo często kryzysom humanitarnym towarzyszą znaczne przemieszczenia ludności cywilnej. Osoby, które były zmuszone zmienić swoje miejsce zamieszkania w warunkach konfliktów lub katastrof naturalnych, zaliczają się do grup najbardziej potrzebujących pomocy: zwykle opuszczają domy w pośpiechu, pozostawiając dobytek, dokumenty i środki niezbędne do przeżycia, takie jak żywność, pieniądze czy odzież. Przemieszczenia ludności powodują także naruszenie struktur społecznych i więzi rodzinnych, co jeszcze bardziej osłabia zdolność przesiedlonych do przeżycia w nowym miejscu zamieszkania. Z tego względu ludność przesiedlona – zarówno uchodźcy, jak i osoby wewnątrznie przesiedlone (*internally displaced persons* – *IDPs*) – stanowi z reguły wysoki odsetek całkowitej liczby biorców pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych.

Z punktu widzenia potrzeb humanitarnych rozróżnienie między uchodźcami i osobami wewnątrznie przesiedlonymi ~~może nie mieć~~ większego znaczenia, gdyż pomocy należy udzielać każdemu poszkodowanemu w wyniku kryzysu, niezależnie od jego statusu. Jednakże z perspektywy prawa międzynarodowego i pracowników humanitarnych jest ono bardzo istotne, ponieważ w zależności od tego, czy mamy do czynienia z „uchodźcami”, czy „osobami wewnątrznie

¹ Prezentowane w tym rozdziale opinie są prywatnymi opiniami autorki.

² Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* (Dz. U. UE C 25/1, z 30.01.2008 r.). Użyte w polskim tłumaczeniu tego dokumentu pojęcie „osoby znajdujące się w najtrudniejszym położeniu w danej społeczności” odpowiada angielskiemu terminowi „*vulnerable populations*”.

przesiedlonymi”, odmienne będą mechanizmy udzielania im pomocy humanitarnej i sposoby jej finansowania przez donatorów, zwłaszcza pomocy koordynowanej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych³.

W niniejszym rozdziale zostaną przywołane definicje pojęć „uchodźcy” i „osoby wewnętrznie przesiedlonej” wraz z ich podstawami prawnymi oraz wyjaśnione zostaną najważniejsze różnice między tymi dwoma kategoriami osób. Następnie podjęta będzie próba oszacowania skali uchodźstwa i przesiedleń wewnętrznych na świecie. W ostatniej części rozdziału zostanie omówiona specyfika koordynacji pomocy humanitarnej dla osób wewnętrznie przesiedlonych (system klastrow) w odniesieniu do działań humanitarnych na rzecz uchodźców prowadzonych na bazie wypracowanego przez UNHCR modelu *Refugee Coordination Model*. Wskazane będą zwłaszcza rozwiązania koordynacyjne w przypadku sytuacji mieszanych, w których przez kryzys humanitarny doświadczeni są zarówno uchodźcy, jak i osoby wewnętrznie przesiedlone.

1. UCHODŹCA A OSOBA WEWNĘTRZNIE PRZESIEDLONA – DEFINICJE, PODSTAWY PRAWNE

1.1. UCHODŹCY

Definicja osoby wewnętrznie przesiedlonej w istotny sposób różni się od pojęcia uchodźcy, pomimo podobieństwa sytuacji, w której nie ma możliwości powrotu do stałego miejsca zamieszkania (ze względu na łamanie praw człowieka, przemoc, konflikt zbrojny), i podobieństwa doświadczeń w trakcie ucieczki oraz w nowym miejscu pobytu.⁴

Prawo do ubiegania się o azyl i korzystania z niego zostało wyrażone w art. 14 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, a także w szeregu wiążących instrumentów prawnych o charakterze regionalnym, np. w *Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów* z 1981 r. (art. 12.3), *Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka* z 1978 r. (art. 22.7) lub *Arabskiej Karcie Praw Człowieka* z 2004 r. (art. 28)⁵.

³ Niektóre organizacje humanitarne przyjmują inne kryteria jako kluczowe w doborze beneficjentów i organizacji programów pomocowych. Przykładowo, w przypadku Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK) zarówno uchodźcy, jak i osoby wewnętrznie przesiedlone w sytuacji konfliktu zbrojnego są w pierwszej kolejności traktowani jako ludność cywilna chroniona na podstawie międzynarodowego prawa humanitarnego (więcej: F. Krill, „The ICRC’s policy on refugees and internally displaced persons”, *International Review of the Red Cross*, wrzesień 2001, t. 83, nr 843, s. 607–627, https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/607-628_krill.pdf (dostęp: 12.12.2014 r.).

⁴ Np. pogwałcenie praw człowieka w trakcie ucieczki, brak dokumentów, środków pieniężnych, żywności, schronienia, problemy z asymilacją w nowym miejscu pobytu ze względu na różnice językowe, etniczne, kulturowe oraz utrudniony dostęp do rynku pracy, edukacji.

⁵ Na potrzeby rozdziału wybrano instrumenty prawa międzynarodowego obowiązujące w regionach, gdzie najczęściej świadczy się pomoc humanitarną: *Organization of African Unity, African Charter on Human and Peoples’ Rights*, CAB/LEG/67/3 rev. 5; 1520 U.N.T.S. 217; 21 I.L.M. 58 (1982), www.achpr.org/instruments/uncat/ (dostęp: 5.07.2015 r.); warto odnotować, że w 2002 r.

Zgodnie z artykułem 1A *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców* z 28 lipca 1951 r.⁶ oraz *Protokołem dotyczącym statusu uchodźców* z 31 stycznia 1967 r.⁷ uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub przekonań politycznych znajduje się poza granicami kraju, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa”⁸. Protokół zniósł dwa ważne ograniczenia – czasowe i geograficzne – zawarte w pierwotnej wersji definicji uchodźcy pochodzącej z *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*⁹.

Jedynymi powszechnymi instrumentami międzynarodowego prawa uchodźczego są konwencja genewska z 1951 r. oraz protokół nowojorski z 1967 r., które stanowią podstawę funkcjonowania międzynarodowego systemu ochrony uchodźców. Traktaty te zawierają postanowienia dotyczące definicji uchodźcy, statusu prawnego uchodźców – ich praw i obowiązków w kraju udzielającym schronienia, podstawowej zasady prawa uchodźczego *non-refoulement*, a także inne ważne rozstrzygnięcia wykonawcze, przejściowe i końcowe, w tym obowiązek współpracy państw-stron konwencji z Urzędem Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) lub

Organizacja Jedności Afrykańskiej została rozwiązana i na jej miejsce powołano nową organizację międzynarodową: Unię Afrykańską (African Union); Organization of American States: *American Convention on Human Rights „Pact of San Jose, Costa Rica”*, OAS Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (dostęp: 5.07.2015 r.); League of Arab States: *Arab Charter on Human Rights*, May 22, 2004, <https://www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html> (dostęp: 5.07.2015 r.). Więcej o prawie do azylu i dyskusji nt. tego prawa jako normy międzynarodowego prawa zwyczajowego: V. Stoyanova, „The principle of non-refoulement and the right of asylum-seekers to enter state territory”, *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, 2008, t. 3.1, s. 1–11, http://works.bepress.com/vladislava_stoyanova/1 (dostęp: 5.07.2015 r.). R. Boed, „The state of the right of asylum in international law”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1994, t. 5.1., s. 1–33, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djcil> (dostęp: 5.07.2015 r.). W.T. Worster, *The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum*, www.academia.edu/1228406/The_Contemporary_International_Law_Status_of_the_Right_to_Receive_Asylum (dostęp: 5.07.2015 r.).

⁶ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).

⁷ *Protokół dotyczący statusu uchodźców*, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 517).

⁸ UNHCR Central Europe, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/komu-pomagamy/uchodzcy.html> (dostęp: 15.12.2014 r.).

⁹ Szerzej, w tym o interpretacji pojęć użytych w definicji uchodźcy z konwencji z 1951 r., roli protokołu z 1967 r. oraz pozostałych instrumentach międzynarodowego prawa uchodźczego zawierających definicję uchodźcy: *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, UNHCR, Genewa 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> (dostęp: 2.11.2014 r.).

z każdą inną agencją Narodów Zjednoczonych, która może go zastąpić w pełnieniu jego funkcji¹⁰.

Zgodnie z art. 33 konwencji genewskiej z 1951 r. zasada *non-refoulement*, uznawana również za normę międzynarodowego prawa zwyczajowego, polega na zakazie „wydalania lub zawracania uchodźców do granic terytoriów, na których groziłoby im prześladowanie ze względów religijnych, rasowych, narodowościowych, politycznych czy ze względu na przynależność do określonej grupy społecznej”¹¹. Odnosi się ona zarówno do osób, którym przyznano status uchodźcy, jak i do ubiegających się o ten status¹². Zasada *non-refoulement* jest również zagwarantowana w innych międzynarodowych instrumentach praw człowieka i prawa uchodźczego, np. w *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania* z 1984 r.¹³ lub w *Konwencji o statusie bezpaństwowców* z 1954 r.¹⁴

Warto podkreślić, że definicja uchodźcy – pozbawiona ograniczeń czasowych i geograficznych – zawarta jest również w statucie Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców¹⁵, zgodnie z którym UNHCR obejmuje ochroną wszystkich uchodźców, niezależnie od tego, czy państwo przyjmujące jest stroną konwencji genewskiej z 1951 r.

Dodatkowo, poza krajowym prawem uchodźczym, istnieje szereg regionalnych dokumentów prawnych lub o charakterze „prawa miękkiego”, czyli niewiążącego, ale mającego wpływ na interpretację prawa czy kształtowanie norm prawa zwyczajowego, które wyznaczają standardy ochrony uchodźców w konkretnych regionach świata¹⁶. Niektóre z nich, np. *Konwencja Organizacji Jedności Afrykańskiej*

¹⁰ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, op. cit., art. 35.1.

¹¹ A. Florczak, „Uchodźstwo”, w: A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 378, oraz: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2005, s. 175–176.

¹² Więcej: *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, point 6, www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf (dostęp: 30.06.2015 r.).

¹³ *Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r., nr 63, poz. 378, art. 3).

¹⁴ *Konwencja o statusie bezpaństwowców*, przyjęta 28 sierpnia 1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z 26 kwietnia 1954 r., www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/miedzynarodowe-prawo-uchodzcze/konwencja-o-statusie-bezpanstwowcow-z-1954-r-tlumaczenie-robocze.html (dostęp: 1.07.2015 r.). W trakcie prac nad tym rozdziałem, w lipcu 2015 r., konwencja ta nie była ratyfikowana przez Polskę.

¹⁵ Rezolucja ZO ONZ nr 428 (V) z 14 grudnia 1950 r. *Statut Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców*.

¹⁶ Analiza podstaw prawnych uchodźstwa koncentruje się na tych instrumentach, które mają zastosowanie w regionach świata, gdzie najczęściej udziela się pomocy humanitarnej. W Unii Europejskiej do najważniejszych instrumentów prawa uchodźczego należą: 1. dyrektywa Rady

z 1969 r. regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce¹⁷, znacznie poszerzają rozumienie terminu „uchodźcy”. W tej konwencji za uchodźców uznaje się – oprócz osób spełniających kryteria określone w konwencji genewskiej – również „osoby, które zmuszone zostały do opuszczenia miejsca zamieszkania i poszukiwania schronienia w innym państwie z powodu agresji zewnętrznej, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny na części lub na całym terytorium kraju”¹⁸. Podobna poszerzona definicja uchodźcy jest zawarta w prawnie niewiążącej deklaracji z Kartagenu z 1984 r., której zasady przyjęło wiele państw Ameryki Łacińskiej. Azjatycko-Afrykańska Organizacja Konsultacji Prawnych (Asian-African Legal Consultative Organisation – AALCO)¹⁹ uchwaliła w 2001 r. zestaw niewiążących prawnie zasad dotyczących statusu i traktowania uchodźców, zwanych zasadami z Bangko-ku²⁰. Ponadto rezolucje Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Zgromadzenia Ogólnego NZ wydane między 1975 a 1995 r. przyczyniły się do poszerzenia mandatu UNHCR, który – zgodnie z obecnym rozumieniem – obejmuje definicję uchodźcy z konwencji genewskiej z 1951 r. oraz tzw. definicję poszerzoną (*extended definition*), odwołującą się do poważnego oraz masowego zagrożenia życia,

2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. U. WE L 212 z 2001 r., tzw. dyrektywa ws. ochrony tymczasowej), 2. dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz. U. UE L 31 z 2003 r., tzw. dyrektywa recepcyjna), 3. rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. U. UE L 50 z 2003 r., tzw. rozporządzenie Dublin II), 4. dyrektywa 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz. U. UE L 304 z 2004 r., tzw. dyrektywa kwalifikacyjna).

Dla zainteresowanych prawem Rady Europy i Unii Europejskiej odnoszącym się do ochrony uchodźców, a także prawem uchodźczym w Polsce: B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2014, s. 29–63.

¹⁷ Organization of African Unity, *OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1001 U.N.T.S. 45, http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention_En_Refugee_Problems_in_Africa_AddisAbaba_10September1969_0.pdf (dostęp: 1.12.2014 r.).

¹⁸ A. Florczak, op. cit. s. 377.

¹⁹ Azjatycko-Afrykańska Organizacja Konsultacji Prawnych jest międzynarodową organizacją rządową powstałą w 1956 r. w wyniku postanowień konferencji w Bandungu z 1955 r. (jej pierwsza nazwa brzmiała: Asian Legal Consultative Committee). Stanowi ciało doradcze dla państw członkowskich w kwestiach prawnych. W 2015 r. zrzeszała 47 państw z Azji i Afryki. Od 1980 r. AALCO ma status stałego obserwatora przy ONZ (www.aalco.int).

²⁰ *Cartagena Declaration on Refugees*, http://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf (dostęp: 1.12.2014 r.); *AALCO'S Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees*, <http://www.aalco.int/Final%20text%20of%20Bangkok%20Principles.pdf> (dostęp: 1.12.2014 r.).

nietykalności cielesnej i wolności w wyniku ogólnie panującej przemocy i wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny²¹.

1.2. OSOBY WEWNĘTRZNIE PRZESIEDŁONE

Pojęcie „osoby wewnętrznie przesiedlonej” zostało na stałe wprowadzone do słownika międzynarodowej społeczności humanitarnej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., ~~znacznie więc~~ później niż termin „uchodźcy”²². Osoba wewnętrznie przesiedlona to taka, która została zmuszona „do opuszczenia swojego dotychczasowego miejsca zamieszkania z powodu wojny czy innej sytuacji przemocy, prześladowania, pogwałcenia praw człowieka lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”, oraz która – w odróżnieniu od uchodźcy – nie przekroczyła uznanej międzynarodowo granicy państwa²³.

Podstawowym dokumentem określającym definicję osób wewnętrznie przesiedlonych oraz standardy ich ochrony i udzielania im pomocy są wytyczne ONZ dotyczące ludności wewnętrznie przesiedlonej z 1998 r. (*Guiding Principles on Internal Displacement*). Nie stanowią one nowego zbioru zasad, lecz gromadzą w jednym miejscu normy istniejące już w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych i prawach człowieka dotyczące przesiedleń wewnętrznych²⁴. Zgodnie z wytycznymi osoby wewnętrznie przesiedlone nie powinny być dyskryminowane w realizacji swoich praw i wolności z tego powodu, że są przesiedlone (zasada 1.), a każdy człowiek ma prawo do ochrony przed arbitralnym

²¹ UNHCR, *Self-Study Module: Refugee Status Determination. Identifying Who is Refugee*, 2005, s. 9–10, www.refworld.org/docid/43141f5d4.html (dostęp: 5.07.2015 r.).

²² Wprowadzeniu terminu „osoby wewnętrznie przesiedlonej” w ostatnich latach XX w. towarzyszyła gorąca debata przedstawicieli świata nauki i dyplomacji – zwolenników i przeciwników takiego rozwiązania. Artykuły publikowane na łamach *Forced Migration Review* obrazują przykładowe argumenty użyte w tej debacie: M. Barutciski, „Tensions between the refugee concept and the IDP debate”, *Forced Migration Review* 1998, nr 3, s. 11–14; B. Rutinwa, „How tense is the tension between the refugee concept and the IDP debate?”, *Forced Migration Review* 1999, nr 4, s. 29–31; M. Barutciski, „Questioning the tensions between «refugee» and «IDP» concepts”, *Forced Migration Review* 1999, nr 4, s. 35; M. Vincent, „IDPs: rights and status”, *Forced Migration Review* 2000, nr 8, s. 29–30. W ramach polskiej literatury naukowej na temat osób wewnętrznie przesiedlonych warto odnotować publikację D. Heidrich, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka (International Protection of Internally Displaced Persons. Legal Aspects and Practice)*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

²³ Definicja na podstawie wytycznych ONZ dotyczących ludności wewnętrznie przesiedlonej z 1998 r. (*Guiding Principles on Internal Displacement*, United Nations, 1998, <http://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html>, dostęp: 12.11.2014 r.) oraz słownika pojęć kursu e-learningowego nt. Międzynarodowego Prawa Humanitarnego PCK (<http://oph.ore.edu.pl/mod/glossary/view.php?id=1655&mode=letter&hook=O&sortkey=&sortorder=>, dostęp: 14.01.2015 r.).

²⁴ *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group, 2010, s. 32, <http://www.unhcr.org/4c2355229.html> (dostęp: 14.11.2014 r.). Podstawy prawne każdej zasady wytycznych ONZ dotyczących ludności wewnętrznie przesiedlonej z 1998 r. zostały zestawione w publikacji *American Society of International Law*, www.brookings.edu/reports/2008/spring_guiding_principles.aspx (dostęp: 14.11.2014 r.).

wysiedleniem (zasada 6). Jednocześnie zasada 2. wyjaśnia, że wytyczne nie naruszają prawa do ubiegania się o azyl lub korzystania z niego poza granicami państwa pochodzenia lub stałego pobytu.

Wytyczne z 1998 r. nie są umową międzynarodową, dlatego nie podlegały ratyfikacji przez państwa i nie są prawnie wiążące. Niemniej odzwierciedlają międzynarodowe prawa człowieka i prawo humanitarne. Można zatem wnioskować, że państwa są zobowiązane do przestrzegania tych zasad wyrażonych w wytycznych, które są zawarte w międzynarodowych instrumentach praw człowieka i prawa humanitarnego ratyfikowanych przez te państwa. W Afryce, kontynencie z największą liczbą osób wewnątrznie przesiedlonych²⁵, funkcjonują regionalne traktaty dotyczące *stricto* osób wewnątrznie przesiedlonych, np. konwencja Unii Afrykańskiej z 2009 r. na temat ochrony osób wewnątrznie przesiedlonych w Afryce i pomocy im (tzw. konwencja z Kampali) lub protokół o ochronie osób wewnątrznie przesiedlonych i pomocy im (tzw. *IDP Protocol*), podpisany w 2006 r. jako część paktu w sprawie bezpieczeństwa, stabilności i rozwoju Regionu Wielkich Jezior²⁶.

W 1992 r. Sekretarz Generalny ONZ na prośbę Rady Praw Człowieka ONZ utworzył funkcję przedstawiciela Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych ds. osób wewnątrznie przesiedlonych, przemianowaną w 2010 r. na mandat specjalnego sprawozdawcy w sprawach praw człowieka osób wewnątrznie przesiedlonych. Zgodnie z rezolucją Rady Praw Człowieka ONZ z czerwca 2013 r.²⁷ specjalny sprawozdawca ma za zadanie m.in. promowanie wytycznych z 1998 r., dialog z rządami oraz wzmocnienie międzynarodowych działań na rzecz ochrony osób wewnątrznie przesiedlonych. Działania specjalnego sprawozdawcy wspiera Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR)²⁸.

1.3. UCHODŹCY A OSOBY WEWNĘTRZNIE PRZESIEDŁONE: PORÓWNANIE DEFINICJI

Dana osoba może w ciągu swojego życia być zarówno uchodźcą, jak i osobą wewnątrznie przesiedloną (choć nie w tym samym czasie). Uchodźcy, którzy powrócą do swojego kraju pochodzenia lub stałego zamieszkania, pozostają

²⁵ UNHCR *Global Appeal 2014–2015. Global population map*, UNHCR <http://www.unhcr.org/528a0a0fe.html> (dostęp: 12.01.2015 r.).

²⁶ *Comparison of the Kampala Convention and the IDP Protocol of the Great Lakes Pact*, International Refugee Rights Initiative, <http://www.refugee-rights.org/Assets/PDFs/2014/Comparative%20Note%20on%20the%20Kampala%20Convention%20and%20IDP%20Protocol%20FI-NAL-EN.pdf> (dostęp: 14.11.2014 r.).

²⁷ Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/23/8 (13 June 2013), *Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons*, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/23/8 (dostęp: 28.06.2015 r.).

²⁸ OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx> (dostęp: 12.11.2014 r.).

wewnętrznie przesiedleni do czasu, kiedy będą w stanie powrócić do miejsc, w których mieszkali przed ucieczką²⁹.

Z pozoru niewielkie różnice w definicji uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlonej mają bardzo duże znaczenie z punktu widzenia prawa. Kluczowym elementem definicji uchodźcy jest fakt przekroczenia granicy międzynarodowej. W przeciwieństwie do uchodźców osoby wewnętrznie przesiedlone pozostają na terytorium państwa, którego są obywatelami³⁰. Mają takie same prawa i wolności, przewidziane w prawie krajowym i międzynarodowym, jak inne osoby posiadające obywatelstwo tego państwa. Termin „osoba wewnętrznie przesiedlona” ma jedynie charakter deskryptywny, tzn. opisuje fakt przesiedlenia danej osoby wewnątrz jej kraju pochodzenia lub stałego pobytu, a nie orzeka o jej odrębnym statusie prawnym. Uchodźcy mają natomiast specjalny status w prawie międzynarodowym.

Określenie, czy dana osoba jest uchodźcą, jest oparte na formalnej procedurze³¹. Mogą jej podlegać poszczególne osoby ubiegające się o status uchodźcy (podejście indywidualne, tzw. *refugee status determination*) lub grupy ludności (podejście grupowe, inaczej *prima facie*, stosowane w przypadku masowego napływu ludności do kraju schronienia z powodu oczywistych i obiektywnych okoliczności w kraju pochodzenia powodujących exodus)³². Zatem, w odróżnieniu od uchodźców, osoby wewnętrznie przesiedlone nie podlegają procesowi określenia ich statusu prawnego. Ponadto konwencja genewska z 1951 r. zapewnia opcję wykluczenia możliwości przyznania statusu uchodźcy dla osób spełniających warunki określone w art. 1 D, 1 E i 1 F (np. osoba, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości). Pojęcie wykluczenia ze

²⁹ *UNHCR Handbook for Emergencies*, UNHCR, Geneva 2007, s. 17–18, <http://www.unhcr.org/472af2972.html> (dostęp: 14.11.2014 r.).

³⁰ Osoby niemające obywatelstwa żadnego kraju (tzw. bezpaństwowcy) lub migranci ekonomiczni – czyli osoby niemające obywatelstwa kraju, na którego terytorium stale przebywają – również mogą być zmuszeni do ucieczki z miejsca swojego stałego zamieszkania. Mogą oni przebieścić się w obrębie państwa, na którego terytorium mieszkają, lub przekroczyć granicę międzynarodową. Analiza tych dwóch kategorii przesiedlonej ludności jest poza zakresem tematycznym niniejszego rozdziału.

³¹ *Global Database on Guiding Principles on Internal Displacement*, http://www.law.georgetown.edu/idp/english/id_faq.html#q2 (dostęp: 30.10.2014 r.).

³² Określenie statusu uchodźcy na bazie *prima facie* ma miejsce najczęściej w przypadku kryzysów humanitarnych związanych z konfliktami zbrojnymi lub innymi sytuacjami przemocy i łamania praw człowieka, w których ludność uciekająca przed prześladowaniem masowo przekracza granicę i napływa do sąsiadującego kraju. Celem przyznania statusu uchodźcy *prima facie* jest bezzwłoczne zapewnienie tej ludności bezpieczeństwa, ochrony przed *refoulement* oraz podstawowej pomocy humanitarnej dla najbardziej potrzebujących (*Global Consultations on International Protection, Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, EC/GC/01/4, UNHCR 2001, s. 1–2).

statusu uchodźcy funkcjonuje zatem w międzynarodowym prawie uchodźczym, jednak nie ma zastosowania wobec osób wewnętrznie przesiedlonych.

W świetle prawa inne są także przyczyny ucieczki uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych. Zgodnie z konwencją genewską z 1951 r. uchodźcy są zmuszeni opuścić swoje miejsce zamieszkania z powodu prześladowania na tle religijnym, rasowym, narodowościowym, politycznym lub w wyniku przynależności do określonej grupy społecznej. Dodatkowe powody ucieczki uchodźców zostały określone w innych regionalnych i narodowych instrumentach prawa uchodźczego (np. okupacja lub wydarzenia poważnie zakłócających porządek publiczny)³³. Osoby wewnętrznie przesiedlone mogą uciekać ze swojego miejsca zamieszkania z takich samych powodów, jak uchodźcy, ale również wskutek katastrof naturalnych lub wywołanych przez człowieka³⁴. Dla przykładu, krajem, w którym w 2013 r. doszło do największych wewnętrznych przesiedleń ludności, przede wszystkim wskutek katastrofy naturalnej, były Filipiny (według IDMC ponad 7 mln osób wewnętrznie przesiedlonych)³⁵.

Mimo że większość osób przesiedlonych wskutek katastrof naturalnych lub zmian klimatycznych pozostaje na terytorium swojego państwa jako osoby wewnętrznie przesiedlone³⁶, zdarza się również, że decydują się one szukać schronienia w innym kraju. W takich sytuacjach konwencja genewska z 1951 r. z reguły nie ma zastosowania³⁷. Rozpoczęta w 2012 r. inicjatywa Nansena ma za zadanie zniwelowanie tej luki w prawie międzynarodowym poprzez opracowanie podstawowych zasad ochrony osób przesiedlonych poza granice swojego kraju wskutek katastrof naturalnych, w tym spowodowanych przez zmiany klimatu³⁸.

Konwencja genewska z 1951 r. wyznacza minimalny standard traktowania uchodźców pod kątem ich dobrobytu (rozdział IV konwencji, art. 20–24), m.in. dostępu do produktów racjonowanych, mieszkań, edukacji publicznej i pomocy społecznej/humanitarnej (*public relief and assistance*), wskazując, że państwa-strony konwencji powinny zapewnić uchodźcom możliwie najbardziej korzystne traktowanie, nie mniej korzystne niż to, które przyznają obywatelom (np. racjonowanie, edukacja podstawowa, pomoc społeczna/humanitarna) lub

³³ Por. podrozdział „Uchodźcy” w niniejszym rozdziale dotyczący podstaw prawnych definicji uchodźcy.

³⁴ *Global Database...*, op. cit.

³⁵ Centrum Monitoringu Przesiedleń Wewnętrznych (Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC), <http://www.internal-displacement.org/global-figures> (dostęp: 25.11.2014 r.).

³⁶ Spotykane w niektórych publikacjach lub w mediach pojęcia „uchodźcy klimatycznego” (*climate refugee*) lub „uchodźcy środowiskowego” (*environmental refugee*) nie mają odzwierciedlenia w prawie międzynarodowym i ich użycie może być mylące.

³⁷ *Discussion Forum on Climate Change. Remarks by V. Turk, Director of International Protection UNHCR Geneva*, Berlin, 17 June 2014, s. 3, <http://www.unhcr.org/542e99719.html> (dostęp: 14.11.2014 r.). Zgodnie z doktryną katastrofy naturalne nie mogą być uznane za „wydarzenia poważnie zakłócające porządek publiczny” (por. definicja uchodźcy z konwencji OJA z 1969 r.).

³⁸ *Nansen Initiative*, <http://www.nanseninitiative.org/> (dostęp: 12.12.2014 r.).

cudzoziemcom w tych samych okolicznościach (np. mieszkania, szkolnictwo inne niż podstawowe)³⁹.

Równolegle zasada 18. wytycznych ONZ z 1998 r. wskazuje, że osoby wewnętrznie przesiedlone – jako obywatele państwa, na terenie którego się znajdują – mają prawo do odpowiedniego standardu życia, a kompetentne władze powinny co najmniej zapewnić im bezpieczny dostęp do: niezbędnej żywności i wody pitnej, podstawowego schronienia i mieszkań, odpowiedniego ubrania oraz podstawowych usług medycznych i sanitarnych, bez względu na okoliczności i bez dyskryminacji. Zasada 3. (o obowiązku udzielenia ochrony i pomocy humanitarnej osobom wewnętrznie przesiedlonym przez władze krajowe, a także o prawie osób wewnętrznie przesiedlonych do proszenia o taką pomoc i jej uzyskania, bez ryzyka prześladowania z tego powodu) oraz zasady 24.–27. sekcji IV wytycznych określają standardy udzielania pomocy humanitarnej osobom wewnętrznie przesiedlonym⁴⁰:

Wytyczne ONZ dotyczące ludności wewnętrznie przesiedlonej z 1998 r.

Zasady dotyczące pomocy humanitarnej

Zasada 3.

1. Władze narodowe mają w pierwszej kolejności obowiązek zapewnienia ochrony i dostarczenia pomocy humanitarnej osobom wewnętrznie przesiedlonym znajdującym się pod ich jurysdykcją.
2. Osoby wewnętrznie przesiedlone mają prawo prosić o udzielenie pomocy humanitarnej i ją otrzymać od władz. Osoby te nie powinny być prześladowane z racji złożenia takiej prośby. [...]

Zasada 24.

1. Wszelka pomoc humanitarna powinna być udzielana zgodnie z zasadami humanitaryzmu, bezstronności i bez dyskryminacji.
2. Pomoc humanitarna dla osób wewnętrznie przesiedlonych nie może być sprzeniewierzana, zwłaszcza z powodów politycznych lub wojskowych.

Zasada 25.

1. Obowiązek udzielenia pomocy humanitarnej osobom wewnętrznie przesiedlonym mają w pierwszej kolejności władze narodowe.
2. Międzynarodowe organizacje humanitarne i inne organizacje mają prawo do oferowania usług wspierających osoby wewnętrznie przesiedlone. Taka oferta nie może być uważana za czyn nieprzyjacielski ani ingerencję w sprawy wewnętrzne kraju i powinna być rozumiana jako akt dobrej woli. Zgoda na udzielenie pomocy nie może być zatem arbitralnie wstrzymywana, zwłaszcza gdy

³⁹ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, op. cit., art. 20–23.

⁴⁰ *Guiding Principles on Internal Displacement*, op. cit. – tłumaczenie własne.

władze nie są zdolne do udzielenia wymaganej pomocy humanitarnej lub gdy nie chcą udzielić takiej pomocy⁴¹.

3. Wszystkie władze krajowe powinny umożliwić i ułatwić dostarczenie pomocy humanitarnej do potrzebujących i dać osobom zaangażowanym w jej dostarczenie szybki i nieutrudniony dostęp do wewnętrznie przesiedlonych.

Zasada 26.

1. Osoby zaangażowane w udzielanie pomocy humanitarnej, jej transport i dostawy, muszą być szanowane i chronione. Nie mogą być celem ataku ani innych aktów przemocy.

Zasada 27.

1. Międzynarodowe organizacje humanitarne i inne organizacje w trakcie udzielania pomocy powinny mieć na uwadze potrzeby dotyczące ochrony praw człowieka osób wewnętrznie przesiedlonych oraz podejmować w tym zakresie odpowiednie działania (...).
2. Powyższy akapit nie narusza obowiązków i zadań dotyczących ochrony organizacji międzynarodowych posiadających mandat prawnomiędzynarodowy w tym zakresie, których usługi państwa może zaoferować lub o nie poprosić.

Warto na koniec zaznaczyć, że z perspektywy międzynarodowego prawa humanitarnego zarówno uchodźcy, jak i osoby wewnętrznie przesiedlone w warunkach międzynarodowego i niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego są postrzegani jako ludność cywilna i przysługują im takie same standardy ochrony. Wśród norm zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego znajdują się też zasady odnoszące się *stricte* do przesiedleń i osób przesiedlonych w wyniku konfliktu zarówno w obrębie terytorium państwa, jak i poza nim, w tym norma 131. dotycząca standardu traktowania osób przesiedlonych⁴². Zgodnie z nią w przypadku przesiedlenia muszą być podjęte wszystkie możliwe środki, aby przesiedlona ludność cywilna została przyjęta w odpowiednich warunkach pod względem schronienia, higieny, zdrowia, bezpieczeństwa i wyżywienia oraz aby członkowie tej samej rodziny nie byli rozdzieleni⁴³.

Opisane powyżej zróżnicowanie na poziomie prawnym przekłada się w znacznym stopniu na praktyczne mechanizmy koordynacji pomocy humanitarnej dla uchodźców oraz osób wewnętrznie przesiedlonych. Kwestie te zostaną omówione w części 3. rozdziału.

⁴¹ Odpowiednikiem zasady 25. w prawie uchodźczym jest deklaracja o azylu terytorialnym przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1967 r. W deklaracji przyznanie azylu jest uznane za czyn pokojowy i humanitarny, który nie może być traktowany przez inne państwo jako czyn nieprzyjacielski.

⁴² ICRC Customary IHL Database, https://icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter38 (dostęp: 7.07.2015 r.).

⁴³ ICRC Customary IHL Database, https://icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter38_rule131 (dostęp: 7.07.2015 r.).

2. SKALA PRZESIEDLEŃ WEWNĘTRZNYCH I UCHODŹSTWA NA ŚWIECIE

Według raportu⁴⁴ Centrum Monitoringu Przesiedleń Wewnętrznych (Internal Displacement Monitoring Center – IDMC) w Genewie z 2015 r., prowadzonego przez Norwegian Refugee Council, w styczniu 2015 r. na świecie żyło 38 mln osób wewnętrznje przesiedlonych (IDPs) z powodu konfliktu i przemocy. Jest to największa liczba IDPs odnotowana od początków prowadzenia statystyk przez centrum (tj. od końca lat osiemdziesiątych XX w.). Aż 11 mln ludzi zostało przesiedlonych jedynie w ciągu 2014 r., w tym najwięcej w Iraku (2,2 mln ludzi opuściło tereny kontrolowane przez Państwo Islamskie). W tym samym roku kumulatywna liczba osób wewnętrznje przesiedlonych najwyższa była w Syrii (7,6 mln osób), czego przyczyną był konflikt zbrojny toczący się w tym kraju od 2011 r. 90% wszystkich osób wewnętrznje przesiedlonych na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej żyje obecnie w Syrii i w Iraku, natomiast 77% światowej populacji osób wewnętrznje przesiedlonych jest skoncentrowane w dziesięciu państwach: Syrii, Kolumbii, Iraku, Sudanie, Demokratycznej Republice Konga, Pakistanie, Sudanie Południowym, Somalii, Nigerii i Turcji⁴⁵. Regiony świata najbardziej dotknięte wewnętrznymi przesiedleniami z powodu konfliktu i przemocy w 2014 r. to Bliski Wschód⁴⁶ i Afryka Środkowa⁴⁷. Ze względu na konflikty wewnętrzne trwające m.in. w Syrii, Iraku, Jemenie, Sudanie, Sudanie Południowym i Republice Środkowoafrykańskiej liczby osób wewnętrznje przesiedlonych będą rosły w tych regionach również w 2015 r.

Według raportu IDMC z września 2014 r. 22 mln osób w 2013 r. (z czego aż 19 mln w Azji) zostało zmuszonych do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania z powodu katastrof naturalnych – było to trzykrotnie więcej niż osób przesiedlonych wskutek konfliktu lub przemocy w tym samym roku. Mimo że przesiedleniami w wyniku katastrof naturalnych dotknięte są zarówno kraje wysoko rozwinięte, jak i słabiej rozwinięte, to jednak ponad 85% takich sytuacji ma miejsce w krajach rozwijających się. W samych Filipinach wskutek tajfunu Hayian w listopadzie 2013 r. przesiedleniu uległo 4,1 mln osób⁴⁸. Ponad milion ludzi zmieniło miejsce zamieszkania w wyniku katastrof naturalnych w 2013 r., także w Chinach, Indiach, Bangladeszu i Wietnamie⁴⁹. Rok 2010 był najtragicz-

⁴⁴ *Global Overview 2015*, IDMC, Geneva 2015, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf> (dostęp: 7.05.2015 r.).

⁴⁵ *Global Overview 2015*, <http://www.internal-displacement.org/global-overview/> (dostęp: 7.05.2015 r.).

⁴⁶ W tym przede wszystkim takie kraje i terytoria, jak: Syria, Irak, Jemen, Autonomia Palestyńska i Liban.

⁴⁷ W tym: Sudan, Demokratyczna Republika Konga, Sudan Południowy, Republika Środkowoafrykańska, Czad i Republika Konga.

⁴⁸ IDMC, <http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-estimates-2014-people-displaced-by-disasters/> (dostęp: 12.12.2014 r.).

⁴⁹ IDMC, <http://www.internal-displacement.org/global-figures#natural> (dostęp: 12.12.2014 r.).

niejszy w ciągu ostatnich sześciu lat pod względem liczby osób przesiedlonych w następstwie katastrof naturalnych⁵⁰, czego powodem było trzęsienie ziemi na Haiti w styczniu 2010 r.⁵¹

Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) publikuje statystyki dotyczące liczby uchodźców, osób ubiegających się o azyl, powracających uchodźców, a także osób wewnątrznie przesiedlonych⁵². Według raportu *World at War: UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2014*⁵³ pod koniec 2014 r. na świecie żyło około 19,5 mln uchodźców, z czego 14,4 mln objętych było mandatem UNHCR, a 5,1 mln stanowili uchodźcy palestyńscy na Bliskim Wschodzie zarejestrowani przez Agendę Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (*United Nations Relief and Works Agency – UNRWA*)⁵⁴. Liczba uchodźców objętych mandatem UNHCR w 2014 r. była najwyższa od 1996 r.

W ostatnich latach konflikty w Syrii i Sudanie Południowym spowodowały znaczące zmiany w rankingu krajów goszczących największą liczbę uchodźców i krajów, z których pochodzi najwięcej uchodźców. Przez przeszło 30 lat Afganistan wiodł prym pod względem liczby uchodźców, którzy znaleźli schronienie głównie w Pakistanie i Iranie. W połowie 2014 r. Syria wyprzedziła Afganistan pod względem liczby uchodźców, mimo że jeszcze dwa lata wcześniej nie figurowała nawet w pierwszej trzydziestce tego rankingu⁵⁵. Poza Syrią i Afganistanem, do krajów pochodzenia największej liczby uchodźców pod koniec 2014 r. zaliczały się: Somalia, Sudan, Sudan Południowy, Demokratyczna Republika Konga, Myanmar, Republika Środkowoafrykańska, Irak i Erytrea – jak więc widać, w tym zestawieniu znalazło się aż sześć państw Afryki Subsaharyjskiej.⁵⁶

⁵⁰ *Global Estimates 2014: People displaced by disasters*. IDMC. Genewa 2014, s. 7, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-global-estimates-exec-sum.pdf> (dostęp: 12.12.2014 r.).

⁵¹ W czasie prac nad rozdziałem w listopadzie 2015 r. statystyki IDMC dotyczące liczby osób wewnątrznie przesiedlonych w wyniku katastrof naturalnych w 2015 r. nie były jeszcze dostępne. Jedną z katastrof naturalnych, która doprowadziła do znaczących przesiedleń wewnętrznych, było trzęsienie ziemi w Nepalu w kwietniu 2015 r. (95 tys. osób wewnątrznie przesiedlonych według apelu humanitarnego UN OCHA: *Nepal Flash Appeal Revision: Nepal Earthquake April – September 2015*, <http://reliefweb.int/report/nepal/nepal-flash-appeal-revision-nepal-earthquake-april-september-2015> (dostęp: 1.11.2015 r.).

⁵² *UNHCR Population Statistics*, <http://popstats.unhcr.org/> (dostęp: 12.12.2014 r.).

⁵³ *World at War: UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2014*, <http://unhcr.org/556725e69.html> (dostęp: 1.11.2015 r.).

⁵⁴ Zgodnie z art. 1D konwencji genewskiej z 1951 r., konwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agendy Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Stąd uchodźcy palestyńscy na Bliskim Wschodzie nie są objęci mandatem UNHCR, ponieważ korzystają z ochrony i pomocy UNRWA.

⁵⁵ *UNHCR Mid-Year Trends 2014*, <http://www.unhcr.org/54aa91d89.html> (dostęp: 12.12.2014 r.).

⁵⁶ *World at War: UNHCR Global Trends.*, op. cit, s. 9–18.

W wyniku wieloletniego napływu uchodźców afgańskich Pakistan i Iran należą do czołówki państw goszczących największą liczę uchodźców na świecie (odpowiednio 1,5 mln i 950 tys. uchodźców). Pozostałe miejsca w pierwszej szóstce tej listy zajmują kraje przyjmujące uchodźców z Syrii: Liban, Turcja i Jordania, przy czym Liban ma najwyższą populację uchodźców w stosunku do całkowitej liczby mieszkańców (pod koniec 2014 r. na 1000 mieszkańców Libanu przypadało średnio 232 uchodźców). W Afryce najwięcej uchodźców goszczą Etiopia, Kenia, Czad i Uganda. Jednocześnie te cztery kraje należą do grupy państw o najniższym PKB *per capita* w stosunku do liczby goszczonych uchodźców⁵⁷.

Należy pamiętać, że te same osoby mogą być parokrotnie przesiedlone przez dłuższy czas zarówno wskutek konfliktu i przemocy, jak i katastrof naturalnych. Takie osoby należą z reguły do najbardziej wrażliwych grup społecznych (*vulnerable groups*), wymagających szczególnej pomocy. Spośród 38 państw, w których miały miejsce konflikty zbrojne między 2008 a 2012 r., 33 były także doświadczane przez katastrofy naturalne. W takich sytuacjach trudno wskazać jedną przyczynę przesiedlenia, m.in. dlatego, że utrata majątku i możliwości ekonomicznych z powodu nagłej katastrofy naturalnej lub stopniowych zmian klimatycznych na danym obszarze może stanowić jeden z czynników rozwoju konfliktu⁵⁸.

Sudan Południowy: przesiedlenia ludności⁵⁹

(stan na 14.05.2015 r.)

Liczba uchodźców w Sudanie Południowym: 262 000

Liczba osób wewnątrznie przesiedlonych: 1 500 000

Liczba południowosudańskich uchodźców w sąsiadujących krajach: 550 000

Sudan Południowy, najmłodsze państwo świata, powstałe w 2011 r., praktycznie od początków swojego istnienia udzielał schronienia uchodźcom z sąsiadujących krajów. W maju 2015 r. na terytorium Sudanu Południowego przebywało ponad 260 tys. uchodźców – większość z nich, blisko 240 tys., pochodziło z prowincji Kordofan Południowy i Nil Błękitny w Sudanie, gdzie od połowy 2011 r. toczy się konflikt zbrojny między armią sudańską a Ludową Armią Wyzwolenia Sudanu-sektor północny (*SPLA-N*). Pozostali uchodźcy w Sudanie Południowym pochodzą w większości z Demokratycznej Republiki Konga i Republiki Środkowoafrykańskiej (głównie ofiary przemocy spowodowanej przez Armię Bożego Oporu, LRA) oraz z Etiopii (grupa etniczna Anuakowie z regionu Gambella).

⁵⁷ *Ibidem*, s. 4–7. Statystyki przytoczone w rozdziale odnoszą się do skumulowanej liczby uchodźców. Warto zaznaczyć, że dostępny w trakcie prac na rozdziałem raport UNHCR *World at War: UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2014* nie obejmował statystyk dotyczących kryzysu uchodźczego w Europie z 2015 r. Według portalu informacyjnego UNHCR nt. kryzysu uchodźczego w Europie, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (dostęp: 1.11.2015 r.), od 1 stycznia do 1 listopada 2015 r. do Europy przybyło drogą morską 744 175 uchodźców i migrantów.

⁵⁸ *Global Estimates 2014*, op. cit., s. 10.

⁵⁹ Źródło: *South Sudan Humanitarian Response Plan 2015*, UN OCHA 2014, http://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/SOUTH%20SUDAN%20HRP%202015_FINAL_WEB_r.pdf (dostęp: 15.05.2015 r.). UNHCR, *South Sudan Data Portal*, <http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php> (dostęp: 15.05.2015 r.).

W grudniu 2013 r. w Sudanie Południowym rozpoczął się wewnętrzny konflikt zbrojny. W wyniku walk i przemocy do 14.05.2015 r. swoje miejsca zamieszkania zmuszonych było opuścić ponad 1,5 mln osób wewnętrznie przesiedlonych, większość w trzech stanach: Jonglei, Górny Nil i Unity. Według szacunków UN OCHA, 6,4 mln ludzi w Sudanie Południowym potrzebowało pomocy humanitarnej w 2015 r., a 2,5 mln osób było zagrożonych niestabilną sytuacją żywnościową. Do połowy maja 2015 r. blisko 550 tys. Południowosudańczyków zdecydowało się przekroczyć granicę i szukać schronienia w sąsiadujących państwach: ponad 200 tys. z nich w Etiopii, 150 tys. – w Ugandzie, 147 tys. – w Sudanie i 46 tys. – w Kenii. Skutkami wewnętrznego konfliktu zbrojnego w Sudanie Południowym dotknięci są również uchodźcy, zwłaszcza uchodźcy sudańscy, którzy przebywają w doświadczonych przez walki stanach Unity i Górny Nil. Na dynamikę przesiedleń spowodowanych przez konflikt nałożyć się mogą dodatkowo przesiedlenia spowodowane sezonowymi powodzią lub nieurodzajem w porze suchej – w zależności od warunków pogodowych.

W zależności od uwarunkowań prawnych, politycznych i społeczno-ekonomicznych w danym kraju (zwłaszcza polityki władz centralnych lub/i lokalnych wobec osób przesiedlonych, a także sposobów zapewniania ochrony i pomocy przez organizacje międzynarodowe, przychylności społeczności goszczących) osoby przesiedlone – zarówno uchodźcy, jak i IDPs – mogą przebywać w obozach, otrzymując usługi i pomoc odrębnie od reszty ludności, lub też na terenach miejskich lub wiejskich, w mniejszym lub większym stopniu mieszając się ze społecznością lokalną i korzystając z tych samych usług co ona.

W ostatnich latach, wraz z postępującą urbanizacją, międzynarodowe organizacje humanitarne poświęcają więcej uwagi niż wcześniej osobom przesiedlonym żyjącym w miastach⁶⁰. Starają się też odchodzić od modeli pomocy humanitarnej opartych na zakładaniu obozów dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, koncentrując się na rozwiązaniach w większym stopniu promujących samowystarczalność oraz lepszą integrację z narodowymi planami rozwoju, rynkami lokalnymi, infrastrukturą i systemem usług społecznych (służbą zdrowia, edukacją itp.). Przykładem takiego podejścia jest opublikowana w lipcu 2014 r. polityka UNHCR w sprawie alternatyw dla obozów⁶¹.

3. SYSTEM KLASTRÓW POMOCY HUMANITARNEJ A MODEL KOORDYNACJI DZIAŁAŃ NA RZECZ UCHODźCÓW

Na początku rozważań na temat koordynacji pomocy humanitarnej należy podkreślić, że rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 46/182 z 1991 r. pt. *Wzmocnienie koordynacji pomocy humanitarnej Narodów Zjednoczonych*, będąca

⁶⁰ R. Zetter, G. Deikun, „Meeting humanitarian challenges in urban areas”, *Forced Migration Review* 2010, nr 34, s. 5–7.

⁶¹ *UNHCR Policy on Alternatives to Camps*, 2014, www.refworld.org/pdfid/5423ded84.pdf (dostęp: 13.03.2015 r.).

fundamentem nowoczesnego systemu międzynarodowej koordynacji humanitarnej, w preambule odnosi się zarówno do przepływu uchodźców, jak i masowych przesiedleń⁶². Niemniej opisane w części 1. rozdziału uwarunkowania prawne przekładają się na różnice w praktyce koordynacji pomocy humanitarnej dla osób wewnątrznie przesiedlonych i uchodźców, w tym pod względem roli instytucji wiodącej, strategicznego planowania działań pomocowych, realizacji działań w terenie (*delivery*), mobilizacji środków finansowych oraz rzecznictwa humanitarnego (*advocacy*).

Pomoc humanitarna dla osób wewnątrznie przesiedlonych jest koordynowana poprzez system klastrów, wprowadzony w 2005 r. wskutek tzw. reformy humanitarnej (*Humanitarian Reform*)⁶³. Zgodnie z tym mechanizmem organizacje humanitarne z rodziny ONZ i spoza niej zgrupowane są w klastrach (*clusters*) odpowiedzialnych za poszczególne sektory działań humanitarnych: np. zdrowie, wodę i warunki sanitarno-higieniczne, bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę⁶⁴ czy logistykę. Dla każdego klastra wyznaczona jest jedna lub więcej organizacji wiodących (tzw. *cluster lead agencies*).

Klasy funkcjonują na poziomie globalnym (m.in. wyznaczając standardy pomocy w danej dziedzinie) oraz na poziomie kraju, w którym ma miejsce kryzys humanitarny. Na poziomie krajowym pomocą humanitarną zarządza specjalnie wyznaczony koordynator humanitarny (*humanitarian coordinator*) lub/i koordynator rezydent (*resident coordinator*)⁶⁵ oraz podległy mu krajowy zespół humanitarny (*humanitarian country team*) złożony z szefów organizacji przewodniczących poszczególnym klastrom. Na poziomie globalnym nadzór nad reagowaniem na kryzysy humanitarne wymagające zaangażowania ONZ i reszty

⁶² United Nations General Assembly Resolution no. 46/182, 19.12.1991, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> (dostęp: 12.05.2015 r.).

⁶³ Zob. szerzej rozdział M. Korowajczyk-Sujkowskiej „Klasy pomocy humanitarnej” w niniejszej publikacji.

⁶⁴ Według definicji przyjętej przez IASC (Inter-Agency Standing Committee) ochrona (*protection*) rozumiana jest jako ogół działań mających na celu zapewnienie pełnego poszanowania praw każdej jednostki ludzkiej zgodnie z literą i duchem odpowiednich dziedzin prawa, tzn. praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i uchodźczego (*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group, 2007, s. 7, www.unhcr.org/4c2355229.pdf, dostęp: 4.01.2015 r.).

⁶⁵ Koordynator humanitarny wyznaczany jest przez Podsekretarza Narodów Zjednoczonych ds. Humanitarnych (Emergency Relief Coordinator). W praktyce w niektórych sytuacjach funkcję koordynatora humanitarnego obejmuje koordynator rezydent odpowiedzialny za kwestie rozwojowe w ONZ (*United Nations Development Group*, <https://undg.org/home/resident-coordinators/>, dostęp: 2.01.2015 r.). W krajach, gdzie działa misja pokojowa ONZ, jak np. w Sudanie Południowym, koordynator humanitarny może też obejmować stanowisko Zastępcy Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych w strukturach tej misji, zgodnie z koncepcją integracji Narodów Zjednoczonych (więcej: V. Metcalfe, A. Giffen, S. Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space*, ODI, Londyn 2011, s. 9–12, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7526.pdf, dostęp: 2.01.2015 r.).

międzynarodowej społeczności humanitarnej sprawuje Podsekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych ds. Humanitarnych, będący jednocześnie szefem Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA)⁶⁶. UN OCHA wspiera funkcje koordynacyjne Podsekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych ds. Humanitarnych i poszczególnych kłastrów na poziomie globalnym oraz koordynatorów humanitarnych i krajowych zespołów humanitarnych – na poziomie państwa dotkniętego kryzysem⁶⁷. Podstawowym mechanizmem wdrażania pomocy humanitarnej w systemie kłastrów jest tzw. humanitarny cykl programowy (*humanitarian programme cycle*), włączający ocenę potrzeb, planowanie strategiczne, mobilizację środków, wdrażanie i monitoring oraz ewaluację⁶⁸. Poparcie dla systemu koordynacji pomocy humanitarnej na bazie kłastrów, a także roli UN OCHA jest jednym z podstawowych założeń polityki humanitarnej UE⁶⁹.

Zgodnie z mandatem określonym w statucie z 1950 r.⁷⁰ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)⁷¹ odpowiada za prowadzenie i koordynację działań na rzecz uchodźców – m.in. tych związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej, lecz przede wszystkim rozumianych szerzej jako zapewnienie ochrony⁷² i trwałych rozwiązań (tzw. *durable solutions*). W art. 8 i) statutu UNHCR wskazano, że zapewnienie ochrony międzynarodowej uchodźcom ma się odbywać m.in. poprzez ułatwianie koordynacji wysiłków organizacji prywatnych zainteresowanych sytuacją uchodźców oraz utrzymywanie bliskich kontaktów z rządami i organizacjami międzynarodowymi. Zgodnie z art. 12 statutu UNHCR może zaprosić do współpracy wyspecjalizowane agencje. Funkcje koordynacyjne UNHCR w dziedzinie ochrony uchodźców wywodzą się także z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ oraz konkluzji Komitetu Wykonawczego UNHCR.

⁶⁶ UN OCHA, www.unocha.org/about-us/headofOCHA (dostęp: 2.01.2015 r.). Podsekretarz Generalny ds. Humanitarnych pełni również funkcję Koordynatora Pomocy Natychmiastowej (Emergency Relief Coordinator) na poziomie światowym. Na początku 2015 r. funkcję tę sprawowała obywatelka brytyjska, Valerie Amos.

⁶⁷ UN OCHA, *UN OCHA*, www.unocha.org/what-we-do/coordination/leadership/overview (dostęp: 2.01.2015 r.). UN OCHA, www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination (dostęp: 2.01.2015 r.). UN OCHA, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/12320_OOM-ClusterApproach_eng.pdf (dostęp: 2.01.2015 r.). Więcej na temat systemu kłastrów: www.unocha.org oraz w rozdziale M. Korowajczyk-Sujkowskiej, *Klustry pomocy humanitarnej* – w niniejszej publikacji).

⁶⁸ *Humanitarian Response*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space> (dostęp: 3.01.2015 r.). Metodologia humanitarnego cyklu programowego zastąpiła używaną do 2013 r. metodologię skonsolidowanych apeli humanitarnych (*Consolidated Appeals Process*).

⁶⁹ *Konsensus europejski...* op. cit., s. 8 (pkt 70–71).

⁷⁰ Rezolucja ZO ONZ nr 428 (V) z 14 grudnia 1950 r. *Statut Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców*.

⁷¹ Na początku 2015 r. funkcję Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców pełnił Antonio Guterres.

⁷² W rozumieniu cytowanej w przypisie nr 64 definicji ochrony.

Masowy odpływ uchodźców z danego państwa, często szukających schronienia w więcej niż jednym kraju przyjmującym, prowadzi do sytuacji kryzysowej wymagającej skoordynowanych działań w zakresie ochrony i pomocy humanitarnej, z uwzględnieniem wymiaru regionalnego kryzysu, specyficznych uwarunkowań politycznych, zobowiązań prawnomiędzynarodowych rządów oraz możliwych konsekwencji długoterminowych. W praktyce takie sytuacje określa się mianem „kryzysów uchodźczych” (*refugee emergency*). W ostatnich latach do ważniejszych kryzysów uchodźczych zaliczyć można m.in. kryzysy spowodowane konfliktami zbrojnymi i przemocą w Afganistanie, Iraku, Mali, Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Syrii, Sudanie Południowym i Sudanie (konflikty w Darfurze oraz w prowincjach Południowy Kordofan i Błękitny Nil).

W grudniu 2013 r. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców opublikował tzw. *Model koordynacji działań na rzecz uchodźców* (*Refugee Coordination Model*)⁷³, który wyjaśnia w bardziej systematyczny sposób procesy koordynacyjne organizacji zaangażowanych w działania na rzecz uchodźców oraz potwierdza szczególny mandat UNHCR jako agendy wiodącej w tym zakresie i odpowiedzialnej za sprawy uchodźcze przed Zgromadzeniem Ogólnym NZ. Model ten ma zastosowanie w przypadku nowych i wieloletnich kryzysów humanitarnych, które dotyczą uchodźców lub/i osób ubiegających się o azyl, a także w innych sytuacjach niekryzysowych (np. w krajach, w których realizowane są programy rozwojowe). Wdrażany jest w oparciu o cykl programowy UNHCR dostosowany do zarządzania programami ochrony i pomocy dla uchodźców, na który składają się: ocena potrzeb, planowanie działań, alokacja środków, wdrażanie, raportowanie i monitoring oraz ewaluacja. Standardowymi założeniami *Modelu koordynacji działań na rzecz uchodźców* są m.in.:

- bezpośrednie kontakty przedstawiciela UNHCR w kraju goszczącym z władzami tego kraju w sprawach dotyczących ochrony uchodźców;
- wiodąca rola przedstawiciela UNHCR w kraju goszczącym w strategicznym planowaniu działań w zakresie zapewniania ochrony i trwałych rozwiązań we współpracy z partnerami operacyjnymi;
- wyznaczenie koordynatora ds. uchodźców UNHCR⁷⁴, którego zadaniem jest prowadzenie i koordynacja wielosektorowych działań na rzecz uchodźców

⁷³ UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/538dd3da6.html> (dostęp: 20.03.2015 r.). *UNHCR Refugee Coordination Model. Adaptation of UNHCR's refugee coordination in the context of the Transformative Agenda*, <http://www.unhcr.org/53679e2c9.html> (dostęp: 20.03.2015 r.). *UNHCR Refugee Coordination Model: Frequently Asked Question*, <http://www.unhcr.org/54f6cb129.html> (dostęp: 20.03.2015 r.). *UNHCR Refugee Coordination Model: Leading, Coordinating and Delivering for Refugees and Persons of Concern*, <http://www.unhcr.org/54f6cb809.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

⁷⁴ Funkcję tę może pełnić przedstawiciel UNHCR w kraju przyjmującym uchodźców lub inny pracownik wyższego szczebla w misji UNHCR. W niektórych sytuacjach może zostać wyznaczona funkcja regionalnego koordynatora ds. uchodźców.

w terenie i zapewnienie współdziału organizacji partnerskich aktywnych w poszczególnych sektorach;

- funkcjonowanie narodowego forum ds. uchodźczych, któremu przewodniczy przedstawiciel UNHCR oraz – jeśli to możliwe – przedstawiciel rządu kraju przyjmującego;
- funkcjonowanie prowadzonej przez UNHCR specjalnej grupy roboczej ds. ochrony uchodźców;
- strategiczne planowanie polegające na opracowaniu planu działań na rzecz uchodźców (*refugee response plan*) we współpracy z rządem państwa przyjmującego oraz innymi partnerami operacyjnymi, w tym organizacjami pozarządowymi. Plan działań na rzecz uchodźców może mieć również charakter regionalny, jak np. *South Sudan Refugee Response Plan 2015*⁷⁵, *Nigeria Inter-Agency Regional Refugee Response Plan 2015*⁷⁶, *2014 Syria Regional Response Plan*⁷⁷.

Ponieważ w pierwszej kolejności odpowiedzialność za ochronę uchodźców spoczywa na rządzie państwa przyjmującego, opisane założenia powinny być zaadaptowane do warunków panujących w danym kraju, zwłaszcza do polityki rządu względem uchodźców.

4. PODSUMOWANIE

Przedstawiona charakterystyka systemów koordynacji działań humanitarnych na rzecz uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych pokazuje, że w przypadku kryzysów uchodźczych oraz kryzysów humanitarnych związanych z przesiedleniami wewnętrznymi uruchamiane są odmienne mechanizmy. W tabeli na następnej stronie zestawiono główne elementy tych dwóch systemów humanitarnych.

Co się dzieje, gdy w danym kraju, np. w Sudanie, Sudanie Południowym lub Czadzie, przebywają znaczące grupy zarówno osób wewnątrznie przesiedlonych, jak i uchodźców, i działania humanitarne prowadzone są na rzecz obu tych grup (tzw. sytuacje mieszane – *mixed situations*)? W warunkach kryzysu wszystkie organizacje humanitarne powinny współpracować na bazie partnerstwa, aby udzielać pomocy potrzebującej ludności w jak najbardziej efektywny sposób, zmniejszając ryzyko duplikacji i luk w działaniach humanitarnych. Powinny prowadzić wspólną analizę sytuacji, dzielić wizję działań humanitarnych, wysyłać spójne komunikaty we wspólnych kwestiach humanitarnych oraz mieć wspólny

⁷⁵ *Reliefweb*, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/150407NigeriaInterAgencyRRRPsmall.pdf> (dostęp: 5.05.2015 r.).

⁷⁶ *Reliefweb*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015_SSD_RRP.pdf (dostęp: 5.05.2015 r.).

⁷⁷ *2014 Syria Regional Response Plan*, <http://www.unhcr.org/syriarrp6/> (dostęp: 12.04.2015 r.).

Tabela. Zestawienie systemów działań humanitarnych na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych

Działania na rzecz uchodźców	Element systemu działań humanitarnych	Działania humanitarne dla osób wewnętrznie przesiedlonych
Przedstawiciel UNHCR	przywództwo	koordynator rezydent/koordynator humanitarny
<i>Protection and Solutions Strategy, refugee response plan</i>	strategiczne planowanie działań	<i>Strategic Response Plan</i>
koordynator ds. uchodźców/ /operacyjne zespoły wielosektorowe (<i>multisector operations teams</i>)	koordynacja	OCHA (<i>inter-cluster coordination</i>)
sektory	świadczenie pomocy (<i>delivery</i>)	klastry
<i>inter-agency/regional refugee appeal</i>	mobilizacja środków finansowych	<i>Strategic Response Plan</i> , zbiorcze fundusze humanitarne: <i>Central Emergency Response Fund, Country-based Pooled Funds</i> ⁷⁸
UNHCR	rzecznictwo humanitarne	koordynator rezydent/koordynator humanitarny
grupa robocza ds. ochrony uchodźców (<i>Refugee Protection Working Group</i>)	ochrona ⁷⁹	klaster ochrony (<i>Protection Cluster</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *UNHCR Refugee Coordination Model: Leading, Coordinating and Delivering for Refugees and Persons of Concern*, <http://www.unhcr.org/54f6cb809.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

system mobilizacji środków finansowych i alokacji funduszy. Jednocześnie poszczególne organizacje powinny utrzymać niezależność działań przewidzianych w swoim mandacie, co odnosi się również do szczególnego mandatu UNHCR względem uchodźców⁸⁰.

Niezwykle ważne jest zapewnienie spójności pomiędzy przedstawionymi powyżej systemami działań humanitarnych na rzecz osób wewnętrznie przesiedlonych i uchodźców, tak aby systemy te nawzajem się uzupełniały i wzmacniały, a nie konkurowały. W 2014 r. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Spraw Humanitarnych wystąpiły z inicjatywą uzgodnienia podstawowych zasad przywództwa i koordynacji działań humanitarnych w sytuacjach mieszanych, publikując notę pt. *Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations. Coordination in Practice*. Nota określa praktyczne metody interakcji tych dwóch systemów działań humanitarnych w zakresie przywództwa, planowania strategicznego,

⁷⁸ UN OCHA, *Humanitarian Financing*, <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/overview> (dostęp: 12.04.2015 r.).

⁷⁹ W rozumieniu cytowanej w przypisie nr 64 definicji ochrony.

⁸⁰ *Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations. Coordination in Practice*, <http://www.unhcr.org/53679e679.html> (dostęp: 12.05.2015 r.).

koordynacji, świadczenia pomocy, mobilizacji środków finansowych i rzecznictwa humanitarnego. W przypadku koordynacji i świadczenia pomocy przewiduje ona dwa scenariusze:

- gdy koordynator humanitarny został wyznaczony do prowadzenia i koordynacji działań humanitarnych, a uchodźcy znajdują się na innym obszarze geograficznym niż osoby wewnętrznie przesiedlone i inne poszkodowane grupy ludności;
- gdy koordynator humanitarny został wyznaczony do prowadzenia i koordynacji działań humanitarnych, a uchodźcy znajdują się na tym samym obszarze geograficznym, co osoby wewnętrznie przesiedlone i inne poszkodowane grupy ludności.

Do przykładowych praktycznych rozwiązań mających zapewnić spójność działań humanitarnych na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych należą:

- zapewnienie przez przedstawiciela UNHCR, że plan działań na rzecz uchodźców (*refugee response plan*) jest integralną, lecz odrębną częścią strategicznego planu działań humanitarnych (*strategic response plan*);
- stały punkt w agendzie spotkań krajowego zespołu humanitarnego (*humanitarian country team*) na temat spraw uchodźczych prezentowany przez przedstawiciela UNHCR;
- wsparcie przedstawiciela UNHCR w przygotowaniu wniosków, zarządzaniu i raportowaniu na temat projektów humanitarnych na rzecz uchodźców zgłaszanych i finansowanych w ramach zbiorczych funduszy humanitarnych (*Central Emergency Response Fund, Country-based Pooled Funds*);
- opcja wykorzystania zasobów systemu klastrow w świadczeniu pomocy humanitarnej dla uchodźców oraz sektorów UNHCR w świadczeniu pomocy humanitarnej dla osób wewnętrznie przesiedlonych, z zachowaniem odpowiedzialności za te działania odpowiednio przez przedstawiciela UNHCR i koordynatora humanitarnego (gdy uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone znajdują się na tym samym obszarze)⁸¹.

Najbliższe lata pozwolą na weryfikację efektywności proponowanych rozwiązań w praktyce humanitarnej.

⁸¹ Ibidem.

DZIECI JAKO SZCZEGÓLNI BIORCY POMOCY HUMANITARNEJ

Katastrofy – czy to naturalne, czy spowodowane przez człowieka – niosą za sobą dziesiątki, setki, a nawet tysiące ofiar. Tam, gdzie toczą się konflikty zbrojne i występują klęski żywiołowe, w wyniku których zwłaszcza dzieci znajdują się w sytuacji, kiedy desperacko potrzebują wsparcia, pomoc humanitarna ma kluczowe znaczenie dla przetrwania. W praktyce ma ona charakter doraźny, gdyż służy zaspokajaniu najpilniejszych potrzeb osób dotkniętych katastrofą. W pierwszej więc kolejności dostarcza się żywność, wodę pitną, leki, zapewnia się schronienie, a dopiero potem organizuje się np. naukę dla dzieci oraz wprowadza programy długoterminowe, które mają zazwyczaj charakter systemowy. Mogą one dotyczyć rozminowywania, budowy dróg czy odbudowy domostw po powodzi, trzęsieniu ziemi albo po zakończonym konflikcie zbrojnym¹. Na skutki katastrof najbardziej narażone są osoby zaliczane do grupy *vulnerable persons*, czyli szczególnie bezbronni, jak kobiety, dzieci, osoby starsze, niepełnosprawni czy uchodźcy.

Każda katastrofa pozbawia dzieci najbardziej podstawowego materialnego i emocjonalnego wsparcia; tracą one najbliższych, zdrowie, a często i życie. Domy, szkoły, system opieki zdrowotnej oraz instytucje religijne są zniszczone, a to sprawia, że cały świat dzieci leży w gruzach. Podejmowanie więc działań na rzecz ochrony dzieci w takich sytuacjach jest ogromnym zadaniem, wyzwaniem dla całej społeczności, gdyż bez jej wsparcia dzieci pozostawione są samym sobie. Upadek ładu i porządku, jaki następuje na skutek katastrofy humanitarnej spowodowanej wojną czy innym kataklizmem pozostawia otwartą drogę dla bezprawia i anarchii. W takiej sytuacji położenie dzieci, jako jednostek najsłabszych, jest najtrudniejsze, gdyż w świecie pełnym zaniedbań, w którym łamane są zasady,

¹ G. Michałowska, „Pomoc humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 316.

dzieci są najsłabiej chronione. Potwierdzają to raporty organizacji międzynarodowych – tak międzyrządowych, jak i pozarządowych².

Dzieci bardziej niż dorośli odczuwają konsekwencje katastrof, pierwsze efekty ograniczeń i sankcji – brak wystarczającej ilości żywności, wody pitnej, odzieży, a przede wszystkim schronienia oraz opieki najbliższych. Ta opieka właśnie jest im najbardziej potrzebna, dzięki niej czują się bezpieczne, nawet w skrajnie trudnych warunkach. Niestety, dzieci umierają z głodu i wycieńczenia, jeśli konwoje z pomocą humanitarną nie docierają na czas z powodu zaminowanych albo zniszczonych przez katastrofę naturalną dróg i mostów, zamkniętej dla niewojсковych samolotów przestrzeni powietrznej czy całkowitego odcięcia od świata³. Należy również pamiętać, że wojna i inne katastrofy, których ofiarami są dzieci, nie tylko zadają im bezmiar cierpień czysto fizycznych, pozbawiają praw oraz perspektyw normalnego życia, ale także powodują ogromne spustoszenia w ich psychice, ponieważ trauma związana z utratą domu, najbliższych i przemocą pozostaje w nich na zawsze.

Z końcem XX w. społeczność międzynarodowa znacznie intensywniej zaczęła interesować się trudnym położeniem dzieci, brakiem ochrony ich praw, które są gwarantowane nie tylko umowami międzynarodowymi z zakresu ogólnej ochrony praw człowieka, ale przede wszystkim *Konwencją o prawach dziecka* z 1989 r. (dalej: KPD)⁴, jak również instrumentami międzynarodowego prawa humanitarnego. Jednym z wydarzeń, które odegrały istotną rolę w promowaniu praw dziecka, była Specjalna Sesja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w sprawie Dzieci. Odbyła się ona w maju 2002 r. Uczestniczyli w niej także sami zainteresowani – 400 dzieci z ponad 150 państw. Przez trzy dni brały one udział w Forum Dzieci, po którym odbyły się obrady Specjalnej Sesji z udziałem przedstawicieli państw. Rezultatem tych obrad było przyjęcie globalnego planu działania *A World Fit for Children*, w którym zwrócono uwagę na wiele problemów dotyczących ochrony praw dzieci, jak również na ich położenie w sytuacjach skrajnych⁵.

W przypadku konfliktów zbrojnych prawo podmiotowe ofiar do otrzymania pomocy humanitarnej jest regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym. Chodzi bowiem o pomoc, która jest niezbędna do przeżycia ludności cywilnej. Tak więc strony konfliktu mają obowiązek umożliwienia swobodnego przewozu środków w ramach pomocy humanitarnej. W pozostałych sytuacjach należy sięgnąć do instrumentów ochrony praw człowieka – tych o wiążącym dla państw

² *Children and War*, ICRC, Geneva 1994, s. 5.

³ Ibidem, s. 6. Głód i choroby są przyczyną śmierci 50–95% dzieci poniżej 5. roku życia dotkniętych wojną.

⁴ *Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.* (Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r., nr 2, poz. 11).

⁵ UN General Assembly Declaration, *A World Fit for Children*, appended to A/Res/S-27/2 (2002).

charakterze, jak umowy międzynarodowe, oraz tych, które takiej mocy nie mają. Chodzi o uchwały organów organizacji międzynarodowych, wytyczne czy zasady działania wskazujące na środki, które w sytuacjach nadzwyczajnych powinny być przez państwa podejmowane (o tych instrumentach będzie mowa w dalszej części tego rozdziału).

W ramach pomocy humanitarnej świadczonej ofiarom katastrof – wojen, trzęsień ziemi, powodzi i innych kataklizmów zależnych i niezależnych od człowieka – prowadzone są działania mające na celu zaspokojenie najbardziej palących potrzeb osób poszkodowanych. Powinny one rozpocząć się jak najszybciej. Dlatego zostanie tu zwrócona uwaga na takie aspekty pomocy udzielanej dzieciom, jak zapewnienie im schronienia, żywności i środków higienicznych, umożliwienie podjęcia edukacji w jak najkrótszym czasie, a także na działania, które są podejmowane w stosunku do dzieci-żołnierzy w ramach programów typu DDR (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration* – Rozbrojenie, Demobilizacja i Reintegracja), z uwzględnieniem jednak początkowej ich fazy. Chodzi mianowicie o pomoc udzielaną niejako na gorąco, a nie w ramach programów długofalowych.

DDR to proces, który może trwać przez lata, wymagający nakładów finansowych oraz wsparcia wielu instytucji. Jednak początkowa jego faza – a więc demobilizacja i rozbrojenie, a co za tym idzie zapewnienie dzieciom specjalnej ochrony, pomocy zdrowotnej i edukacji – powinna być podejmowana na bieżąco, stosunkowo szybko.

Rozdział ten zawiera również krótkie rozważania na temat szczególnej sytuacji dzieci-uchodźców i dzieci wewnątrznie przesiedlonych, a także odmowy pomocy humanitarnej dzieciom, zwłaszcza w sytuacji konfliktu zbrojnego. Ta ostatnia kwestia pozostaje bowiem w kręgu zainteresowań Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz innych organów zajmujących się tą problematyką.

Szczególne znaczenie ma powołanie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Urzędu Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Dzieci i Konfliktu Zbrojnego⁶, który w dokumencie z 2009 r. *The Six Grave Violations against Children during Armed Conflict: The Legal Foundation*⁷ podkreślił, że ochrona dzieci przed skutkami wojny jest kluczowym zagadnieniem natury humanitarnej. Odwołał się przy tym do szeregu rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a zwłaszcza rezolucji 1539 (2004 r.), w której Rada ustaliła sześć kategorii naruszeń⁸ o szczególnej wadze. Zaliczono do nich najcięższe zbrodnie popełniane na dzieciach w czasie konfliktów zbrojnych, z których dwa ostatnie – ze względu na tematykę niniejszego rozdziału – zasługują na szczególną uwagę. Są to:

⁶ UN Doc. GA Res. 51/77, 12.12.1996 r.

⁷ *The Six Grave Violations Against Children during Armed Conflict: The Legal Foundation*. Working Paper No. 1, Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, październik 2009 r., <http://www.un.org/children/conflict> (dostęp: 15.08.2014 r.).

⁸ SC Res. S/Res/1539 (2004 r.).

- zabijanie i okaleczanie dzieci,
- rekrutowanie i wykorzystywanie dzieci-żołnierzy,
- gwałty i inne formy przemocy seksualnej wobec dzieci,
- porwania,
- ataki na szkoły i szpitale,
- odmowa udzielenia pomocy humanitarnej⁹.

Przechodząc do omówienia poszczególnych zagadnień, należy w pierwszej kolejności krótko odnieść się do ogólnych zasad ochrony dzieci, ponieważ postanowienia szczególne mają w nich swoje oparcie i z nich wynikają.

Nie bez znaczenia dla zapewnienia dzieciom ochrony jest ustalenie, kto jest dzieckiem. Prawo międzynarodowe nie do końca prezentuje jednolite stanowisko w tej kwestii. Podstawowa definicja znajduje się w art. 1 KPD, zgodnie z którym dzieckiem jest każda istota ludzka w wieku poniżej 18 lat, chyba że uzyska pełnoletność wcześniej, zgodnie z prawem wewnętrznym państwa. Jak widać, górna granica wieku nie została sztywno określona, gdyż daje państwom pewien margines swobody. Ponadto w innych aktach prawa międzynarodowego można znaleźć zgoła odmienne postanowienia. Przykładowo *Afrykańska Karta Praw i Dobrobytu Dziecka* z 1990 r.¹⁰ górną granicę dzieciństwa ustaliła jednoznacznie na 18. rok życia, podobnie zresztą jak Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 182 z 1999 r.¹¹ Jednak na potrzeby *Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę* z 1980 r.¹² górna granica wieku dziecka została ustalona na 16. rok życia (art. 4). Natomiast instrumenty międzynarodowego prawa humanitarnego, zwłaszcza pierwszy protokół dodatkowy z 1977 r. do konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r.¹³ (dalej: PD I), wyznaczają tę granicę na 15 lat, gdy mowa jest o szczególnej ochronie dzieci, zwłaszcza w kontekście ich rekrutacji do uczestnictwa w konflikcie zbrojnym.

Na podstawie analizy aktów prawnych oraz praktyki państw można więc przyjąć, że 15 lat jest minimalną górną granicą wieku dziecka i jego ochrony. Ta zaś

⁹ *The Six Grave Violations...*, op. cit., s. 3.

¹⁰ *Afrykańska Karta Praw i Dobrobytu Dziecka* z 11 lipca 1990 r. (polski tekst w: A. Łopatka, *Dziecko i jego prawa człowieka*, Iuris Polskie Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 2000, s. 175–199).

¹¹ *Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci* z 17 czerwca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 139, poz. 1474).

¹² *Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę* z 25 października 1980 r. (Dz. U. z 1995 r., nr 108, poz. 528 oraz Dz. U. z 1999 r., nr 93, poz. 1085). Szerzej na ten temat zob. J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2012, s. 21–25.

¹³ *I protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* z 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).

powinna jednak być realizowana w oparciu przede wszystkim o KPD, której celem jest ochrona każdej istoty ludzkiej poniżej 18. roku życia¹⁴.

Wskazując więc na ogólną ochronę dziecka, na początek należy zwrócić uwagę na postanowienia *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*¹⁵ (dalej: MPPOiP), którego art. 24 przyznaje dziecku prawo do środków ochrony, jakich wymaga jego status jako małoletniego, tak ze strony rodziny, społeczeństwa, jak i państwa. Określone w tym przepisie prawa dotyczą rejestracji dziecka zaraz po urodzeniu, posiadania przez nie nazwiska oraz obywatelstwa. Takie uregulowania znajdują się też w podstawowym akcie prawnym odnoszącym się do ochrony praw dziecka, czyli w KPD. Głównym założeniem tej ochrony jest „najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka” (art. 3 KPD). Państwa, ich różnego rodzaju instytucje są zobowiązane do podejmowania takich działań na rzecz dzieci, by ten cel został zrealizowany. Stąd też w dalszej części art. 3 KPD na państwa został nałożony obowiązek zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra. Co więcej, państwa mają czuwać, aby instytucje odpowiedzialne za zapewnianie dziecku opieki i ochrony działały zgodnie w ustanowionych przez państwa normami, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa i zdrowia. W konwencji podkreślono również wagę współpracy międzynarodowej dla pełnego zapewnienia praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych dziecka (por. art. 4 KPD).

Co istotne, konwencja nie przewiduje żadnych wyjątków – prawa dziecka podlegają ochronie w każdej sytuacji, ich derogacja nie jest możliwa. Są to prawa przysługujące jednostkom najsłabszym, których egzystencja zależy od innych. Należy jednak pamiętać, że konwencja jest instrumentem o charakterze szczególnym, ukierunkowanym na wyjątkową grupę, ale ochrona ogólna dziecka i jego praw wynika ze wszystkich podstawowych dokumentów dotyczących ochrony praw człowieka, odnoszących się do jednostki jako takiej. W nich bowiem używane są określenia „każdy”, „każda osoba”, „osoba”, a dziecko bez wątpienia mieści się w kategorii tych pojęć. Podobnie ma się sprawa z ochroną przysługującą ofiarom konfliktów zbrojnych, bowiem wtedy, gdy międzynarodowe prawo humanitarne posługuje się pojęciem „osoby cywilnej”, należy rozumieć, że pod tym pojęciem kryje się także dziecko. I tak jak ma to miejsce w prawie międzynarodowym praw człowieka, tak i w prawie humanitarnym, obok ochrony ogólnej (osób cywilnych) jest miejsce dla ochrony specjalnej, która przysługuje m.in. dzieciom¹⁶.

Konwencja o prawach dziecka zawiera cały katalog praw nadanych tylko tej szczególnej grupie, poczynając od podstawowego prawa, jakim jest prawo do życia. Ale także prawo do wychowania dziecka w rodzinie, które ma dawać

¹⁴ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 21–25.

¹⁵ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167, załącznik).

¹⁶ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 68 i nast.

dziecku poczucie bezpieczeństwa, jawi się jako jedno z podstawowych praw, mających znaczenie zwłaszcza w sytuacji ekstremalnych zagrożeń, typu klęski żywiołowe czy konflikty zbrojne. W tym kontekście na pierwszym miejscu należy postawić wspomniane już niezbywalne prawo dziecka do życia (art. 6 ust. 1 KPD) rozumiane wraz z nadrzędną zasadą najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka (art. 3 KPD)¹⁷. Ponadto art. 20 konwencji zobowiązuje państwa do zapewniania dziecku specjalnej ochrony i pomocy w sytuacjach, gdy jest ono pozbawione czasowo bądź stale swojego środowiska rodzinnego lub w tym środowisku nie może przebywać ze względu na swoje dobro. Można więc mówić w tym wypadku także o sytuacjach, które sprawiają, że dziecko traci swoje środowisko rodzinne z powodu konfliktu zbrojnego czy katastrofy naturalnej, kiedy dochodzi do kryzysu humanitarnego.

Zasada specjalnej ochrony dzieci, poza instrumentami praw człowieka, która dotyczy dziecka-ofiary stanu nadzwyczajnego, wyjątkowo kryzysowego, czyli konfliktu zbrojnego, została przewidziana w art. 77 ust. 1 pierwszego protokołu dodatkowego do konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny. W nim to po raz pierwszy została ona tak wyraźnie sformułowana:

Dzieci powinny korzystać ze szczególnego poszanowania i być chronione przed wszelkimi postaciami zamachu na obyczajność. Strony konfliktu udzielą im opieki i pomocy, których potrzebują z racji na ich wiek lub z jakiegokolwiek innego powodu.

Ochronę specjalną, która przysługuje dzieciom, można rozważać pod kątem poszczególnych postanowień – tak konwencji genewskich, jak i pierwszego protokołu dodatkowego – które dotyczą konkretnych form tej ochrony i sytuacji, w jakich powinna ona być zapewniona¹⁸. Ochronę tego typu przewiduje także drugi protokół dodatkowy odnoszący się do ochrony ofiar konfliktów niemiędzynarodowych¹⁹ (dalej: PD II), o czym w dalszej części niniejszego rozdziału.

1. ZAPEWNIENIE SCHRONIENIA, ŻYWNOŚCI, ŚRODKÓW HIGIENICZNYCH I OPIEKI ZDROWOTNEJ

W konflikcie zbrojnym, jak wskazano, dzieciom przysługuje szczególna opieka i ochrona. Ze względów bezpieczeństwa powinny one być ewakuowane, ale oczywiście nie przymusowo przesiedlane. Dostyc precyzyjnie sytuację dzieci podczas ewakuacji reguluje pierwszy protokół dodatkowy do konwencji genewskich. Po pierwsze, do obcego państwa można ewakuować tylko dzieci, które

¹⁷ Ibidem, s. 69.

¹⁸ Zob. m.in. J. de Preux, „Special Protection of Women and Children”, *International Review of the Red Cross* 1985, nr 248, s. 292–302.

¹⁹ II protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).

posiadają jego obywatelstwo, chyba że ewakuacja ma charakter czasowy i jest związana z zapewnieniem bezpieczeństwa dzieciom, ich zdrowiem czy leczeniem (por. art. 78 PD I). Na taką ewakuację rodzice dziecka muszą wydać pisemną zgodę, chyba że jest to niemożliwe. Należy przy tym zapewnić dziecku ciągłość nauki, także nauki religii, zgodnie z życzeniem rodziców lub opiekunów. Dziecko powinno być wyposażane w specjalną kartę tożsamości, przekazywaną do Centralnego Biura Informacji Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, w której podane są wszystkie potrzebne dane osobowe dziecka, co ma później umożliwić odszukanie krewnych²⁰.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku konfliktu zbrojnego konwencje genewskie oraz protokoły dodatkowe, a zwłaszcza pierwszy protokół, nakładają na strony konfliktu szczególne obowiązki związane z dostępem ofiar do pomocy humanitarnej. Zgodnie z art. 23 IV konwencji genewskiej²¹ (dalej: KG IV) państwa są zobowiązane do udzielania zezwoleń na wolny przewóz przesyłek, które zawierają leki i materiały sanitarne, a także odzież i żywność. Są one przeznaczone dla dzieci poniżej 15. roku życia oraz dla kobiet ciężarnych i położnic. Należy także zapewnić opiekę dzieciom rozdzielonym z rodzinami. Ze względu na szczególne potrzeby fizjologiczne dzieci powinny otrzymywać dodatkowe racje żywnościowe, także w przypadku internowania (por. art. 89 KG IV).

W konfliktach zbrojnych niemających charakteru międzynarodowego także obowiązują zasady szczególnej ochrony dzieci i zapewnienia im specjalnej opieki. Wynika to z postanowień art. 4 drugiego protokołu dodatkowego do konwencji genewskich²². Opieka ta powinna polegać głównie na: zapewnieniu edukacji, nauki religii i moralności zgodnie z życzeniem rodziców lub opiekunów oraz dołożeniu wszelkich starań w celu łączenia rodzin (art. 4 ust. 3 PD II).

W zakresie działań, jakie powinny być podejmowane przez państwa i różne instytucje, znajduje się m.in. ochrona zdrowotna dziecka. Konflikty zbrojne i klęski żywiołowe mają bowiem ogromny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne dziecka. Zarówno niektóre z instrumentów międzynarodowego prawa humanitarnego, jak i dokumenty praw człowieka nakładają na państwa-strony obowiązek zapewnienia dzieciom odpowiedniej opieki medycznej, co – jak wiadomo – jest ważne nie tylko w czasie pokoju i stabilizacji. Dzieci – ranne, torturowane, gwałcone, z licznymi obrażeniami natury fizycznej, ale także dotknięte w inny sposób (traumą po stracie domu, bliskich i w związku z byciem świadkami tragedii) – potrzebują pomocy lekarzy, psychologów i innych osób, zwłaszcza najbliższych. *Konwencja o prawach dziecka* w art. 24 postanawia, że obowiązkiem państw jest zapewnienie dzieciom najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień

²⁰ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 42–43.

²¹ *IV konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny* z 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik).

²² Por. m.in. także: *Deklarację Praw Dziecka* z 1959 r. oraz deklarację ZO ONZ w sprawie ochrony kobiet i dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych oraz w razie konfliktu zbrojnego z 1974 r.

w zakresie leczenia oraz rehabilitacji zdrowotnej. Państwa mają dążyć, by żadne dziecko nie było pozbawione opieki zdrowotnej. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że na skutek konfliktów zbrojnych i innych klęsk wzrasta w państwach nimi objętych liczba dzieci niepełnosprawnych, które ze względu na swoją sytuację, bezradność i całkowite uzależnienie od innych wymagają szczególnej troski i opieki.

Obowiązki państwa w stosunku do takich dzieci określa m.in. *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych* z 2006 r.²³, choć ustanowione w niej standardy dla wielu państw, zwłaszcza dotkniętych katastrofą natury humanitarnej, są nie do osiągnięcia²⁴. Postanowienia tej konwencji można uznać za uzupełnienie i rozwinięcie przepisów KPD i jej art. 23, dotyczących praw dziecka niepełnosprawnego i zapewnienia mu troski, opieki oraz pomocy w ich realizacji.

2. EDUKACJA

Ochrona rodziny i zapewnienie dziecku prawa do nauki to jedno z najważniejszych kwestii, które powinny być celem działań w ramach pomocy humanitarnej. Wartości te są przedmiotem regulacji wielu aktów prawa międzynarodowego, poczynając od *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*²⁵ (art. 16 ust. 3 i art. 26), *Paktów Praw Człowieka* (art. 23 MPPOiP oraz art. 10 i 13 *Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*²⁶ – MPPGSiK) po inne – bardziej szczegółowe – instrumenty praw człowieka w systemie uniwersalnym i w systemach regionalnych. Można tu wskazać przede wszystkim na *Konwencję UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty*²⁷, czy przede wszystkim *Konwencję o prawach dziecka*. Na straży tych wartości stoją także normy międzynarodowego prawa humanitarnego.

Prawo do nauki ma dwa zasadnicze cele: po pierwsze umożliwienie jednostce nauki, a po drugie zapewnienie, by ta nauka była właściwa i wystarczająca. Jest to prawo o charakterze wyjątkowym, gdyż z jednej strony daje jednostce uprawnienie, ale z drugiej strony to uprawnienie wiąże się z obowiązkiem korzystania z niego. Wynika to przede wszystkim z MPPGSiK i z KPD, które nakładają na

²³ *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych* z 13 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. UE L 23/37, 27.01.2010 r.).

²⁴ Co istotne, konwencja została ratyfikowana przez 151 państw (stan na 17 października 2014 r.), także przez biedne państwa Afryki i Azji, i można domniemywać, że z realizacją jej postanowień państwa te mają wiele trudności. Wynika to przede wszystkim z możliwości ekonomicznych państwa, braku odpowiednich środków, a co za tym idzie – złego stanu służby zdrowia. Szerzej zob. m.in. J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 70–72.

²⁵ *Universal Declaration of Human Rights*, UN Doc. GA Res. 217 (III), 10 grudnia 1948 r.

²⁶ *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 169, załącznik).

²⁷ *Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty* z 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 1964 r., nr 40, poz. 268).

państwa obowiązek zapewnienia obligatoryjnego charakteru dostępu do oświaty na poziomie podstawowym²⁸.

Konflikty zbrojne i katastrofy nie powinny stanowić przeszkody w kontynuowaniu przez dzieci nauki. Niestety, często jednak ją uniemożliwiają, ponieważ w wyniku operacji wojskowych i na skutek zniszczeń, spowodowanych np. powodzią, trzęsieniem ziemi czy inną katastrofą, szkoły oraz placówki opiekuńcze i wychowawcze ulegają zniszczeniu. Bywa, że szkoły niszczone są celowo, co jest instrumentem terroru wobec ludności cywilnej²⁹.

Zarówno dzieci, jak i nauczyciele są ofiarami katastrof – tracą życie, stają się uchodźcami lub wewnętrznymi przesiedleńcami, są internowani – a więc system oświaty i wychowania nie jest w stanie funkcjonować. Dlatego międzynarodowe prawo humanitarne w swoich podstawowych instrumentach nakłada na strony konfliktu zbrojnego obowiązek zapewnienia dzieciom i młodzieży nauki i wychowania oraz wykonywania praktyk religijnych. Jeśli istnieje taka możliwość, kształcenie powinno być powierzane osobom wywodzącym się z tego samego kręgu kulturowego czy mającym te same tradycje (art. 24 i 50 KG IV). Do państwa okupacyjnego należy np. ułatwienie funkcjonowania zakładów opiekuńczych i wychowawczych³⁰. Taka działalność powinna się odbywać przy współudziale miejscowych władz.

Należy również pamiętać, że placówki oświatowe są obiektami cywilnymi i choćby z tej racji nie mogą być celami ataków. Zasada rozróżniania ma bowiem zastosowanie nie tylko do osób (kombatant a cywil), ale także do mienia (obiekty wojskowe a obiekty cywilne). Wydaje się, że strony konfliktów zbrojnych często o tym zapominają.

Zapewnienie edukacji i wychowania jest obowiązkiem państwa zatrzymującego także w sytuacji internowania. Na mocy art. 94 KG IV państwo to zobligowane jest do popierania działalności intelektualnej, wychowawczej, rozrywkowej i sportowej osób internowanych. W związku z tym dzieciom i młodzieży należy zapewnić kształcenie, w tym uczęszczanie do szkół, które są położone nie tylko na terenie obozu internowania, ale również poza nim. Tej najmłodszej grupie internowanych, podobnie jak pozostałym zatrzymanym, powinno się zapewnić możliwość uprawiania ćwiczeń fizycznych i uczestniczenia w zajęciach sportowych na terenach specjalnie do tego przeznaczonych.

W kwestii zorganizowania dzieciom nauki, również w czasie ewakuacji, odpowiednie postanowienia znajdują się w pierwszym protokole dodatkowym.

²⁸ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 68–69, oraz szerzej J.T. Horowitz, „The Right to Education in Occupied Territories: Making More Room for Human Rights in Occupation Law”, *Yearbook of International Humanitarian Law* 2004, t. 7, s. 249–252.

²⁹ Zob. m.in. rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ: 1612 z 2005 r., 1998 z 2011 r. czy 2143 z 2014 r., a także rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ 64/290 z 2010 r.

³⁰ Szerzej na temat prawa do nauki w warunkach okupacji i obowiązujących norm międzynarodowego prawa humanitarnego zob. m.in. J.T. Horowitz, „The Right to Education...”, op. cit., s. 238–249.

Artykuł 78 ust. 2 stanowi, że „każdemu ewakuowanemu dziecku powinna być zapewniona możliwie ciągła nauka, w tym nauka religii i moralności, zgodnie z życzeniami rodziców”. W komentarzu do protokołów dodatkowych pojawia się pytanie, do kogo postanowienia te są skierowane, ponieważ sam art. 78 w ust. 2 tego nie wyjaśnia. W pierwszej kolejności należałoby stwierdzić, że obowiązek zapewnienia ciągłości edukacji leży po stronie państwa, do którego dziecko zostało ewakuowane, a jest nim najczęściej państwo neutralne. Jednak państwo-strona konfliktu – jako odpowiedzialne za los ewakuowanych dzieci – przy organizowaniu ewakuacji powinno zapewnić wykonanie tych zobowiązań. Oczywiście absolutnie zakazana jest indoktrynacja dzieci, jak również nauka religii innej niż religia rodzima dziecka, nawet gdy jest to dobrowolne. W komentarzu podkreśla się jednak, że omawiany obowiązek leży przede wszystkim po stronie państwa, które nie jest stroną konfliktu, ale przyjmuje na swoje terytorium dzieci ewakuowane, co wynika z jego zobowiązań na podstawie konwencji genewskich i protokołów dodatkowych. Natomiast państwo-strona konfliktu zbrojnego powinno przedsięwziąć wszelkie możliwe działania, które pozwolą na zapewnienie nauki dzieciom ewakuowanym, nawet jeśli to wywołuje problemy, np. językowe czy kulturowe³¹.

Na przykładzie dzieci palestyńskich żyjących w stanie uchodźstwa i przebywających w różnych państwach Bliskiego Wschodu, np. w Libanie, Syrii czy Jordanii, widoczne są dysproporcje w korzystaniu z prawa do edukacji. W wielu państwach nie mają one całkowicie dostępu do szkół publicznych, a ich sytuacja w szkołach (jeśli do nich uczęszczają) także jest bardzo trudna: placówki są przepełnione, brak jest zajęć wychowania fizycznego, komputerowych (brak odpowiednio wyposażonych sal) czy bibliotek. Młodzież ma nikłe szanse na uzyskanie wyższego wykształcenia. Do tego bicie w szkołach, wykorzystywanie, a także niedopuszczanie do nich dziewcząt sprawia, że korzystanie z prawa do edukacji jest często wręcz niemożliwe. W praktyce to jedno z podstawowych praw człowieka w omawianych sytuacjach nie jest realizowane³².

W takich przypadkach jak uchodźstwo czy wewnętrzne przesiedlenie nauka powinna być dostępna przez cały czas trwania tego stanu, gdyż – ja mówią sami zainteresowani – bywa ona ważniejsza od schronienia czy żywności, ponieważ zapewnia namiastkę stabilizacji. W zasadzie ponad połowa dzieci znajdujących się w podobnej sytuacji uczęszcza do szkół, ale jest to wciąż za mało, zwłaszcza że dziewczynki często nie dopuszcza się do edukacji na równych prawach. Oczywiście znacznie gorzej wygląda sytuacja ze szkolnictwem ponadpodstawowym,

³¹ Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (red.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva 1987, s. 914.

³² D. Chatty, „Disseminating Findings from Research with Palestinian Children and Adolescents”, *Forced Migration Review*, październik 2002, nr 15, s. 40–42.

widoczne są tendencje dyskryminacyjne wobec dzieci-uchodźców w państwach, do których przybyły w poszukiwaniu schronienia³³.

3. SZCZEGÓLNE POTRZEBY DZIECI WEWNĘTRZNIE PRZESIEDLONYCH I DZIECI-UCHODźCÓW

Z tymi problemami związana jest też sytuacja dziecka ubiegającego się o status uchodźcy czy dziecka będącego wewnętrznym przesiedleńcem. W pierwszym przypadku KPD nakazuje państwom-stronom zapewnienie ochrony i pomocy humanitarnej dzieciom ubiegającym się o status uchodźcy lub taki status posiadającym. Co więcej, obowiązkiem państw jest współpraca międzynarodowa w tym zakresie z organizacjami międzyrządowymi, np. ONZ, oraz pozarządowymi w celu:

udzielenia ochrony i pomocy takiemu dziecku oraz odnalezienia jego rodziców lub innych członków rodziny dziecka-uchodźcy w celu uzyskania informacji niezbędnych do ponownego połączenia go z rodziną. W przypadku, gdy nie można odnaleźć rodziców ani innych członków rodziny, dziecko zostanie otoczone taką samą opieką, jak dziecko pozbawione stale bądź czasowo swojego otoczenia rodzinnego z jakichkolwiek przyczyn [...] (art. 22 ust. 2 KPD).

Postanowienia te dodają jeszcze jeden ważny aspekt pomocy humanitarnej udzielanej dzieciom – poszukiwanie rodziny, łączenie rodzin, a więc zapewnienie dziecku opieki najbliższych, co dla jego rozwoju i poczucia bezpieczeństwa ma znaczenie zasadnicze.

Postanowienia dotyczące pomocy humanitarnej, jakie można znaleźć w *Konwencji o prawach dziecka*, umieszczone zostały także w *Zasadach przewodnich dotyczących wewnętrznego przesiedlenia*³⁴ (dalej: *Zasady przewodnie*). Nie jest to wprawdzie dokument prawnie wiążący, ale ma swoje korzenie w prawie międzynarodowym praw człowieka i w międzynarodowym prawie humanitarnym³⁵.

Osoby wewnętrznym przesiedlone (*internally displaced persons* – IDPs) to takie, które zostały zmuszone albo zobowiązane do ucieczki lub opuszczenia swoich domów, miejsc zamieszkania, w szczególności w rezultacie konfliktu zbrojnego lub w celu uniknięcia jego skutków, powszechnie stosowanej przemocy, naruszeń praw człowieka czy katastrof naturalnych albo spowodowanych przez

³³ *Refugee Children*, UNHCR, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/9, 25 kwietnia, s. 1–6.

³⁴ *Guiding Principles on Internal Displacement*, Addendum to the Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission Resolution 1997/39, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 lutego 1998 r.

³⁵ Zagadnienie charakteru prawnego *Zasad przewodnich* nie będzie tutaj przedmiotem rozważań. Zob. m.in. D. Heidrich-Hamera, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 66–70 oraz J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 105–107.

człowieka, a które nie przekroczyły granicy państwa uznanej na arenie międzynarodowej³⁶. Także ta grupa osób, w tym oczywiście dzieci, powinna korzystać z pomocy humanitarnej, jednak zaspokojenie potrzeb jej członków jest często utrudnione, również ze względu na ich rosnącą liczbę w związku z różnego rodzaju katastrofami. Zasady przewoźnie nakładają obowiązki nie tylko na państwa, rządy, ale także grupy rebelianckie, władze lokalne oraz organizacje międzynarodowe, które zajmują się problemami wewnętrznego przesiedlenia.

Wewnętrzne przesiedlenie jest zjawiskiem towarzyszącym każdemu konfliktowi zbrojnemu, niemalże każdej katastrofie naturalnej czy też innym zjawiskom zmuszającym ludność do opuszczenia swoich domostw i przeniesienia się w granicach swojego państwa. Wewnętrznym przesiedleniem najbardziej dotknięte są dzieci, które stanowią prawie połowę wszystkich IDPs w krajach Afryki (np. Sudanie, Syrii), Azji (np. Iraku) czy Ameryki Południowej (np. Kolumbii). Taki stan sprzyja wzmożonemu ryzyku, zagrożeniom zdrowia i życia; dzieci cierpią z powodu ciężkich naruszeń ich praw, są narażone na skrajną przemoc i deprawację. W trakcie przesiedlenia dzieci – wraz z rodzinami, ale częściej pozbawione ich opieki – przemieszczają się nieraz wiele kilometrów, mając do dyspozycji ograniczone racje żywności i wody pitnej, co naraża je na dodatkowe choroby. Są niedożywione, podatne na infekcje, chore, a przez to stanowią łatwy cel wszelkich nadużyć. W czasie konfliktu zbrojnego jest nim także przymusowa rekrutacja do oddziałów zbrojnych.

W wielu regionach, np. w Gwinei, Sierra Leone, Liberii i na Wybrzeżu Kości Słoniowej, podczas konfliktów zamiast pomocy humanitarnej, wsparcia i opieki, dzieci wewnętrznie przesiedlone w większości przypadków miały ograniczony dostęp do podstawowych dóbr i usług, w tym opieki zdrowotnej. Były narażone na dodatkowe ryzyko związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb, pozbawiane dostępu do pomocy humanitarnej i nie były w stanie do niej dotrzeć ze względu na swoją słabość i bezradność. Ponadto dochodziło do napięć pomiędzy miejscową ludnością a wewnętrznymi przesiedleńcami czy uchodźcami. Obecność broni w obozach narażała dzieci na kolejne niebezpieczeństwa. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że obozy nierzadko znajdowały się w miejscach niebezpiecznych lub też przemieszczano ludność w takie miejsca celowo³⁷. Tego typu polityka zwykle ma na celu zastraszenie, całkowite odebranie poczucia bezpieczeństwa i – co najgorsze – intencjonalne narażenie na ataki oraz wykorzystywanie jako swoje „żywe tarcze”.

³⁶ *Guiding Principles...*, op. cit., Introduction: Scope and Purpose, § 2, a także B. Mikołajczyk, „Przesiedleńcy wewnętrzni”, w: E. Cała-Wacinkiewicz, R. Pogórzańska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2011, s. 261–262.

³⁷ *The Rights and Guarantees of Internally Displaced Children in Armed Conflict*, Working Paper No. 2. Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, wrzesień 2010, s. 6, <http://www.un.org/children/conflict> (dostęp: 15.09.2014 r.).

W tej szczególnej sytuacji, jaką jest uchodźstwo czy wewnętrzne przesiedlenie, należy zaspokoić potrzeby osób poszkodowanych, a zwłaszcza tych najsłabszych – dzieci – zarówno w bardzo krótkim czasie, jak i długoterminowo, w dalszej perspektywie czasowej. Chodzi przede wszystkim o wodę, żywność, schronienie, zapewnienie bezpieczeństwa, zdrowia fizycznego i psychicznego, edukacji, a także pomoc w odbudowaniu więzi rodzinnych. Dlatego, aby pomoc humanitarna była skuteczna, należy wziąć pod uwagę wszystkie potrzeby uchodźców oraz IDPs na każdym etapie ich przesiedlenia³⁸.

Pozostawanie w takim stanie ma niebagatelny wpływ na psychikę dzieci, na ich życie, przyszłość, która jest jednym wielkim znakiem zapytania, ponieważ sytuacja uchodźstwa czy przesiedlenia może mieć długotrwały charakter. Świadczy o tym wiele przykładów, chociażby z Bliskiego Wschodu w odniesieniu do dzieci palestyńskich przebywających w Libanie, Syrii czy Jordanii. Liban na przykład nie przyznawał uchodźcom praw obywatelskich, nie zapewniał dzieciom prawa do korzystania ze szkolnictwa – nie mogły one uczęszczać do szkół publicznych, nie były też objęte systemem opieki zdrowotnej przez to państwo. Te zadania powierzono wprawdzie UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)³⁹, jednak – jak widać z dotychczasowych rozważań – to państwa mają konkretne zobowiązania wynikające przede wszystkim z umów międzynarodowych, a także z przynależności do organizacji międzynarodowych.

Do wymienionych zagrożeń dochodzą jeszcze takie, które wzbudzają szczególnie sprzeciw. Chodzi mianowicie o zagrożenia, które docierają do dzieci ze strony najbardziej nieoczekiwanej – osób i instytucji mających za zadanie ochronę dzieci w skrajnie trudnej sytuacji oraz niesienie im pomocy. Przypadki wykorzystywania seksualnego dzieci przez członków misji pokojowych⁴⁰ to jedna sprawa, ale druga, to ten sam proceder uprawiany przez pracowników pozarządowych organizacji humanitarnych. Do tego typu przypadków dochodziło m.in. w 2001 r. w Afryce Zachodniej, gdzie w obozach dla uchodźców dzieci były zmuszane do prostytucji. Było w to zaangażowanych kilkadziesiąt agencji pomocowych. Zapłatą były racje lub większe racje żywnościowe, środki higieniczne, leki, a także drobne sumy pieniędzy. Nie ulega wątpliwości, że takie sytuacje muszą spotykać się ze zdecydowanym sprzeciwem, gdyż stanowią jedną z najohydniejszych zbrodni popełnianych na dzieciach, zwłaszcza takich, które znalazły się w wyjątkowo trudnym położeniu⁴¹.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Szerzej na temat zob. m.in. K.R. Radley, „The Palestinian Refugees: the Right to Return in International Law”, *American Journal of International Law* 1978, t. 72, nr 3, s. 586–614, a także D. Chatty, „Disseminating Findings...”, op. cit., s. 40–42.

⁴⁰ Szczegółowo zob. m.in. J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 216–218.

⁴¹ *Sexual Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*, UNHCR, maj 2003, s. 71; a także A. Naik, „Protecting from Protectors: Lessons from West Africa”, *Forced Migration Review* October 2002, nr 15,

W sytuacji wewnętrznego przesiedlenia i uchodźstwa na szczególnie zagrożenia narażone są dzieci pozbawione opieki, gdyż opuszczone i samotne trafiają często do obozów w stanie skrajnego wyczerpania, głodne, chore i zastraszone. Wówczas najbardziej potrzebują bezpieczeństwa, a także – co wydaje się pierwszoplanowym zadaniem wszelkiego rodzaju organizacji niosących pomoc humanitarną – odnalezienia ich rodzin. Programy łączenia rodzin mają charakter długofalowy, ale powinny być podejmowane natychmiast. Konieczne jest sporządzenie odpowiedniej dokumentacji, jednak nie zawsze jest to łatwe, chociażby ze względu na zniszczenia związane z katastrofą. Ponadto w wielu państwach nie prowadzi się w ogóle rejestracji urodzin dzieci albo robi się to w sposób odbiegający od właściwych standardów. To prowadzi do wspomnianych trudności w poszukiwaniu i łączeniu rodzin, dlatego wiele programów kończy się niepowodzeniem⁴².

Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego ONZ ds. Dzieci i Konfliktu Zbrojnego niejednokrotnie w swoich raportach⁴³ podkreślał ryzyko, jakiego doświadczają dzieci wewnątrznie przesiedlone, które są narażone na traumatyczne przeżycia w okresie, kiedy potrzebują wsparcia, opieki, poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji. Niestety, większość tych dzieci nigdy już tego nie zaznaje, gdyż średnia stanu przesiedlenia wynosi współcześnie prawie 20 lat. To oznacza, że dzieci w ogromnej większości dorastają jako IDPs lub uchodźcy, osiągają dorosłość w warunkach skrajnie trudnych i bezpośrednio zagrażających ich egzystencji. Potwierdzają to liczne wizyty, jakie Specjalny Przedstawiciel składa w obozach dla osób wewnątrznie przesiedlonych i uchodźców. Z jednej więc strony w takiej sytuacji należy podjąć natychmiastowe działania, aby zapewnić potrzebującym to, czego najbardziej oczekują – właściwe schronienie, wodę pitną, środki higieniczne oraz żywność, a dzieciom dodatkowo możliwość pobierania nauki na poziomie przynajmniej podstawowym. W dalszej kolejności już same państwa, przy pomocy organizacji międzynarodowych – międzyrządowych oraz pozarządowych – powinny podjąć działania długofalowe, gdyż problemów wewnętrznego przesiedlenia i uchodźstwa nie da się rozwiązać w krótkim czasie, ale też należy – jak tylko staje się to możliwe – skrócić ten stan, sprawić, by rzeczywiście miał on charakter tymczasowy⁴⁴.

s. 16–19; L. Rumble, S. Mehta, „Assisting Children Born of Sexual Exploitation and Abuse”, *Forced Migration Review* January 2007, z. 27, s. 20–21; I. Levine, M. Bowden, „Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises: The Humanitarian Community’s Response”, *Forced Migration Review*, październik 2002, nr 15, s. 20–21, oraz szerzej J. Nowakowska-Małuścka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 216–218.

⁴² Szerzej na ten temat: M.E. Kures, „The effect of armed conflict on children: the plight of unaccompanied refugee minors”, *Suffolk Transitional Law Review* 2001–2002, t. 25, z. 1, s. 145–147; a także M. Merkelbach, „Reuniting children separated from their families after the Rwandan crisis of 1994: The relative value of a centralized database”, *International Review of the Red Cross* 2000, t. 82, nr 383.

⁴³ Zob. np. *Annual Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, Radhika Coomaraswamy, UN Doc. A/HRC/15/58, 3 września 2010 r.

⁴⁴ Ibidem, § 31–43.

W wielu regionach, w których występuje wewnętrzne przesiedlenie, problemy są bardzo podobne. Jako przykład może posłużyć sytuacja IDPs, a zwłaszcza dzieci, w Kolumbii. Jak wskazuje raport Komisji Kobiet ds. Kobiet i Dzieci Uchodźców (Women's Commission for Refugee Women and Children) z 2002 r., rodziny szukające bezpiecznego miejsca do życia w miastach wielokrotnie się przeprowadzają, a ponieważ nie są przyzwyczajone do miejskiego życia, nie potrafią poradzić sobie z innymi warunkami. Dzieci często głodują, nie uczęszczają do szkół, gdzie wprawdzie dociera pomoc humanitarna, ale IDPs nie są w stanie z niej korzystać. Dzieci w wieku przedszkolnym mogą przebywać w domach dziennej opieki, w których realizowane są programy otrzymywania żywności, lecz nie wszystkie gminy są zainteresowane tworzeniem takich ośrodków lub po prostu nie mają na to funduszy. Dlatego dzieci i ich matki zmuszone są żebrac na ulicy, co dodatkowo wystawia je na niebezpieczeństwo, przemoc i inne tego typu zagrożenia. Stan wewnętrznego przesiedlenia jest także przyczyną dyskryminacji w szkole, braku opieki zdrowotnej lub jej niedostatecznego zakresu⁴⁵.

Istotnym narzędziem ochrony dzieci-uchodźców i dzieci wewnętrznie przesiedlonych jest ich rejestracja. Zwłaszcza w tym pierwszym przypadku ma to niebagatelne znaczenie, gdyż pozwala w ten sposób chronić dzieci przed wydalaniem, rekrutacją do sił zbrojnych, zapewnia im dostęp do podstawowych praw i ułatwia połączenie z rodziną. Pomaga ona także w identyfikacji szczególnych potrzeb młodzieży, dzieci niepełnosprawnych, rozdzielonych z rodzinami⁴⁶. Jest to oczywiście proces długofalowy, ale w pierwszej kolejności, niemalże natychmiast, muszą zostać podjęte działania, które z czasem mają przynieść pożądany efekt. Dziecko musi więc zostać zidentyfikowane, zarejestrowane i należy z nim przeprowadzić wywiad, by można było rozpocząć poszukiwania jego rodziców czy innych krewnych⁴⁷. W zasadzie takie działania powinny być podejmowane przez same państwa, jednakże w konflikcie zbrojnym czy podczas innej katastrofy, gdy występuje chaos, a władze nie radzą sobie z sytuacją, zadania te spoczywają na organizacjach niosących pomoc humanitarną.

4. PROGRAMY DDR (*DISARMAMENT, DEMOBILISATION AND REINTEGRATION*) W POCZĄTKOWEJ FAZIE

Jednym z najbardziej palących problemów związanych z niesieniem pomocy humanitarnej dzieciom jest sytuacja małych żołnierzy. Programy, których celem

⁴⁵ *Unseen Millions: The Catastrophe of Internal Displacement in Colombia. Children and Adolescents at Risk*, Women's Commission for Refugee Women and Children, Nowy Jork, marzec 2002, s. 11–20.

⁴⁶ *Refugee Children*, UNHCR, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/9, 25 kwietnia 2002 r., s. 8.

⁴⁷ M. Merkelbach, „Reuniting Children...”, op. cit., s. 351. Zob. także C. Petty, „Family Tracing and Reunification – Safeguarding Rights and Implementing the Law”, *The International Journal of Children's Rights* 1996, t. 4, z. 2, s. 165–176.

jest przywrócenie ich społeczeństwu, wymagają oczywiście czasu, funduszy oraz wykwalifikowanego personelu, jednak w początkowym okresie działania powinny być podejmowane natychmiast, aby uchronić dzieci przed ponowną rekrutacją do sił zbrojnych lub innych ugrupowań militarnych.

Należy podkreślić, że dziecko-żołnierz w momencie zaprzestania walki znajduje się w niezwykle trudnej sytuacji. Nie jest celem tych rozważań analiza zagadnienia i procedury rekrutacji dzieci do armii, lecz spojrzenie na ich problemy, które się pojawiają, gdy kończy się walka.

Międzynarodowe prawo humanitarne nakłada na strony konfliktu zbrojnego obowiązek szczególnej ochrony dziecka zatrzymanego w związku z konfliktem, niezależnie od tego, czy przysługuje mu status jeńcy wojennego, czy nie (por. art. 77 ust. 3 PD I). Natomiast z punktu widzenia omawianej problematyki kluczowe znaczenie mają postanowienia *Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne*⁴⁸ (dalej: PF), w którym zwraca się uwagę na konieczność podjęcia wszelkich możliwych środków, aby dzieci, które były wykorzystywane w konflikcie zbrojnym niezgodnie z protokołem, zostały poddane demobilizacji lub zwolnione ze służby wojskowej w inny sposób. Należy im zapewnić pomoc „w celu ich fizycznej i psychicznej readaptacji oraz społecznej reintegracji” (por. art. 6 ust. 3 PF). Oznacza to, że państwa powinny wprowadzać programy Demobilizacji, Demilitaryzacji (Rozbrojenia) i Reintegracji (DDR) w stosunku do dzieci.

Na problem ten zwróciła uwagę już Graça Machel w pierwszym raporcie dotyczącym sytuacji dzieci w konfliktach zbrojnych. Podkreśliła m.in., że najpilniejszą sprawą jest wydostanie osób poniżej 18. roku życia z wszelkiego rodzaju sił zbrojnych. Niestety, w niewielu konfliktach, a później porozumieniach pokojowych dzieci zostały zauważone jako uczestnicy walk. Większość tych porozumień w ogóle nie zawierała specjalnych postanowień odnoszących się do dzieci-żołnierzy. Przeprowadzane programy demobilizacyjne nie brały dzieci pod uwagę, obejmowały tylko dorosłych członków sił zbrojnych, a dzieci były pozostawiane samym sobie, mimo że ich udział w walkach był znaczący⁴⁹. Rzadko więc się zdarza, by dzieci były obejmowane programami DDR, gdyż strony w konflikcie nie chcą przyznawać się do ich wykorzystywania, chociaż powszechnie wiadomo, że taki proceder prowadziły⁵⁰. Dopiero w zasadach z Kapsztadu⁵¹ pojawiły się punkty dotyczące demilitaryzacji dzieci-żołnierzy. Przede

⁴⁸ *Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne* z dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 91, poz. 608).

⁴⁹ *Impact of Armed Conflict on Children*, Report of the Expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, Submitted Pursuant to General Assembly Resolution 48/157. A/51/306, 26 sierpnia 1996 r., § 49–57.

⁵⁰ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 198–207.

⁵¹ *Cape Town Principles and Best Practices*, Adopted at the Symposium on the Prevention of Recruitment of Children into the Armed Forces and on Demobilization and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa, UNICEF 1997.

wszystkim taki proces musi je objąć w pierwszej kolejności, już w trakcie negocjacji pokojowych, są to bowiem kwestie ściśle ze sobą powiązane, a czas odgrywa dla tych dzieci ogromną rolę. Demobilizacja powinna trwać tak krótko jak tylko jest to możliwe, z poszanowaniem godności i ochroną tożsamości dziecka. Powinien być w nią zaangażowany tylko wykwalifikowany personel, który będzie w stanie zdiagnozować potrzeby każdego dziecka, zapewnić mu poczucie bezpieczeństwa oraz rzetelnie poinformować o przebiegu procesu demobilizacyjnego. Szczególną uwagę należy przy tym poświęcić dziewczętom, których sytuacja w grupach zbrojnych jest wyjątkowo tragiczna. Są one nie tylko żołnierzami, ale także kochankami, żonami dowódców, wielokrotnie wykorzystywanymi seksualnie, w większości wypadków z użyciem przemocy.

W pierwszym etapie programu należy również podjąć działania na rzecz łączenia rodzin i ich pojednania, a także zapewnić opiekę medyczną. Wojna bowiem niesie za sobą wiele ofiar wśród ludności cywilnej, a zwłaszcza dzieci, szczególnie tych, które brały udział w walkach lub były w inny sposób zaangażowane w konflikt zbrojny. Zdemobilizowane dzieci – niepełnosprawne, zarażone wirusem HIV, chore na AIDS, uzależnione od alkoholu i narkotyków, a także nieletnie matki z małymi dziećmi nie tylko muszą być objęte opieką w pierwszej kolejności, ale także ta opieka powinna być kompleksowa. Chodzi o to, by całkowicie zapobiec ich ponownej rekrutacji. Ze względów bezpieczeństwa ośrodki demobilizacyjne powinny się znajdować daleko od teatru działań wojennych, jeśli te jeszcze trwają, a powrót do społeczeństwa, już po przebyciu całego procesu, powinien się odbywać z zapewnieniem dzieciom poczucia bezpieczeństwa⁵².

W ramach programu w pierwszej kolejności bada się sytuację dziecka, przeprowadza wstępny wywiad, sporządza dokumentację oraz wyposaża dziecko w dokument świadczący o jego udziale w programie DDR. Następnie wykonuje się m.in. badania medyczne i psychologiczne, które mają często pomóc w leczeniu uzależnień dziecka. Chodzi o to, by przygotować je do powrotu do swojej społeczności. Jest to niezwykle ważny etap, gdyż dzieci często powracają do miejsc, w których dokonywały aktów przemocy⁵³.

Na pierwszy plan wysuwa się nauka jako taka, ale także nauka innych, bardziej pokojowych zachowań – odpowiedzialności, szacunku, akceptacji, które mają w przyszłości pomóc dziecku w możliwie normalnym funkcjonowaniu. Oczywiście jest to proces długotrwały, zwłaszcza w kontekście reintegracji byłych dzieci-żołnierzy ze społeczeństwem po tym, jak dopuszczały się niejednokrotnie zbrodni w czasie akcji militarnych. Ten proces może trwać latami, bowiem jego efekt często zależy od indywidualnych predyspozycji dziecka⁵⁴. To zagadnienie jednak wychodzi poza zakres niniejszego rozdziału, gdyż powinno raczej być rozważane w kontekście pomocy rozwojowej.

⁵² Ibidem, s. 4–8.

⁵³ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 198–207.

⁵⁴ Ibidem.

Trzeba też podkreślić, że niemal się nie zdarza, by program DDR został właściwie przeprowadzony, dzieci nie zawsze są nim obejmowane, nie zawsze trafiają pod opiekę organizacji humanitarnych, które zapewnią im pomoc psychologiczną, pomogą powrócić do w miarę normalnego życia w swoim społeczeństwie. Wiele dzieci trafia do więzień, gdzie pozbawione są wszelkich praw, gdzie ich koszmar trwa dalej. Dziewczynki natomiast, które służyły swoim komendantom w charakterze niewolnic seksualnych – z małymi dziećmi, zarażone wirusem HIV – są odrzucane przez swoje rodziny, społeczności⁵⁵. Doświadczają ostracyzmu i poniżenia.

Programy DDR najczęściej realizowane są w ramach procesów pokojowych, jak było np. w Liberii, Sierra Leone czy innych państwach Afryki Zachodniej. Głównym celem podejmowanych działań było zapobieganie ponownej rekrutacji dzieci, co jednak znamienne, programem zostały objęte tylko te dzieci, które brały aktywny i bezpośredni udział w działaniach militarnych⁵⁶. Niemal zupełnie pominięto trudne położenie dziewcząt-żołnierzy, które prawie w ogóle nie są informowane, że w takim programie mogą wziąć udział⁵⁷. Jako przykład może posłużyć Kolumbia, gdzie w 2007 r. w programie demobilizacji dziewczęta stanowiły zaledwie 25% zdemobilizowanych dzieci⁵⁸, chociaż ich udział w grupach zbrojnych jest stosunkowo duży.

W kontekście prawidłowego przeprowadzania programu DDR konieczne jest zapewnienie udziału w pełni wykwalifikowanego personelu tak medycznego, jak i mającego przygotowanie psychologiczne, a w przypadku pomocy udzielanej dziewczętom, często cierpiącym na choroby przenoszone drogą płciową – personelu, który będzie się legitymował specjalistyczną wiedzą w tym zakresie. Stan zdrowia zdemobilizowanych dzieci jest niestety zły. Cierpią one z niedożywienia,

⁵⁵ G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 397–398. Zob. także J. Czyżewski, *Dzieci żołnierze we współczesnych konfliktach zbrojnych*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2009, s. 189–203.

⁵⁶ Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadami z Kapsztadu (*Cape Town Principles...*, op. cit.) dzieckiem-żołnierzem jest każda osoba poniżej 18. roku życia, która towarzyszy oddziałom zbrojnym jako żołnierz albo wykonuje inne zadania – jak gotowanie, przenoszenie przesyłek, noszenie broni i amunicji czy świadczenie usług seksualnych. Tak więc kategorię tę rozumie się szeroko – chodzi nie tylko o bezpośredni, ale i pośredni udział dziecka w konflikcie zbrojnym. Nie jest to wprawdzie definicja prawnie wiążąca, traktatowa, jednak jest przytaczana przez organy organizacji międzynarodowych, także przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa ONZ.

⁵⁷ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 198–207, a zwłaszcza C. Knudsen, „Demobilization and reintegration during an ongoing conflict”, *Cornell International Law Journal* 2004, t. 37, z. 3, s. 497; B. Verhey, „Child Soldiers: Preventing, Demobilizing and Reintegrating”, *Africa Region Working Paper Series* nr 23, listopad 2001 r., oraz *Child Soldiers and Disarmament, Demobilization, Rehabilitation and Reintegration in West Africa. A Survey of Programmatic Work on Child Soldiers in Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia and Sierra Leone*, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, listopad 2006 r.

⁵⁸ Szerzej zob. G. Schwitalla, L.M. Dietrich, „Demobilisation of Female Ex-combatants in Colombia”, *Forced Migration Review* styczeń 2007 r., z. 27, s. 58–59.

chorób, kalectwa, były bite i maltretowane, mają słaby układ odpornościowy, są uzależnione⁵⁹. Dlatego należy uznać, że w przypadku szeroko podejmowanej pomocy humanitarnej w sytuacji konfliktu zbrojnego niesienie pomocy dzieciom dotkniętym rekrutacją powinno się znaleźć na pierwszym planie, by jak najwięcej młodych istnień udało się uratować, także dla odradzającego się z przemocy społeczeństwa.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że niesienie pomocy dzieciom-żołnierzom, próby wydostania ich z uzbrojonych oddziałów są bardzo niebezpieczne. Pokazują to liczne przykłady ataków na agencje i organizacje międzynarodowe, w tym na pracowników organizacji pozarządowych. W 2006 r. został zamordowany pracownik organizacji humanitarnej, który starał się o zwolnienie dzieci-żołnierzy z ugrupowań militarnych działających w prowincji Północne Kivu w Demokratycznej Republice Konga. Dotarcie do tych dzieci często jest utrudnione nie tylko z powodu samego konfliktu, ale też usytuowania obozów grup zbrojnych w miejscach szczególnie niedostępnych. Jak się jednak podkreśla, wysiłki na rzecz demobilizacji dzieci-żołnierzy nadal powinny być podejmowane⁶⁰.

5. PROBLEMY Z DOSTARCZANIEM POMOCY HUMANITARNEJ

Dzieciom przyznaje się pierwszeństwo przy rozdziale pomocy humanitarnej (wynika to bezpośrednio np. z art. 70 PD I). Ważne są też postanowienia PD II dotyczącego ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych. Stosowny art. 18 PD II odnosi się do bezstronnej pomocy humanitarnej, niesionej bez czynienia jakiejkolwiek różnicy na niekorzyść. Treść tego artykułu oznacza, że państwo naruszy międzynarodowe prawo humanitarne, jeśli nie dopuści takiej pomocy do ludności cywilnej, której życie i zdrowie są zagrożone na skutek prowadzonych działań militarnych. To, że w pierwszej kolejności pomoc należy kierować do osób najbardziej bezbronnych, a więc do dzieci, wynika z zasad ogólnych⁶¹.

Niestety, odmowa udzielania i przekazywania pomocy humanitarnej, blokowanie przejazdu oraz dostarczania pomocy potrzebującym, jak również ataki na pracowników organizacji humanitarnych stanowią nieodłączny element wielu konfliktów zbrojnych. Zdarza się to również wówczas, gdy pomoc jest organizowana w warunkach pokojowych, a główną jej przyczyną jest klęska żywiołowa.

⁵⁹ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka...*, op. cit., s. 198–207, a także K. Gislesen, *A Childhood Lost? The Challenges of Successful Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Child Soldiers: The Case of West Africa*, Norwegian Institute of International Affairs, Paper No. 712–2006, s. 23–26.

⁶⁰ *Child Soldiers. Global Report 2008*, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, London 2008, s. 27–28, oraz I. Cohn, „The Protection of Child Soldiers During the Liberian Process”, *The International Journal of Children's Rights* 1998, t. 6, z. 2, s. 196–202

⁶¹ D. Plattner, „The protection of displaced persons in non-international armed conflicts”, *International Review of the Red Cross* 1992, nr 291, s. 573.

Znacznie częściej ma to jednak miejsce w sytuacji konfliktów zbrojnych. Opierając się na danych ONZ, można wskazać, że na skutek konfliktów zbrojnych, toczących się na całym świecie, około 80 mln dzieci pozbawionych jest pomocy humanitarnej. Przyczyny są różne – względy bezpieczeństwa, ale także wola polityczna. W wielu też przypadkach pomoc humanitarna jest wstrzymywana ze względu na toczące się walki. Jednakże należy wyraźnie podkreślić, że odmowa udzielania i przekazywania pomocy humanitarnej dostarczanej ludności cywilnej, w tym dzieciom, oraz ataki na pracowników organizacji humanitarnych stanowią naruszenia postanowień KG IV z 1949 r. oraz protokołów dodatkowych z 1977 r. i mogą być uznane za zbrodnię wojenną (warto chociażby wskazać na art. 8(b)(iii) i (e)(iii) *Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*⁶²). Co więcej, jest to zasada wynikająca ze zwyczajowego prawa międzynarodowego⁶³.

Jak już zwracano uwagę, pomoc humanitarna, która powinna docierać także do dzieci, w tym dzieci-uchodźców i dzieci wewnątrznie przesiedlonych, napotyka szereg trudności – jest wstrzymywana, ograniczana lub w ogóle nie dostarczana. Oczywiście, w pierwszej kolejności odpowiedzialność za zapewnienie takiej pomocy spoczywa na państwie lub władzach kontrolujących terytorium, na którym przebywają uchodźcy czy osoby wewnątrznie przesiedlone. Jednak miliony dzieci, które znalazły się w takim położeniu na skutek konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych czy innych kataklizmów, nie korzystają ze swoich praw, znajdują się w skrajnie trudnych warunkach, pozbawione fundamentalnych elementów swojej egzystencji⁶⁴.

W czasie katastrof grupy, które są najbardziej narażone na niebezpieczeństwo, zdane są w zasadzie na pomoc z zewnątrz. Ta jednak niejednokrotnie w ogóle do nich nie dociera. Spowodowane jest to z jednej strony brakiem dostępu do poszkodowanych, odciętych często od świata, a z drugiej – przede wszystkim w czasie konfliktu zbrojnego – odmową ze strony różnych formacji zbrojnych przekazania takiej pomocy. W ten sposób ludność pozbawiona jest podstawowych środków potrzebnych do przeżycia. Dlatego Rada Bezpieczeństwa uznała odmowę udzielenia pomocy humanitarnej za jedno z najcięższych naruszeń wobec dzieci w czasie wojny (o czym była już mowa na samym początku rozdziału; por. rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1539 z 2004 r.). Środki przekazywane przez organizacje są także grabione przez silniejszych, i to nie tylko w drodze, ale również, gdy dotrą na miejsce.

Można przytoczyć wiele przykładów takich działań we współczesnych konfliktach zbrojnych. W 2009 r. w Afganistanie doszło do 163 ataków na konwoje

⁶² *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).

⁶³ <http://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/six-grave-violations/denial-of-humanitarian-access/> (dostęp: 20.07.2014 r.).

⁶⁴ *The Rights and Guarantees of Internally...*, op. cit. s. 59 oraz N. Kastberg, „Strengthening the Response to Displaced Children”, *Forced Migration Review* październik 2002 r., nr 15, s. 4.

z pomocą humanitarną⁶⁵. W latach 2003–2009 blisko 40 pracowników organizacji humanitarnych zginęło, a wielu zostało rannych. Ponadto dotkliwa susza, a w związku z tym wzrost cen żywności odbiły się negatywnie na małych Afgańczykach. Dodatkowo brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa powodował, że dostarczenie podstawowych środków było niemalże niemożliwe lub bardzo ryzykowne⁶⁶. Sytuacje tego typu zdarzały się i w innych konfliktach: w Republice Środkowoafrykańskiej⁶⁷, Birmie (Myanmarze)⁶⁸, Czadzie⁶⁹, Kolumbii⁷⁰ czy Demokratycznej Republice Konga⁷¹. Zresztą Afryka jest kontynentem najbardziej potrzebującym pomocy humanitarnej, tam dociera jej najwięcej, choć nie zawsze trafia ona do potrzebujących.

Nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że obraz niesionej pomocy nie wygląda jasno. Chociaż organizacje i różne wyspecjalizowane agendy ponoszą ryzyko i próbują dotrzeć z pomocą tam, gdzie ona jest potrzebna, to jednak mnożące się trudności uniemożliwiają dostawy leków, żywności, odzieży i innych potrzebnych artykułów. Oczywiście najtrudniejsza jest sytuacja osób najbardziej bezbronnych i nieporadnych, jak dzieci, osoby starsze, niepełnosprawne i kobiety. Oni mają szczególne potrzeby, a jeśli dodać stan uchodźstwa lub wewnętrznego przesiedlenia, w jakim się znajdują, to bez przesady można powiedzieć, że bez pomocy humanitarnej nie są w stanie w ogóle przetrwać⁷².

6. PODSUMOWANIE

Omówienie w niniejszym rozdziale problematyki niesienia pomocy humanitarnej dzieciom dotkniętym przez konflikty zbrojne oraz klęski żywiołowe i inne katastrofy pokazuje, że jako jedna z najsłabszych grup, należąca do tzw. *vulnerable persons*, potrzebują one większego wsparcia. Pomoc musi docierać do nich jak najszybciej. Związanych jest z tym jednak wiele problemów. Dzieci

⁶⁵ *Children and Armed Conflict*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/742-S/2010/181, 13 kwietnia 2010 r., § 52.

⁶⁶ *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in Afghanistan*, UN Doc. S/2008/695, 10 listopada 2008 r., § 51 i nast.

⁶⁷ Np. zob. *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in the Central African Republic*, UN Doc. S/2009/66, 3 lutego 2009 r.

⁶⁸ Zob. *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in Myanmar*, UN Doc. S/2009/278, 1 czerwca 2009 r.

⁶⁹ *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in Chad*, UN Doc. S/2008/532, 7 sierpnia 2008 r.

⁷⁰ *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in Colombia*, UN Doc. S/2009/434, 28 sierpnia 2009 r.

⁷¹ *Report of the UN Secretary-General on children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo*, UN Doc. S/2010/369, 9 lipca 2010 r.

⁷² Zob. m.in. *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, UN Doc. S/2012/376, 22 maja 2012 r., a także *Children and armed conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/68/878-S/2014/339, 15 maja 2014 r.

doświadczają największych cierpień, są pozbawione poczucia bezpieczeństwa, domu, często rodziny. Padają ofiarami naruszeń, są w bezwzględny sposób wykorzystywane. Pomoc dociera do nich w ostatniej kolejności, gdyż nie potrafią o nią zawalczyć.

Należy podkreślić, że konflikty zbrojne często toczą się w rejonach trudno dostępnych, dlatego niesienie pomocy humanitarnej może być niemożliwe. Nie zwalnia to jednak stron z obowiązku zapewnienia ludności cywilnej, zwłaszcza dzieciom, środków, które pozwolą im przeżyć. Rzeczywistość nieraz pokazuje, że osoby szczególnie wrażliwe umierają z głodu, niedożywienia lub na skutek chorób, gdyż nie dociera do nich na czas odpowiednia pomoc. W obozach dla uchodźców czy innych miejscach, w których przebywają ofiary katastrof, rozdział pomocy humanitarnej następuje często w sposób niezapewniający tym najsłabszym wystarczających środków.

Pomoc powinna mieć charakter kompleksowy. Chodzi mianowicie z jednej strony o zapewnienie podstawowych środków do przeżycia – żywności, schronienia, środków higienicznych, ale z drugiej – także o podejmowanie programowych działań, takich jak zapewnienie możliwości nauki, poszukiwanie rodzin czy objęcie byłych dzieci-żołnierzy programem demobilizacji i reintegracji. Należy zwrócić uwagę na każdą grupę dzieci dotkniętą katastrofą, biorąc pod uwagę jej szczególne potrzeby, stan emocjonalny, zdrowotny pod względem fizycznym i psychicznym. Konieczne jest więc skierowanie do takich działań odpowiedniego personelu. Nie mogą to być osoby przypadkowe, ale przeszkolone, mające specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w pracy z dziećmi, które miały traumatyczne przeżycia i które są ofiarami w najpełniejszym tego słowa znaczeniu. Należy przy tym kierować się nie tylko normami międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, które nakładają na państwa wyraźne obowiązki w tej materii, ale także zwykłymi zasadami humanitarnego traktowania i niesienia pomocy najbardziej potrzebującym.

Rola organizacji międzynarodowych, tak międzyrządowych, jak i pozarządowych, jest tu nie do przecenienia. Jednakże nie osiągną one niczego bez wsparcia ze strony państw i władz lokalnych, które – jeśli nie są w stanie pomagać – to powinny ułatwiać albo przynajmniej nie przeszkadzać w udzielaniu pomocy humanitarnej dzieciom – tym szczególnym jej biorcom.

STOSOWANIE PERSPEKTYWY PŁCI W PROCESIE UDZIELANIA POMOCY HUMANITARNEJ

Pakowanie żywności w odpowiednio lekkie paczki, tak by mogły unieść je kobiety, wydłużenie godzin otwarcia punktów medycznych, by z ich pomocy mogli skorzystać mężczyźni pracujący na roli, zapewnienie protez dostosowanych dla osób obu płci – to tylko niektóre przykłady uwzględnienia perspektywy płci¹ w procesie udzielania pomocy humanitarnej. Staje się to coraz częściej nieodzownym elementem misji humanitarnych, o czym świadczą m.in. postanowienia *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej*².

Stosowanie perspektywy płci opiera się na założeniu, że konflikty zbrojne i klęski żywiołowe nie są neutralne płciowo, ponieważ w różnym zakresie dotyczą kobiety i mężczyzn, dziewczęta i chłopców. Sytuacja kryzysowa prowadzi często do eskalacji istniejących nierówności, ale może też dawać szansę podjęcia działań na rzecz ich zredukowania. Jak zostanie poniżej wykazane, uwzględnianie płci biorców w trakcie udzielania pomocy humanitarnej stanowi narzędzie zwiększające skuteczność projektu pomocowego i bezpieczeństwo jego beneficjentów, a także instrument wspomagający osiągnięcie równości płci.

1. PŁEĆ A POMOC HUMANITARNA – NAJWAŻNIEJSZE DOKUMENTY MIĘDZYNARODOWE. EWOLUCJA PROBLEMATYKI

Prawo humanitarne, podobnie jak inne gałęzie prawa, nie pozostaje obojętne na problemy oraz potrzeby związane z płcią. Samo podejście do tematyki płci zmienia się natomiast na przestrzeni lat, co jest odbiciem zachodzących przemian

¹ Przez „stosowanie perspektywy płci” (*gender perspective*; termin ten bywa tłumaczony na język polski także jako „perspektywa równości płci”) należy rozumieć analizę danego zagadnienia pod kątem różnych konsekwencji, jakie wynikają z określonej sytuacji/działania dla kobiet i mężczyzn. W niniejszym rozdziale termin „płeć” używany jest w rozumieniu „gender” – co jest zazwyczaj tłumaczone na język polski jako „płeć społeczno-kulturowa”, zob. definicje przytoczone w: A. Neimanis, *Polityka równości płci w praktyce. Podręcznik UNDP*, Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2006, s. 130.

² Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej*, Dz. U. UE C 25/1 z 30.01.2008 r. (dalej: *Konsensus europejski*).

społecznych. Zjawisko to można dostrzec także w odniesieniu do zagadnienia pomocy humanitarnej.

Większość przepisów zawartych w konwencjach genewskich z 1949 r.³ oraz protokołach dodatkowych z 1977 r.⁴ została sformułowana w sposób neutralny płciowo. W umowach tych znajdują się jednak również normy dotyczące bezpośrednio sytuacji kobiet w czasie konfliktów zbrojnych, przede wszystkim poświęcone kwestii ich bezpieczeństwa⁵, w tym ochrony przed przemocą seksualną⁶. Zawierają one wiele artykułów regulujących sposób traktowania kobiet internowanych i jeńców wojennych⁷.

Wśród postanowień dotyczących udzielania pomocy ludności cywilnej znajdują się regulacje odnoszące się do kobiet, lecz koncentrują się one na ich roli reprodukcyjnej, zobowiązując strony do zapewnienia szczególnej pomocy kobietom w ciąży⁸, matkom karmiącym piersią oraz w kobietom w połogu⁹, a także matkom dzieci do lat siedmiu¹⁰, m.in. poprzez zagwarantowanie wolnego przewozu przesyłek zawierających niezbędną żywność, odzież i środki wzmacniające dla nich przeznaczone¹¹ oraz tworzenie stref sanitarnych¹². Władze okupacyjne nie powinny czynić przeszkód w stosowaniu wobec tych osób środków preferencyjnych podjętych przed okupacją w zakresie wyżywienia, opieki lekarskiej i ochrony przed skutkami wojny¹³. Z uprzywilejowanego traktowania korzystają również kobiety ciężarne i matki dzieci do lat siedmiu będące cudzoziemkami¹⁴.

Włączenie ochrony kobiet w nurt prawa humanitarnego – przede wszystkim poprzez rozbudowanie postanowień konwencji genewskich w protokołach dodatkowych – wiąże się z rozwojem międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w tym z uchwaleniem pod auspicjami ONZ w 1979 r. *Konwencji*

³ *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych* (dalej: I KG); *Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu* (dalej: II KG); *Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych* (dalej: III KG), *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny* (dalej: IV KG), Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

⁴ Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.: *Protokół dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (PD I) oraz *Protokół dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych* (PD II), sporządzone w Genewie 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175.

⁵ I KG art. 12, II KG art. 12.

⁶ IV KG art. 27, PD I art. 76.

⁷ M.in. III KG art. 97, IV KG art. 76, 85, 89, 124, PD I art. 75, ust. 5.

⁸ IV KG art. 16. Należy dodać, że art. 8(a) PD I obejmuje definicją „rannych i chorych” także kobiety ciężarne oraz „przypadki macierzyństwa”.

⁹ PD I art. 70, ust. 1.

¹⁰ IV KG art. 14.

¹¹ IV KG art. 23.

¹² IV KG art. 14.

¹³ IV KG art. 50.

¹⁴ IV KG art. 89.

w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹⁵ (dalej: Konwencja LDK). Regulacje te trudno jednak uznać za satysfakcjonujące, ponieważ, jak wspomniano, odnoszą się do kobiet głównie poprzez pryzmat ochrony dzieci. J. Gardam wskazuje zwłaszcza na deficyt standardów dotyczących zapobiegania przemocy wobec kobiet, w której to materii obserwujemy od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku znaczący postęp, jednak nie tyle w obszarze prawa humanitarnego, co praw człowieka¹⁶. Należy przy tym zauważyć, że zagadnienie przemocy wobec kobiet jest przeważnie przedmiotem postanowień o charakterze pozaumownym¹⁷.

Także rozbudowa standardów odnoszących się do kwestii płci i udzielania pomocy humanitarnej odbywa się na drodze pozaumownej, w wyniku aktywności licznych organizacji i organów międzynarodowych. Na wiele aktów można wskazać w dorobku ONZ. Jednym z nich jest dokument końcowy IV Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet (Pekin, 1995 r.), czyli *Platforma Działania – Cele Strategiczne*, który zawiera rozdział poświęcony sytuacji kobiet w czasie konfliktów zbrojnych, wskazując na potrzebę ich ochrony, w tym zapewnienia pomocy kobietom-uchodźcom oraz kobietom przesiedlonym wewnątrz kraju, jak i poza jego granicami¹⁸. Przełomowe znaczenie dla uznania roli kobiet i ich praw na etapie zapobiegania konfliktom zbrojnym, w trakcie konfliktów oraz w procesie pokojowym ma niewątpliwie rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1325 z 2000 r.¹⁹, która zwraca uwagę na szczególne potrzeby kobiet i dziewcząt podczas konfliktów i w procesie odbudowy. Jej ważnym dopełnieniem jest rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1820 z 2008 r.²⁰ poświęcona przemocy seksualnej wobec kobiet podczas konfliktów zbrojnych. Dokumenty te niejako uzupełniają wspomnianą wcześniej Konwencję LDK, która nie zawiera postanowień w omawianej materii.

Przestrzeganie praw kobiet w trakcie konfliktów zbrojnych oraz innych sytuacji kryzysowych jest natomiast od wielu lat przedmiotem stałej uwagi Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (dalej: Komitet LDK), który monitoruje przestrzeganie Konwencji LDK przez państwa-strony²¹. W 2013 r. organ ten uchwalił zalecenia ogólne nr 30 dotyczące roli kobiet w zapobieganiu konfliktom zbrojnym, w czasie tych konfliktów i po ich zakończeniu²². Zalecenia te odnoszą

¹⁵ *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. z 1982 r., nr 10, poz. 71.

¹⁶ J. Gardam, „Women, human rights and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross* 1998, nr 324.

¹⁷ Zob. podrozdz. 2.2, s. 254–255 niniejszej książki.

¹⁸ *Deklaracja Pekńska i Platforma Działania*, Pekin 4–15 września 1995 r., A/CONF.177/20, rozdz. E.

¹⁹ S/RES/1325(2000).

²⁰ S/RES/1820(2008).

²¹ Szerzej: K. Sękowska-Kozłowska, „Konflikty zbrojne a prawa kobiet w świetle praktyki Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet”, *Przegląd Strategiczny* 2013, nr 1.

²² CEDAW/C/GC/30.

się również bezpośrednio do kwestii pomocy humanitarnej, m.in. zwracając uwagę na potrzebę włączenia kobiet w proces udzielania pomocy humanitarnej²³ oraz zapewnienia natychmiastowej pomocy humanitarnej kobietom-uchodźcom i wewnętrznie przesiedlonym²⁴.

Także Unia Europejska podjęła istotne działania na rzecz włączenia tematyki płci do pomocy humanitarnej. Wspomniany już *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* z 2007 r. stwierdza: „uznając, że kobiety, dziewczęta, chłopcy i mężczyźni mają różne potrzeby i umiejętności i wnoszą różne rodzaje wkładów w działania, UE podkreśla znaczenie włączania problematyki płci do pomocy humanitarnej”²⁵, a także: „UE przyznaje, że aktywny udział kobiet w pomocy humanitarnej jest kwestią kluczową, i zobowiązuje się do wspierania tego udziału”²⁶.

Jak można zauważyć, większość z przywołanych dokumentów odnosi się do szczególnej sytuacji kobiet w czasie konfliktów zbrojnych, natomiast konsensus europejski dotyczy uwzględniania płci beneficjentów pomocy humanitarnej. Jest to wynik ewolucji podejścia do problematyki płci w naukach społecznych i prawnych – od nakierowania uwagi na kobiety i ich potrzeby (czego wyrazem było m.in. uchwalenie Konwencji LDK), do wprowadzenia perspektywy płci, czyli analizowania zjawisk przez pryzmat konsekwencji, które niosą dla obu płci, w zależności przypisywanych im przez społeczeństwo ról czy cech²⁷. W wielu przypadkach będzie to oznaczało niewątpliwie skupienie się na kobietach, które nadal stanowią główną grupę ofiar dyskryminacji ze względu na płeć. Nie oznacza to oczywiście, że tylko one są ofiarami sytuacji kryzysowych. W nauce trwa spór, czy konflikt zbrojny dotyka w większym stopniu mężczyzn czy kobiety²⁸, który jest na dłuższą metę nie do rozstrzygnięcia, bo o ile można ustalić liczbę zabitych i rannych, o tyle trudno zmierzyć ilość krzywdy i cierpienia będących udziałem poszczególnych ofiar wojny.

Nie ulega wątpliwości, że wojna czy inny kryzys humanitarny odbija swe piętno na wszystkich – mężczyznach i kobietach, chłopcach i dziewczętach. Konflikty zbrojne i stany klęsk żywiołowych często pogłębiają ponadto istniejące nierówności lub generują nowe płaszczyzny, na których dochodzi do dyskryminacji. Z przyczyn kulturowych dyskryminacja obejmuje najczęściej kobiety – w dostępie do zasobów, do władzy czy poprzez większe narażenie na przemoc.

²³ Ibidem, pkt 42.

²⁴ Ibidem, pkt 57.

²⁵ *Konsensus europejski...*, op. cit., pkt 23.

²⁶ Ibidem, pkt 24.

²⁷ Komisja Europejska wskazuje ponadto w tym kontekście na potrzebę uwzględnienia także szczególnych potrzeb takich grup, jak osoby homoseksualne, biseksualne, transpłciowe czy interseksualne, zob. *Gender in Humanitarian Aid: Different Needs, Adapted Assistance*, SWD(2013)290 final, s. 4.

²⁸ Zob. np. H. Urdal, „Myth busting: Are women the main victims of armed conflict?”, *PRIO Gender, Peace and Security Update*, lipiec–sierpień 2010.

Dlatego – jak zostanie dalej wykazane – uwzględnienie płci w procesie udzielania pomocy humanitarnej niesie daleko idące praktyczne konsekwencje. C. McAskie zauważa, że „choć zarówno mężczyźni, jak i kobiety są dotknięci przez konflikt, sytuacje kryzysowe mają na nich różny wpływ. Konflikt i wojna nie są neutralne płciowo. I tak, 80% osób wewnętrznie przesiedlonych i uchodźców to kobiety i dzieci. Kobiety uciekają, przystosowują się do życia w obozach lub są bezpośrednio wciągnięte w sam konflikt. W wielu przypadkach kobiety i dziewczęta żyjące w strefach konfliktu są jedynymi żywicielkami i opiekunkami swoich rodzin, ponieważ większość mężczyzn zginęła lub jest nieobecna, biorąc udział w walce. Taka sytuacja prowadzi do przesunięcia ról płci wraz z radykalnym wzrostem znaczenia kobiet, które zostają głowami gospodarstw domowych”²⁹. Stosując perspektywę płci, należy zatem wziąć pod uwagę dynamiczny charakter ról płci oraz przemiany społeczne będące konsekwencją sytuacji kryzysowych.

2. GŁÓWNE PRZESŁANKI STOSOWANIA PERSPEKTYWY PŁCI W PROCESIE UDZIELANIA POMOCY HUMANITARNEJ

Celem pomocy humanitarnej jest przede wszystkim zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak bezpieczne schronienie, dostęp do żywności, odzieży, lekarstw czy środków higieny, które to potrzeby wydają się być uniwersalne dla kobiet i mężczyzn. Istnieją jednak ważne powody przemawiające za uwzględnianiem tu czynnika płci. Wśród nich można wyróżnić trzy główne przesłanki: skuteczność, bezpieczeństwo i równość. Odnoszą się one zarówno do perspektywy krótkofalowej, jak i długofalowej³⁰. Wzmocnienie skuteczności udzielanej pomocy i bezpieczeństwa jej biorców przemawiają za stosowaniem perspektywy płci jako narzędzia realizacji celów krótkoterminowych, służącego osiągnięciu doraźnych rezultatów. Stosowanie tej perspektywy może także być narzędziem osiągania zmian długofalowych, jako instrument wspierający równość płci.

2.1. SKUTECZNOŚĆ

Natura pomocy humanitarnej, która służy udzieleniu pilnego wsparcia osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej, sprawia że w pierwszej kolejności należy się odnieść do kryterium skuteczności. Jest to także przesłanka o charakterze ekonomicznym, ponieważ skuteczne dotarcie z pomocą do jej adresatów

²⁹ Przemówienie wygłoszone w czasie pełnienia funkcji dyrektora United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, tekst dostępny na: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/Mcaskie.htm> (dostęp: 26.06.2014 r.).

³⁰ Por. H. van Dijkhorst, S. Vonhof, „Gender and humanitarian aid. A literature review of policy and practice”, *Wageningen Disaster Studies* 2005, s. 17.

oznacza redukcję dalszych kosztów. Przykładowo: odpowiednia dystrybucja lekarstw i środków higieny obniża ryzyko rozprzestrzeniania się chorób, a tym samym redukuje koszty, które wiązałyby się z wystąpieniem epidemii. Odwołując się do tej przesłanki, należy uwzględnić dwa aspekty: stosowania perspektywy płci jako narzędzia lepszego dostosowania pomocy do potrzeb biorców oraz wykorzystania ról płci w zwiększaniu efektywności udzielanego wsparcia.

Na to, że uwzględnienie płci beneficjentów może mieć decydujące znaczenie dla skuteczności działań, wskazują przykłady z praktyki. Trzęsienie ziemi w Pakistanie w 2005 r. w dużej mierze dotknęło społeczność, w której praktykowany jest *pardah*, czyli zwyczaj izolowania kobiet od mężczyzn, zarówno w przestrzeni prywatnej, jak i publicznej. Analiza tego czynnika już na etapie przygotowania misji humanitarnej, w tym konsultacje z biorcami pomocy, umożliwiła zaspokojenie potrzeb kobiet, m.in. poprzez dostosowanie ustawienia i konstrukcji toalet oraz łaźni, tak by mogły z nich korzystać bez skrępowania³¹. Pominięcie potrzeb płci zmniejsza z kolei skuteczność pomocy. Przykładowo: budując studnie w Somalii, UNICEF przeprowadził konsultacje z lokalną społecznością, ograniczając się jednakże do „starszyny”, którą stanowią mężczyźni. Tymczasem dostarczanie wody jest zadaniem spoczywającym zwyczajowo w tym regionie na kobietach, dlatego to z nimi należało skonsultować umiejscowienie punktów czerpania wody. W rezultacie studnie wykopano w pobliżu meczetów, w których modlą się mężczyźni. Naraziło to kobiety na szereg utrudnień i niedogodności, zostały bowiem zmuszone do czerpania wody na oczach dużej grupy mężczyzn³².

Należy podkreślić, że stosowanie perspektywy płci ma działać nie tylko na korzyść kobiet, ale i mężczyzn. Przykładowo: analiza współczynnika śmiertelności podczas epidemii cholery na Haiti w 2011 r. ujawniła, że w grupie ofiar przeważali mężczyźni. Wynikało to z tego, że nie mieli oni wystarczających informacji o symptomach tej choroby i mylili je często z objawami HIV, przez co – w obawie przed stygmatyzacją jaką niesie w tym społeczeństwie zakażenie wirusem HIV – rezygnowali z poszukiwania pomocy. Stworzenie programu mającego na celu podniesienie świadomości zdrowotnej wśród mężczyzn przyczyniło się do zmniejszenia ich śmiertelności³³.

Stosowanie perspektywy płci wiąże się nie tylko z dostosowaniem pomocy humanitarnej do szczególnych potrzeb kobiet i mężczyzn, ale także z uwzględnieniem potencjału danej płci. Zwłaszcza w przypadku kobiet, które często są postrzegane tylko jako bierne ofiary i osoby wymagające specjalnej ochrony, należy wziąć pod uwagę ich zdolności i umiejętności, dzięki którym mogą być aktywnymi biorcami. Wykorzystanie ról pełnionych przez kobiety w rodzinie, ich wiedzy czy budowanych przez nie więzi społecznych wzmacnia skuteczność

³¹ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 12.

³² A.F. Murray, *From Outrage to Courage. The Unjust and Unhealthy Situation of Women in Poorer Countries and What They Are Doing About It*, 2nd edition, Monroe 2012, s. 177.

³³ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 6.

niesionej pomocy³⁴. Przykładowo: dzięki szkoleniom z zakresu higieny czy żywienia kobiety mogą promować zdobytą wiedzę w swojej rodzinie i społeczności.

Niezbędny jest również udział kobiet w misjach humanitarnych, zwłaszcza gdy są prowadzone w społecznościach tradycyjnych i patriarchalnych, w których kobiety powinny unikać kontaktu z mężczyznami, szczególnie spoza rodziny. Wówczas jedyną szansą dotarcia do nich, poznania ich potrzeb i udzielenia skutecznego wsparcia jest kontakt z osobą tej samej płci. Dotyczy to przede wszystkim pomocy medycznej, ale nie tylko. Konsultacje prowadzone z kobietami mogą mieć przykładowo duże znaczenie dla skutecznego odminowania terenu, tak by oczyszczone zostały ścieżki, z których kobiety i dziewczęta korzystają przy wykonywaniu prac domowych – noszeniu wody, zbieraniu opału itd. Stąd też włączenie do oddziałów saperskich żeńskiego personelu, któremu łatwiej nawiązać kontakt z kobietami z lokalnej społeczności, może zwiększyć efektywność prowadzonej akcji³⁵.

2.2. BEZPIECZEŃSTWO

W ciągu ostatnich dwóch dekad obserwujemy wzrost działań, także legislacyjnych, na rzecz poprawy bezpieczeństwa kobiet i ochrony ich przed przemocą, w tym domową i seksualną. Bezpieczeństwo kobiet w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w trakcie konfliktów zbrojnych, jest przedmiotem uchwał międzynarodowych, takich jak ONZ-owska *Deklaracja w sprawie przemocy wobec kobiet* z 1993 r.³⁶ czy wspomniana rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1820 z 2008 r.³⁷ Także konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.³⁸ odnosi się do sytuacji konfliktów zbrojnych.

Nie zmienia to faktu, że przemoc ze względu na płeć i przemoc seksualna pozostają przemilczanym i pomijanym aspektem kryzysów humanitarnych³⁹. Zerwanie więzi społecznych, zniszczenie infrastruktury czy ograniczony dostęp do zasobów prowadzą często do eskalacji przemocy, w tym wobec kobiet i przemocy seksualnej. Problem ten wymaga wielosektorowego działania i zastosowania zarówno krótko-, jak i długoterminowych środków⁴⁰. Powinny one służyć przede wszystkim wsparciu osób, które już doświadczyły przemocy (pomoc medyczna, w tym ochrona zdrowia reprodukcyjnego, wsparcie psychologiczne, przeciwdziałanie stygmatyzacji, reintegracja społeczna itp.), oraz zapobiegać dalszej przemocy.

³⁴ H. van Dijkhorst, S. Vonhof, *Gender...*, op. cit., s. 9.

³⁵ Por. *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 11.

³⁶ A/RES/48/104.

³⁷ S/RES/1820(2008).

³⁸ CETS No. 210.

³⁹ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 15.

⁴⁰ Zob. szerzej np. *Guidelines on Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings*, Inter-Agency Standing Committee 2005.

Należy podkreślić m.in. potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa w obozach dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych czy zapewnienia bezpiecznego korzystania z pomocy humanitarnej. Istotne jest także wdrożenie programów przeciwdziałających wykorzystywaniu seksualnemu, zmuszaniu do prostytucji czy handlu ludźmi. Niestety, do aktów przemocy, w tym wykorzystywania seksualnego, dochodzi także ze strony personelu misji humanitarnych i żołnierzy służących w misjach pokojowych⁴¹. Kwestię tę ujawniono w 2002 r. wraz z informacjami o wykorzystywaniu seksualnym uchodźców w krajach Afryki Zachodniej. W konsekwencji rezolucji uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁴² Sekretarz Generalny podejmuje specjalne środki na rzecz przeciwdziałania przemocy ze strony osób, których zadaniem jest niesienie pomocy⁴³.

Choć ofiarami przemocy ze względu na płeć są przede wszystkim kobiety, również mężczyźni są narażeni na takie ryzyko. Przykładowo: w Etiopii uruchomiono program adresowany do młodych chłopców – uchodźców z Erytrei. Jako małoletnie osoby przemieszczające się bez opieki dorosłych stanowili oni grupę potencjalnych ofiar handlu ludźmi. Program przewidywał podjęcie szeregu działań na ich rzecz, w tym wsparcie łączenia rodzin, objęcie opieką wspólnoty czy pomoc psychologiczną⁴⁴.

2.3. RÓWNOŚĆ

Co do zasady pomoc humanitarna, w odróżnieniu od pomocy rozwojowej, jest nakierowana na udzielenie doraźnego wsparcia i zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb jej biorców. Osiągnięcie równości płci, choć bardzo istotne z perspektywy praw człowieka, wydaje się w tym kontekście celem zbyt odległym i drugorzędnym. Jak jednakże potwierdza praktyka, pomoc humanitarna może służyć jako skuteczny instrument osiągania zmian długofalowych. Wiąże się to ze specyfiką sytuacji kryzysowych, w trakcie których dochodzi do gwałtownych przemian społecznych, w tym przebudowy dotychczasowych ról płci, np. poprzez przejęcie przez kobiety głównej odpowiedzialności za gospodarstwa domowe. Stąd też, w przypadku konfliktów zbrojnych, włączenie kobiet w proces pokojowy, odbudowy państwa i jego struktur społecznych ma kluczowe znaczenie dla likwidacji dyskryminacji i lepszej realizacji zasady równości płci.

Reorganizacja stosunków społecznych w trakcie sytuacji kryzysowej stwarza szansę na zniwelowanie dotychczasowych nierówności, a także podjęcie działań

⁴¹ H. van Dijkhorst, S. Vonhof, *Gender...*, op. cit., s. 18; A.F. Murray, *From Outrage...*, op. cit., s. 178.

⁴² Rezolucja 57/306 z 15 kwietnia 2003 r.

⁴³ Szczegółowe informacje nt. działań podejmowanych przez ONZ w tej kwestii dostępne są na stronie: http://www.un.org/en/pseataaskforce/tools_manage.shtml#SpecialMeasures (dostęp: 31.07.2014 r.)

⁴⁴ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 11.

stymulujących osiągnięcie równości płci niejako przy okazji udzielania pomocy krótkoterminowej. Przykładowo: w ramach projektu pomocowego dla osób wewnętrznie przesiedlonych w Demokratycznej Republice Konga wprowadzono w obozach energooszczędne kuchenki, co znacznie zmniejszyło zużycie drewna opałowego. Ponieważ to kobiety zajmowały się zbieraniem drewna, zredukowano tym samym ilość ich obowiązków domowych, a także zwiększono bezpieczeństwo, gdyż nie były zmuszone do spędzania długich godzin poza obozem w poszukiwaniu opału⁴⁵.

Przykład programu zastosowanego w Kolumbii pokazuje, że umiejętne profilowanie pomocy pod względem płci biorców może stymulować zmiany w obrębie stosunków rodzinnych. Projekt ten miał na celu promocję higieny. Szkolenia adresowane do kobiet znacznie podniosły ich wiedzę w tym zakresie. Poważną przeszkodą była jednak niechęć mężczyzn, podejmujących zwyczajowo decyzje dotyczące domowego budżetu, do zwiększenia wydatków na mydło. Przygotowano więc szkolenia dla mężczyzn, w których położono nacisk na korzyści ekonomiczne płynące z zakupu mydła, takie jak zmniejszenie wydatków na lekarstwa i pomoc medyczną. Podjęte działania przyczyniły się nie tylko do podniesienia standardu higieny, ale i poprawy relacji rodzinnych, ponieważ część mężczyzn przekonała się, że opłaca się konsultować z żonami wydatki domowe⁴⁶.

Przypadek programu wdrożonego na Haiti pokazuje natomiast, że brak uwzględnienia perspektywy płci może pogłębić istniejące nierówności. Projekt ten przewidywał dystrybucję nasion i narzędzi służących do produkcji rolniczej, która była głównym zajęciem i źródłem utrzymania mężczyzn. Działaniom tym nie towarzyszyły żadne środki, które wspierałyby aktywność kobiet, trudniących się zwyczajowo takimi zajęciami jak ogrodnictwo czy hodowla drobiu. W rezultacie program utrwalił zależność ekonomiczną kobiet od mężczyzn⁴⁷.

Promowanie równości nie może się odbywać kosztem pomocy ofiarom. Analizując problematykę stosowania perspektywy płci w programach pomocowych, można wskazać na działania responsywne, czyli takie, które uwzględniają istniejące nierówności i starają się je niwelować poprzez udzielanie wsparcia ofiarom, oraz działania transformatywne, które dodatkowo wspomagają osiągnięcie celów strategicznych, takich jak równość płci⁴⁸. Modelem idealnym jest takie skonstruowanie pomocy, by obejmowała zarówno działania responsywne, jak i transformatywne, jednak – jak pokazuje praktyka – nie zawsze jest to możliwe. Programy pomocowe muszą respektować specyfikę danej kultury i tradycji społecznych, nawet jeśli kłócą się one ze standardami praw człowieka. Wspomniana praktyka *purdah* stanowi oczywiste naruszenie praw kobiet, jednakże dzięki jej uszanowaniu organizacje humanitarne mogą udzielić skutecznej pomocy ofiarom.

⁴⁵ Ibidem, s. 5.

⁴⁶ Ibidem, s. 14.

⁴⁷ Ibidem, s. 14.

⁴⁸ Ibidem, s. 10, przypis 10.

Akcje pomocowe powinny wykorzystywać potencjał, jaki niesie dana sytuacja, do wdrażania standardów równościowych, jednakże priorytetem jest udzielenie doraźnej odpowiedzi na potrzeby ofiar. Pokazuje to przykład uchodźczyń z Afganistanu mieszkających w obozach w Pakistanie, u których stwierdzono częste występowanie zespołu stresu pourazowego. Związany był on nie tylko z wojną i ucieczką, ale i warunkami panującymi w obozach. W przypadku kobiet ze społeczności praktykujących *purdah*, pobyt w obozie był znacznie bardziej traumatyzujący niż dla innych uchodźców, gdyż ich wolność poruszania się w obcym środowisku i kontaktowania z innymi osobami została jeszcze bardziej ograniczona niż w warunkach domowych. W tej sytuacji najważniejszą potrzebą było skuteczne dotarcie do nich ze wsparciem psychologicznym, często utrudnione przez ograniczoną możliwość kontaktu i bariery kulturowe⁴⁹.

3. STOSOWANIE PERSPEKTYWY PŁCI W PRAKTYCE – ZARYS GŁÓWNYCH INSTRUMENTÓW

Przestawione przykłady pokazują, jak istotna w procesie udzielania pomocy humanitarnej jest wiedza o zwyczajach i tradycjach danej społeczności, w tym o rolach społecznych pełnionych przez kobiety i mężczyzn. Niestety, z uwagi na szybkie tempo przygotowywania projektów pomocowych i potrzebę udzielenia natychmiastowego wsparcia, a także trudne warunki panujące na miejscu, czynniki te nie zawsze są brane pod uwagę⁵⁰. Stwarza to poważne ryzyko, że pewna grupa osób nie otrzyma odpowiedniej pomocy. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie perspektywy płci już na etapie planowania misji humanitarnej, a następnie wyselekcjonowanie i zastosowanie odpowiednich narzędzi oraz systematyczne monitorowanie ich działania.

Praktyczne aspekty wdrażania perspektywy płci są przedmiotem wielu wytycznych i publikacji opracowanych m.in. przez organizacje międzynarodowe⁵¹. Dotyczą one poszczególnych obszarów pomocy, takich jak edukacja, wyżywienie, schronienie, środki utrzymania, opieka zdrowotna, bezpieczeństwo, higiena, warunki sanitarne czy dostęp do wody. Generalnie można wskazać dwie główne strategie, tj. *gender mainstreaming* i *targeted actions*⁵².

Gender mainstreaming oznacza uwzględnianie polityki równości płci w działaniach społecznych, gospodarczych oraz politycznych⁵³. Każda misja humanitarna powinna być analizowana pod kątem konsekwencji, jakie poszczególne

⁴⁹ A.F. Murray, *From Outrage...*, op. cit., s. 176–177.

⁵⁰ H. van Dijkhorst, S. Vonhof, *Gender...*, op. cit., s. 17.

⁵¹ Zob. np. *Women, Girls, Boys and Men. Different Needs – Equal Opportunities. Gender Handbook in Humanitarian Action*, Inter-Agency Standing Committee 2006; *Towards Gender Equality in Humanitarian Response: Addressing the Needs of Women & Men in Gaza. A Guidebook for the Humanitarian Sector*, UNIFEM 2010.

⁵² *Women, Girls...*, op. cit., s. 2; *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 12 i nast.

⁵³ Szerzej np. A. Neimanis. *Polityka równości...*, op. cit., s. 7.

działania niosą dla kobiet i mężczyzn. W tym celu należy zbadać role pełnione w danej społeczności przez kobiety i mężczyzn, istniejące nierówności, dostęp obu płci do zasobów, ich specyficzne potrzeby, potencjał, czynniki ryzyka, a także jakie wsparcie można uzyskać na szczeblu lokalnym (np. od organizacji pozarządowych zajmujących się prawami kobiet). Konieczne jest systematyczne gromadzenie i analizowanie danych uwzględniających płeć i wiek⁵⁴. Pozwalają one ocenić wpływ kryzysu na całość populacji i skuteczność stosowanej pomocy, umożliwiają zidentyfikowanie grup marginalizowanych i zdiagnozowanie przyczyn tej marginalizacji⁵⁵. Kolejnym narzędziem są konsultacje z beneficjentami z uwzględnieniem ich wieku i płci w celu poznania ich potrzeb, obaw i potencjału⁵⁶. Duże znaczenie ma także taki dobór personelu misji, by składał się on zarówno z mężczyzn, jak i kobiet⁵⁷. Kryterium płci powinno również zostać wzięte pod uwagę w procesie monitorowania, sprawozdawania z misji oraz dokonywania jej ewaluacji⁵⁸.

Targeted actions to działania ukierunkowane na potrzeby danej grupy (np. młodych mężczyzn, starszych kobiet). Jest to rodzaj środków afirmatywnych, które służą wyrównaniu szans i poprawie sytuacji osób narażonych na dyskryminację z powodu swojej płci lub zagrożonych ryzykiem przemocy ze względu na płeć⁵⁹. Ich wdrożenie powinno zostać poprzedzone analizą, która umożliwi zidentyfikowanie istniejących problemów czy nierówności. Przykładem działań ukierunkowanych może być zwiększenie w obozach racji żywnościowych dla matek karmiących piersią lub stworzenie schronienia dla chłopców zagrożonych przymusowym wcieleniem do wojska⁶⁰. Takie działania w sposób bezpośredni czy pośredni nie powinny jednakże przyczyniać się do umacniania istniejących nierówności (np. programy *cash-for-work* lub *food-for-work*⁶¹ dla kobiet oferujące zatrudnienie tylko przy tradycyjnie przez nie wykonywanych pracach, takich jak sprzątanie, mogą przyczynić się do utrwalenia ich stereotypowych ról) ani narażać danej grupy na stygmatyzację (np. programy mające na celu poprawę bezpieczeństwa osób homoseksualnych czy transseksualnych)⁶².

⁵⁴ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 12.

⁵⁵ *Women, Girls...*, op. cit., s. 8.

⁵⁶ *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 13.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Szerzej nt. środków afirmatywnych zob. np. zalecenia ogólne Komitetu LDK nr 25, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II).

⁶⁰ *Women, Girls...*, op. cit., s. 11.

⁶¹ Programy stosowane przez organizacje humanitarne polegające na zatrudnieniu biorców pomocy do krótkoterminowych prac niewymagających większych kwalifikacji, np. przy budowie czy utrzymaniu obozów.

⁶² *Gender in Humanitarian Aid...*, op. cit., s. 14.

4. UWAGI KOŃCOWE

Wykazano, że stosowanie perspektywy płci w procesie udzielania pomocy humanitarnej wpływa na skuteczność prowadzonych działań, wzmacnia bezpieczeństwo beneficjentów oraz stanowi narzędzie osiągnięcia równości płci. Choć przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa praw człowieka nie zawierają bezpośrednio postanowień w tej materii, takie podejście staje się nieodzownym elementem organizacji misji humanitarnych. Świadczy o tym przykład UE, która włącza strategię *gender mainstreaming* do wszystkich polityk, nie omijając tematyki humanitarnej.

Przyjęcie perspektywy płci jest ważnym kryterium wyboru projektów z zakresu pomocy humanitarnej, w które angażuje się UE – wsparcie projektu, który nie uwzględnia tego aspektu jest możliwe jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach⁶³. Trzeba podkreślić, że zagadnienie płci powinno być rozpatrzone już na wczesnym etapie planowania misji humanitarnej. Nawet w przypadku bardzo pilnych działań możliwe jest określenie najważniejszych potrzeb oraz potencjału obu płci.

Wiele z projektów, w które zaangażowana jest UE, dotyczy długotrwałych kryzysów humanitarnych, co daje możliwość przeprowadzenia pogłębionej analizy zagadnienia oraz zastosowania rozbudowanych środków⁶⁴. Problematyka płci powinna być uwzględniana we wszystkich fazach projektu, a także po jego zakończeniu – w trakcie monitoringu i ewaluacji. Oczywiście wybór i sposób stosowania odpowiednich narzędzi zależą od okoliczności. Niewątpliwie ogromne znaczenie ma także odpowiednie przygotowanie oraz uwrażliwienie personelu misji humanitarnych na równość płci.

⁶³ Ibidem, s. 12.

⁶⁴ Ibidem.

CZĘŚĆ IV

PRAKTYKA POMOCY HUMANITARNEJ

MONIKA KOROWAJCZYK-SUJKOWSKA

KLASTRY POMOCY HUMANITARNEJ

Globalny system klastrowy ONZ koordynuje działania w zakresie pomocy humanitarnej na świecie. System ten, oparty na strukturze UN OCHA, został zaadaptowany przez cały system humanitarny na świecie. W rozdziale opisano główne założenia tego systemu, a także składające się na niego klastry. Zaprezentowano wszystkie sektory pomocy humanitarnej oraz sposób realizacji zadań pomocowych. Na zakończenie przedstawiono standardy Sphere – podstawowe wytyczne sektora pomocy humanitarnej, którymi kierują się podmioty świadczące pomoc.

Pomoc humanitarna musi być dobrze zorganizowana i skoordynowana. Tylko wtedy będzie efektywna i trwała. Przez lata ustalano zasady, kodeksy i standardy regulujące udzielanie pomocy humanitarnej. Zastanawiano się, ile pomocy potrzebują poszkodowani, żeby przeżyć, ile żeby stać się samowystarczalni, i jak tę pomoc świadczyć, aby była neutralna, apolityczna, powszechnie dostępna oraz skuteczna.

Obecnie istnieje na świecie duży międzynarodowy mechanizm niesienia pomocy humanitarnej kierowany przez ONZ – Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA). Porządek UN OCHA, opierający się na rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r. dotyczącej wzmocnienia koordynacji pomocy humanitarnej, miał jednak wiele słabych stron. Stało się to widoczne zwłaszcza po tsunami w 2004 r. Wielość podmiotów świadczących pomoc ofiarom kataklizmu, brak współpracy między nimi oraz chaos organizacyjny skłoniły międzynarodowe środowisko do przeprowadzenia reformy systemu pomocy humanitarnej. Opierała się ona na czterech głównych filarach: koordynacji, finansowaniu, zarządzaniu i współpracy między partnerami. W tej publikacji skupimy się na zmianach dotyczących koordynacji, gdzie przyjęto podejście klastrowe (*cluster approach*).

1. POJĘCIE KLASTRA

Klaster to – według definicji zawartej w *Słowniku języka polskiego* PWN – „skupisko powiązanych ze sobą firm lub instytucji naukowo-badawczych

o określonym profilu, działających na jakimś terenie”¹. W dziedzinie humanitarnej terminem tym określa się grupę organizacji humanitarnych (agencji ONZ oraz międzynarodowych stowarzyszeń pozarządowych) działających w ramach jednego sektora tematycznego (np. WASH – wodno-sanitarny i promocji higieny), której zadaniem jest koordynacja pomocy w celu uniknięcia duplikowania działań oraz dotarcia z pomocą do wszystkich potrzebujących w najbardziej efektywny sposób.

System klastrowy ma zapewnić sprawne zarządzanie oraz przyjęcie strategicznego podejścia w działaniu i ustalaniu priorytetów pomocy. Realizuje on swoje zadania na poziomie globalnym (*global cluster*) oraz krajowym (*country level cluster*). Współpraca jest oparta na koordynacji działań pomiędzy agendami ONZ, Międzynarodową Federacją Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC) oraz międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi (INGO). Klastery globalne działają stale pod egidą Globalnej Agencji Wiodącej, natomiast klaster na poziomie krajowym jest powoływany w razie potrzeby.

2. GLOBALNY SYSTEM KLASTRÓW (GLOBAL CLUSTERS SYSTEM APPROACH)

W globalnym systemie klastrowym jest 11 klastrow. Każdy z nich ma swojego koordynatora (lidera), którym jest globalna agencja wiodąca (*global lead agency* – GLA). Rolę GLA mogą pełnić jedna lub dwie organizacje mianowane przez Komitet Międzyagencyjny (Inter-Agency Standing Committee – IASC), który jest odpowiedzialny za koordynację działań humanitarnych na poziomie globalnym.

Na poziomie globalnym system klastrowy ma trzy główne cele: ustanawianie standardów i ram pomocy humanitarnej, budowanie potencjału i zasobów sektora oraz operacyjne wspieranie instytucji i organizacji świadczących pomoc natchemistową. Organizacja lidarska, wpisując się w te cele główne, ma:

- kreować główny nurt lub wiodącą politykę w ramach klastra, wyznaczać standardy, wspierać i promować dobre praktyki, przygotowywać wytyczne pozwalające działać w oparciu o wspólne wartości, standardy i zasady,
- rozwijać klaster, wzmacniać i powiększać jego zasoby, w tym przez szkolenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników humanitarnych,
- dysponować zasobami i efektywnie je dystrybuować w sytuacjach kryzysowych,
- zarządzać magazynami i je zaopatrywać,
- inicjować i przeprowadzać rozeznanie potrzeb (*needs assessment*),
- zapewniać wsparcie techniczne i logistyczne,
- prowadzić rzecznictwo na rzecz klastra, lobbować korzystne dla niego rozwiązania na szczeblu międzynarodowym.

¹ Zob. <http://sjp.pwn.pl/slownik/2563549/klaster> (dostęp: 8.08.2014 r.).

3. SYSTEM KLASTRÓW NA POZIOMIE KRAJOWYM (COUNTRY LEVEL CLUSTERS SYSTEM APPROACH)

System klastrowy na poziomie krajowym kieruje działaniami w terenie zgodnie z wytycznymi klastra globalnego. GLA poprzez koordynatora pomocy humanitarnej w terenie mianuje organizację, która koordynuje klastery (*cluster lead agency-country level*) na obszarze objętym pomocą humanitarną. Może to być ta sama organizacja, która przewodniczy klastrowi globalnemu, ale nie musi. Organizacja ta wyznacza koordynatora (*cluster coordinator-country level*) odpowiedzialnego za codzienną pracę klastra oraz jego rozwój na poziomie lokalnym/krajowym.

System klastrowy na poziomie krajowym działa w ramach pomocy humanitarnej, dlatego z zasady jest rozwiązaniem czasowym. Dezaktywacja klastra powinna się odbywać według tych samych kryteriów, na podstawie których był on aktywowany. Decyzja taka powinna zostać podjęta po ocenie sytuacji w regionie przez koordynatora pomocy humanitarnej (*humanitarian coordinator – HC*) i krajowy zespół ds. pomocy humanitarnej (*humanitarian country team – HCT*) oraz po uwzględnieniu potrzeb i możliwości działania. Na podstawie przygotowanej oceny HC i HCT przesyłają informację do Podsekretarza Generalnego ONZ ds. Humanitarnych i Koordynatora Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (Emergency Relief Coordinator – ERC), a następnie podsekretarz zwraca się do IASC² z wnioskiem o zatwierdzenie dezaktywacji. Nie dotyczy to wszystkich klastrow na raz, mogą one być dezaktywowane stopniowo, klastery po klastery, w zależności od sytuacji.

System klastrowy na poziomie krajowym ma:

- zapewniać wsparcie techniczne realizowanych zadań,
- identyfikować potrzeby, planować działania i je koordynować wśród wszystkich członków klastra na danym terenie,
- monitorować i ewaluować działania,
- mobilizować i alokować niezbędne środki,
- analizować ryzyko i oceniać bieżące warunki bezpieczeństwa,
- raportować do HC oraz HCT w ramach systemu UN OCHA.

4. SYSTEM GLOBALNY KLASTRÓW I ORGANIZACJI / AGENCJI NIMI KOORDYNUJĄCYCH (GLOBAL CLUSTER LEAD AGENCIES)

Znaczna część klastrow jest koordynowana przez agencje ONZ lub przez agencję ONZ we współpracy z innym INGO, przykładowo: klastery edukacyjny

² Inter-Agency Standing Committee – IASC (Komitet Międzyagencyjny) – specjalny organ powołany w 1992 r. rezolucją ONZ do organizacji współpracy międzyagencyjnej/międzysektorowej głównych agend ONZ z innymi organizacjami i podmiotami świadczącymi pomoc humanitarną. Jest to organ decyzyjny, kreujący politykę pomocy humanitarnej, m.in. powołuje klasy oraz decyduje o przebiegu lub zakończeniu ich pracy.

jest koordynowany przez organizację Save the Children UK oraz Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (United Nations International Children's Emergency Fund – UNICEF). Lider ma mandat do decydowania, jakie działania mogą być realizowane i przez które organizacje w danym klastrze. Nie może oczywiście niczego narzucać, ale z zasady organizacja, która chce uczestniczyć i korzystać z koordynacji klastra, musi z nim współpracować i respektować pewne postanowienia. Jeśli organizacja humanitarna znajdzie się poza klastrem, dyskredytuje ją to w całym sektorze.

Tabela. System globalny klastrów i organizacje / agencje je koordynujące
(*global cluster lead agencies*)

Klastry	Organizacje/agencje koordynujące
Bezpieczeństwo żywnościowe i rolnictwo (Food Security)	WFP/FAO
Dostęp do żywności (Nutrition)	UNICEF
Koordynacja i zarządzanie obozami (Camp Coordination and Camp Management): – wewnętrznie przesiedleni (w konflikcie) – w sytuacjach katastrofy	UNHCR IOM
Wczesna odbudowa (Early Recovery)	UNDP
Edukacja (Education)	UNICEF Save the Children UK
Schronienie (Shelter) – wewnętrznie przesiedleni (w konflikcie) – w sytuacjach katastrofy	UNHCR IFRC
Zdrowie (Health)	WHO
Logistyka i komunikacja (Logistics and Emergency Telecommunication)	WFP
Woda, warunki sanitarne, promocja higieny (Water, Sanitation and Hygiene Promotion)	UNICEF
Ochrona ludności cywilnej (Protection)	UNHCR

5. KLASTER DOSTĘPU DO ŻYWNOSTCI

Globalny klastre zajmujący się zapewnieniem dostępu do żywności został założony w 2006 r. na fali reformy humanitarnej. Przewodniczy mu UNICEF. Celem klastra jest zapewnienie lepszej koordynacji programu żywnościowego, prognozowania i analizy sytuacji żywieniowej na świecie oraz wzmocnienie partnerstwa w sektorze³.

³ Więcej informacji na temat akcji podejmowanych przez klastre żywnościowy można znaleźć w przewodniku *GNC Coordination Handbook*, http://nutritioncluster.net/nutrition/wp-content/uploads/sites/4/2013/09/GNC_Handbook_v1_FINAL_no_links.pdf (dostęp: 5.08.2014 r.).

Działania klastra skupiają się na koordynacji akcji natychmiastowych, mających na celu szybkie zapewnienie wystarczającej ilości żywności dla grup dotkniętych kataklizmem lub innym kryzysem humanitarnym. Za koordynację klastra odpowiedzialny jest UNICEF, ponieważ kwestia żywności zawsze jest kluczowa w przypadku dzieci – grupy najbardziej narażonej i podatnej na skutki kryzysu – oraz kobiet – grupy prowadzącej gospodarstwa domowe. Jednym z kluczowych zadań klastra jest walka z niedożywieniem wśród dzieci, które jest głównym czynnikiem deprywacji rozwoju dziecka do 16. roku życia⁴. Niedożywienie dzieci w wieku dorastania jest najczęstszą przyczyną zapadalności na liczne choroby, prowadzące nawet do śmierci. Dziecko niedożywione automatycznie staje się wykluczone społecznie.

6. KLASTER BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO I ROLNICTWA

Dostęp do żywności w pierwszej fazie kryzysu jest podstawą do dalszego przeżycia ofiar. W późniejszej fazie ważne jest utrzymanie bezpieczeństwa żywnościowego, które polega na tym, że wszyscy ludzie w danym czasie mają fizyczny dostęp do żywności w ilości wystarczającej nie tylko do przeżycia, ale również zapewnienia zrównoważonej diety oraz dobrego stanu zdrowia pozwalającego na prowadzenie aktywnego trybu życia⁵.

Klaster bezpieczeństwa żywnościowego i rolnictwa jest koordynowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) oraz Światowy Program Żywnościowy (World Food Programme – WFP). FAO w swoim mandacie ma określony nadzór nad wytwarzaniem żywności oraz koordynację dystrybucji żywności pochodzącej z rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa. Dodatkowo FAO jest odpowiedzialne za poprawę stanu wyżywienia ludności na całym świecie i warunków życia ludności wiejskiej, koordynację działań międzyinstytucjonalnych na poziomie międzynarodowym oraz wsparcie techniczne. WFP jest natomiast międzynarodową organizacją, której mandat obejmuje zwalczanie światowego głodu, podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych, gdy z powodu braku żywności ludzie są bezpośrednio narażeni na cierpienie lub śmierć.

Klaster został oficjalnie powołany przez IASC 15 grudnia 2010 r. FAO i WFP odpowiadają w jego ramach za współpracę wszystkich partnerów zajmujących się problemem dostępu do żywności oraz rozwojem rolnictwa. Koordynują działania skierowane na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie globalnym, a także akcje humanitarne podejmowane w przypadku wystąpienia

⁴ Najnowsze dane dotyczące ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych – zob. „Raport UNICEF Innocenti Research Centre”, *Report Card 10*, Florencja 2012, s. 2–3 (periodyk).

⁵ „Emergency food security interventions”, w: D. Maxwell, K. Sadler, A. Sim, M. Mutonyi, R. Egan, M. Webster (red.), *Good Practice Review*, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, Londyn 2008, s. 7.

kryzysu żywnościowego, odpowiadając także za dostępność, dystrybucję i utylizację żywności⁶.

7. KLASTER KOORDYNACJI I ZARZĄDZANIA OBOZAMI

Jest to klaster koordynowany na poziomie globalnym przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (International Organization for Migration – IOM) i Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR). Obie organizacje powstały w latach pięćdziesiątych XX w. i ich zadaniem jest pomaganie imigrantom oraz uchodźcom, przede wszystkim tym, którzy stracili dach nad głową i w wyniku ucieczki ze stałego miejsca zamieszkania szukają schronienia w obozach dla uchodźców⁷. W związku z tym, że klaster ma dwóch liderów, ich rola została podzielona: UNHCR zajmuje się kwestią osób wewnętrznie przesiedlonych (*internally displaced persons* – IDPs) w konflikcie, natomiast IOM – uchodźcami w przypadku katastrof.

Klaster zarządzania obozami dla uchodźców jest odpowiedzialny za poprawę warunków życia uchodźców znajdujących się w obozach poprzez dostarczanie im środków niezbędnych do przeżycia. Jego celem jest zapewnienie im przetrwania w bezpiecznym miejscu poprzez wzmocnione rzecznictwo w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego i ochronę interesów uchodźców. Działania klastra obejmują nie tylko oficjalnie istniejące obozy uchodźców; klaster działa wszędzie tam, gdzie osoby przesiedlone (IDPs) potrzebują wsparcia. Wspiera wszystkie działania długofalowe, które prowadzą do trwałych rozwiązań kwestii uchodźców, w tym ich ostatecznego powrotu do domu⁸.

8. WCZESNA ODBUDOWA

Koordynatorem klastra jest Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP). UNDP jest agencją ONZ powołaną w 1965 r., która tworzy sieć swoich przedstawicielstw na rzecz rozwoju krajów Globalnego Południa. Na całym świecie UNDP angażuje się w zwiększanie lokalnego potencjału oraz walkę z wykluczeniem społecznym, zapewniając krajom dostęp do doświadczeń, wiedzy i środków potrzebnych do poprawy jakości życia⁹.

⁶ <http://foodsecuritycluster.net/about> (dostęp: 4.08.2014 r.).

⁷ <http://www.globalccmcluster.org/about/who-we-are> (dostęp: 4.08.2014 r.).

⁸ V. Onken, „The social implications of temporary protection in light of the imperative of return: A study of European Policies”, w: A. Bolesta (red.), *Refugee Crises and International Response, Towards Permanent Solutions*, Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Warszawa 2005, s. 181–191.

⁹ <http://undp.iq.pl/O-nas/UNDP-na-Swiecie> (dostęp: 4.08.2014 r.).

Głównym zadaniem UNDP w ramach koordynacji globalnego klastra jest inicjowanie procesów wczesnej odbudowy (*early recovery*) tuż po wystąpieniu kryzysu lub kataklizmu¹⁰. Przez wczesną odbudowę rozumie się wielowymiarowy proces, jak odgruzowanie, uprzątnięcie terenu, naprawę zniszczeń itp., który zaczyna się we wczesnej fazie kryzysu. Jest on pierwszym etapem pomocy. W dalszej fazie proces wczesnej odbudowy powinien się naturalnie przekształcić w program rozwojowy w celu zapewnienia pełnej samodzielności społeczności dotkniętej kryzysem¹¹.

9. EDUKACJA

Klaster edukacyjny został założony przez IASC w 2007 r. na fali reformy systemu humanitarnego. Jego celem jest wspieranie i promowanie edukacji jako podstawowego prawa człowieka i jednego z najważniejszych komponentów pomocy humanitarnej. Dodatkowo zadaniem klastra jest rzecznictwo w zakresie promocji edukacji, zapewnienie jej bezpiecznego zaplecza oraz wsparcia psychologicznego dla dzieci i młodzieży w powrocie do normalności sprzed kryzysu¹².

Klaster edukacyjny jest jedynym globalnym klastrem koordynowanym przez agencję ONZ UNICEF we współpracy z organizacją pozarządową Save the Children. UNICEF to organizacja humanitarna i rozwojowa działająca od 1953 r. na rzecz dzieci. Ratuje ich życie poprzez szczepienia, budowę szkół oraz natychmiastową pomoc w razie klęski humanitarnej. Save the Children to brytyjska organizacja założona w 1919 r., działająca na rzecz dzieci potrzebujących pomocy na całym świecie.

10. SCHRONIENIE

Klaster zajmujący się zapewnieniem schronienia jest koordynowany przez IFRC oraz UNHCR. Organizacje podzieliły się mandatem w taki sposób, że IFRC odpowiada za zapewnienie schronienia w przypadku katastrof naturalnych, natomiast UNHCR – za pozostałą pomoc nieżywnościową dla ofiar konfliktów, przede wszystkim uchodźców oraz IDPs.

Głównym celem klastra globalnego jest wspieranie działań w terenie polegających na zapewnianiu bezpiecznego schronienia w ramach natychmiastowej pomocy humanitarnej. Klaster zajmuje się dystrybucją lub/i budową schronień tymczasowych, takich jak namioty czy prowizoryczne zadaszenia skonstruowane z plastikowej płachty oraz innych lokalnie dostępnych materiałów. Jeśli jest to

¹⁰ http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html (dostęp: 4.08.2014 r.).

¹¹ G. Lizarralde, C. Johnson, C. Davidson, „Early recovery”, w: G. Lizarralde, C. Johnson, C. Davidson (red.), *Rebuilding after Disaster: From Emergency to Sustainability*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2010, s. 1–23.

¹² <http://educationcluster.net/> (dostęp: 8.08.2014 r.).

możliwe, w dalszej fazie koordynuje odbudowę domów i budynków instytucji użyteczności publicznej. Dodatkowym działaniem jest dystrybucja nieżywnościowych artykułów pierwszej potrzeby (*non-food items* – NFI's), niezbędnych do przeżycia w pierwszej fazie pomocy humanitarnej. Klaster ten ściśle współpracuje z innymi klastrami, takimi jak wczesna odbudowa czy zarządzanie obozami dla uchodźców¹³.

11. ZDROWIE

Globalny Klaster Zdrowia pracuje pod przewodnictwem Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organisation – WHO). Zrzesza ponad 30 organizacji z całego świata zajmujących się zdrowiem i opieką medyczną nad ludźmi znajdującymi się w natychmiastowej potrzebie.

Organizacje te działają wspólnie na globalnym oraz krajowym poziomie w celu poprawy efektywności i zaplecza opieki medycznej podczas kryzysów humanitarnych. Rolą klastra jest ratowanie zdrowia i życia ludzkiego w trudnych warunkach politycznych oraz naturalnych, w jak najkrótszym czasie od zaistnienia kryzysu. Partnerzy – podobnie jak przypadku pozostałych klastrów – dzielą się wiedzą, przeprowadzają wspólne rozeznanie potrzeb (*needs assessment*), analizują dane, ustalają priorytety i przygotowują plan działania w terenie¹⁴.

Zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej w pierwszej, ale również w późniejszej fazie katastrofy naturalnej czy konfliktu zbrojnego jest niezbędnym warunkiem, aby móc ratować życie ludzkie.

12. LOGISTYKA, BEZPIECZEŃSTWO I KOMUNIKACJA

Rolą klastra zajmującego się logistyką i komunikacją jest zapewnienie społeczności humanitarnej możliwości ratowania życia ludzkiego poprzez szybkie i rzetelne wsparcie logistyczne oraz dostęp do informacji. Społeczność humanitarna to w tym ujęciu interesariusze – od organizacji pozarządowych świadczących pomoc po władze na szczeblu lokalnym oraz krajowym – a także przedstawiciele nieformalnych grup beneficjentów¹⁵.

Logistyka w podejściu humanitarnym obejmuje bezpieczne zarządzanie przepływem dóbr i usług pomiędzy miejscem wysyłki (krajem donora/siedzibą organizacji) a miejscem docelowym (terenem działania misji/katastrofy/konfliktu), zgodnie z wymaganiami odbiorcy (organizacji wysyłającej/beneficjentów).

¹³ Więcej na temat działalności klastra na stronie: <https://www.sheltercluster.org/AboutUs/Pages/TheShelterCluster.aspx> (dostęp: 2.08.2014 r.).

¹⁴ Więcej informacji na temat działalności klastra zdrowia na ich stronie: <http://www.who.int/en/> (dostęp: 2.08.2014 r.).

¹⁵ Więcej informacji na temat działalności klastra logistycznego na ich stronie: <http://www.logcluster.org/> (dostęp: 7.08.2014 r.).

Logistyka zawiera: informację, inwentaryzację, pakowanie, transport, magazynowanie, dostawę na miejsce oraz analizę bezpieczeństwa. Klaster logistyczny jest koordynowany przez WFP.

Należy jednak pamiętać, że logistyka jest ściśle powiązana z szeroko pojętym bezpieczeństwem osób i mienia. Nawet największe akcje humanitarne ze świetnym zapleczem logistycznym nie powiodą się bez rzetelnej analizy sytuacji bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo warunkuje decyzję o podjęciu akcji, wysłaniu ludzi oraz środków w teren¹⁶. Tylko bezpieczny pracownik może efektywnie wykonać swoje zadanie. Dzięki ustaleniu ścisłych procedur oraz standardów bezpieczeństwa ryzyko narażenia zdrowia czy życia pracownika oraz niepowodzenia akcji jest ograniczone do minimum¹⁷.

13. WODA, WARUNKI SANITARNE, PROMOCJA HIGIENY

Jeden z największych klastrów – klaster wodno-sanitarny – ściśle powiązany z żywnością, został uformowany w 2006 r. na bazie pozytywnej ewaluacji grupy organizacji humanitarnych działających w obszarze wodno-sanitarnym. Forum klastra zrzesza ponad 32 organizacje i programy systemu ONZ, INGO, środowiska akademickie oraz donorów. Organizacją koordynującą jest UNICEF jako agenda ONZ mająca mandat oraz niezbędne zaplecze do działania w tym sektorze.

Głównym celem klastra wodno-sanitarnego jest zapewnienie dostępu do wody, odpowiednich warunków sanitarnych oraz promocja higieny wśród ofiar kryzysów humanitarnych w ramach pomocy natychmiastowej. Na poziomie globalnym praca klastra ma się skupiać na wzmacnianiu szeroko pojętej gotowości oraz technicznej zdolności sektora do szybkiej reakcji w przypadku kryzysu. Natomiast na poziomie krajowym zadaniem klastra jest wspieranie działań wodno-sanitarnych w terenie, zapewnianie odpowiednich standardów świadczenia pomocy w zakresie dostępu do usług wodno-sanitarnych, ustalanie celów, podział zadań wśród organizacji pracujących w sektorze, definiowanie ich ról oraz unikanie dublowania działań¹⁸.

Według danych WHO ponad 884 mln ludzi na świecie nie ma dostępu do bezpiecznych zasobów wody. Ponad 2,5 mld ludzi nie ma dostępu do toalet, co negatywnie wpływa na ich zdrowie oraz narusza ich godność osobistą¹⁹. Brak dostępu do czystej wody oraz toalet przyczynia się co roku do śmierci 1,8 mln osób, przeważnie dzieci. Jest także – obok nieodpowiednich warunków sanitarnych

¹⁶ „Operational Security management in violent environments”, *Good Practice Review*, nr 8 (new edition), grudzień 2010, Humanitarian Practice Network, s. 7–23.

¹⁷ D. Lloyd Roberts, *Staying Alive. Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas*, ICRC, Genewa 1999, s. 15.

¹⁸ Więcej informacji na stronie klastra WASH: <http://washcluster.net/about-us/> (dostęp: 7.08.2014 r.).

¹⁹ Dane ze strony internetowej World Toilet Organisation: <http://worldtoilet.org/> (dostęp: 7.08.2014 r.).

– głównym powodem większości infekcji i zakażeń wirusowych. Znaczna część chorób na świecie jest spowodowana spożywaniem zanieczyszczonej wody, nieodpowiednim usuwaniem nieczystości oraz brakiem przestrzegania podstawowych zasad higieny²⁰.

Szczególne znaczenie wody dla człowieka i jego środowiska powoduje, że staje się ona dobrem strategicznym, niezbędnym do odpowiedniego funkcjonowania oraz rozwoju gospodarczego regionu. Woda stanowi dobro pożądane, potrzebne do przeżycia, może niestety również stać się kartą przetargową w konflikcie, a nawet narzędziem nacisku jednej grupy społecznej na drugą, co obserwujemy na Bliskim Wschodzie²¹. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło 28 lipca 2010 r. rezolucję²², w której prawo dostępu do czystej wody oraz sanitariatów zostało uznane za jedno z podstawowych praw człowieka. Uznano, że jest ono warunkiem koniecznym do pełnej realizacji innych praw²³.

14. OCHRONA LUDNOŚCI CYWILNEJ

Działalność klastra zajmującego się ochroną cywilną obejmuje wszystkie zadania mające na celu respektowanie praw ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych, przede wszystkim w odniesieniu do międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa uchodźców. W oparciu o to przesłanie, ochrona cywilna jest rozumiana jako szeroko pojęte zapewnienie bezpieczeństwa oraz respektowanie praw człowieka wobec ofiar kataklizmów, zwłaszcza konfliktów zbrojnych, bez względu na płeć, wiek, religię czy przynależność etniczno-narodową.

Liderem globalnego klastra ochrony ludności cywilnej jest UNHCR. Klaster ten wyróżnia się wewnętrzną strukturą, ponieważ jest podzielony na cztery mniejsze podklastery, z których każdy ma określony zakres odpowiedzialności (*areas of responsibilities* – AORs): UNICEF zajmuje się ochroną dzieci, UNFPA/UNICEF – przemocą na tle płciowym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-Habitat) – prawem do posiadania ziemi, mieszkania i własności prywatnej, Akcja Rozminowywania ONZ (UNMAS) – działalnością przeciwminową²⁴.

Władze danego państwa mają prawny obowiązek chronić wszystkich mieszkańców znajdujących się na ich terytorium. Mimo to zdarza się, że z różnych

²⁰ K. Kulindawa, H. Lein, *Water and poverty: the inextricable link*, Nowy Jork 2008, s. 1–13.

²¹ P. Kowalczyk, *Konflikty o wodę*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Przeźmierowo 2007, s. 236–242.

²² Pod rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, A/RES/64/292 z 28 lipca 2010 r., podpisało się 178 krajów, Polska niestety wstrzymała się od głosu.

²³ M. Barlow, „Przedmowa”, w: F. Sultan, A. Foftus (red.), *Prawo do wody. W perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2012, s. 23.

²⁴ H. Trinh, „UNHCR and Accountability: The Non-Reviewability of UNHCR decision”, w: A. Bolesta (red.), *Forced Migration and the Contemporary World*, Wydawnictwo i Drukarnia PPHU, Białystok 2003, s. 38–41.

przyczyn nie są w stanie tego obowiązku wypełnić. Czasami przez brak odpowiednich zasobów lub niewydolność systemu pomocowego państwo nie radzi sobie z kryzysem o dużej skali i potrzebuje pomocy z zewnątrz. W takich sytuacjach zadania te mogą zostać przejęte przez organizacje międzynarodowe. Misją klastra zajmującego się ochroną ludności cywilnej jest więc wzmacnianie działań pomocy z naciskiem na poszanowanie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz stanie na straży tych praw, tak aby pomoc humanitarna była efektywna a jednocześnie była świadczona z poszanowaniem godności ludzkiej²⁵.

15. WSPÓŁPRACA W RAMACH KLASTRA

Koordinacja w ramach klastra pozwala na:

- wymianę informacji,
- ustalanie wspólnych standardów pracy,
- wyznaczanie i podział celów,
- wsparcie logistyczne i w zakresie bezpieczeństwa,
- wykorzystywanie i mobilizację zasobów,
- rzecznictwo,
- uzyskanie silniejszej pozycji w negocjacjach i rozmowach z beneficjentami oraz lokalnymi władzami,
- usprawnienie obsługi technicznej.

Mimo wdrożenia systemu klastrowego, jego mechanizmy często zawodzą. Jest to spowodowane zazwyczaj takimi sytuacjami, jak:

- brak szybkiego i jasnego przepływu informacji między organizacjami,
- stałe pojawianie się nowych organizacji mających własne cele i założenia, które na bieżąco trzeba wpisywać w działania klastra,
- konkurencja między organizacjami i w efekcie częste powielanie działań,
- słaba koordynacja, brak integracji między organizacjami,
- liczne nieefektywne spotkania, które są odbierane przez organizacje jako strata czasu.

Narzędzia i praktyki, które mają wspomóc działania klastrowe, to:

- wspólne analizy i opracowywanie na ich podstawie zaleceń,
- używanie jednolitych, ustandaryzowanych formularzy i wzorów dokumentów,
- wspólne formułowanie strategii,
- identyfikowanie luk i braków w sektorze,
- ustalanie i promowanie standardów pracy i niesienia pomocy,
- zawieranie umów o współpracy,
- rzecznictwo na rzecz całego sektora.

²⁵ Więcej: <http://www.globalprotectioncluster.org/> (dostęp: 7.08.2014 r.).

Należy pamiętać, że koordynacja sama w sobie nie jest celem, ale narzędziem świadczenia efektywnej pomocy humanitarnej. Może wyglądać różnie – w zależności od miejsca oraz skali wydarzenia. Każdy kryzys humanitarny jest inny, a w ramach współpracy klastrowej mogą działać różne podmioty, mniej lub bardziej zainteresowane współpracą w ramach sektora i zaangażowane w nią. W takich przypadkach znaczenie ma również czynnik ludzki. To od osoby odpowiedzialnej w ramach organizacji/agencji koordynującej zależy, czy współpraca będzie się układała dobrze, czy cele zostaną odpowiednio ustalone, a komunikacja pozostanie przejrzysta²⁶. Ważne jest również zapewnienie choćby minimalnego zaangażowania ze strony organizacji należących do klastra, które przejawia się w następujących działaniach:

- respektowaniu ustalonych zasad i reguł współpracy na rzecz dobra wspólnego oraz wyznawaniu wartości sektora pomocowego (np. zasady udzielania pomocy humanitarnej, zasady dobrego donora),
- utrzymywaniu gotowości do uczestniczenia w akcjach niesienia pomocy,
- zadeklarowaniu zaangażowania we wspólną pracę w ramach klastra i budowanie jego potencjału,
- zapewnieniu optymalnego wykorzystania środków i dzielenia się informacjami na temat swoich działań i organizacji,
- wykazywaniu woli przejęcia przywództwa i odpowiedzialności w ramach działań, jeśli zajdzie taka potrzeba,
- dbaniu o wspólny interes, czyli zaangażowaniu w rzecznictwo i upowszechnianie informacji o sytuacji w regionie oraz wspólnych działaniach i potrzebach ofiar katastrofy.

Sama UN OCHA w systemie klastrowym gra rolę wspierającą, organizuje wsparcie w terenie oraz ściśle współpracuje z organizacjami przewodniczącymi klastrom na poziomie globalnym i z organizacjami pozarządowymi w celu rozwijania ich polityk i promowania wytycznych. Działając na poziomie lokalnym, UN OCHA zapewnia efektywne funkcjonowanie całego systemu pomocy humanitarnej, wspiera HC oraz HCT. UN OCHA pomaga również inicjować powstawanie klastrow we wczesnej fazie katastrofy, poczynając od rozeznania potrzeb, przez wspólne planowanie, aż po monitoring i ewaluację działań, w tym wysłanie doświadczonych koordynatorów w obszar katastrofy²⁷. ONZ inicjuje i wspiera wszystkie działania, ale nie odbiera prymatu nad nimi władzom danego kraju. Z punktu widzenia pomocy humanitarnej idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, w której rząd krajowy jest liderem w zarządzaniu akcją pomocową.

²⁶ *Managing People & Projects in Emergencies*, Redr UK, Londyn 2012, s. 66–67 (materiały szkoleniowe).

²⁷ Więcej informacji na temat systemu klastrowego i jego reformy można znaleźć w dokumencie *Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level*, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en_0.pdf (dostęp: 15.06.2014 r.).

16. STANDARDY POMOCY HUMANITARNEJ – STANDARDY SPHERE²⁸

Świat humanitarny wypracował szereg standardów i zasad udzielania pomocy natychmiastowej. Jednym z nich jest projekt Sphere.

Standardy Sphere są „biblią” dla pracownika pomocy humanitarnej. Projekt Sphere – lub po prostu Sphere – został zapoczątkowany w 1997 r. przez grupę organizacji pozarządowych oraz IFRC. Ich celem była poprawa ogólnej skuteczności działań związanych z pomocą humanitarną po katastrofach oraz ponoszenia za nie pełnej odpowiedzialności. Organizacje oparły projekt Sphere na dwóch głównych zasadach: po pierwsze osoby dotknięte katastrofą lub konfliktem zbrojnym mają prawo żyć z poszanowaniem godności, co więcej, mają prawo do pomocy, a po drugie należy podjąć wszystkie możliwe kroki, by pomóc osobom cierpiącym.

Dążąc do realizacji tych dwóch podstawowych założeń w ramach projektu nakreślono statut pomocy humanitarnej i określono zbiór minimalnych standardów w sektorach kluczowych dla bezpieczeństwa życia ludzi. Zostały one umieszczone w podręczniku w czterech głównych działach:

- dostarczanie wody oraz urządzeń sanitarnych i promowanie higieny,
- bezpieczeństwo żywieniowe i dostęp do żywności,
- udzielanie schronienia, osadnictwo i działania niezwiązane z żywnością,
- działania prozdrowotne.

Główne standardy są procedurami technologicznymi i odnoszą się do technicznych aspektów pomocy humanitarnej. Minimalne standardy są wynikiem doświadczeń opartych na praktykach dających najlepsze rezultaty w zakresie pomocy humanitarnej. Standardy opisują warunki, jakie muszą zostać spełnione w każdej dziedzinie pomocy świadczonej na rzecz społeczności dotkniętych katastrofą, w taki sposób, aby mogły one przetrwać i powrócić do stanu równowagi w warunkach zapewniających im bezpieczeństwo i poszanowanie godności.

Najbardziej istotne dla filozofii projektu Sphere jest włączenie społeczeństw dotkniętych tragedią do konsultacji sposobów świadczenia pomocy humanitarnej. Projekt ten był jedną z pierwszych znanych inicjatyw podkreślających znaczenie jakości pomocy humanitarnej i wzięcia odpowiedzialności za jej świadczenie.

Statut pomocy humanitarnej i minimalne standardy zostały opublikowane w postaci podręcznika. Podręcznik projektu Sphere stworzono, by ułatwić planowanie, realizację, monitoring i ulepszanie działań z zakresu pomocy humanitarnej. Statut jest ponadto efektywnym narzędziem dla organizacji podczas negocjowania z lokalnymi władzami kwestii przestrzeni dla pomocy humanitarnej i bezpieczeństwa prowadzonych misji. Jest przydatny przy przygotowywaniu pomocy i planów awaryjnych w razie nagłych katastrof oraz w trakcie rozmów

²⁸ Tekst jest streszczeniem wstępu do podręcznika *The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 2011, s. 4–13. Streszczenie zostało oparte na polskim tłumaczeniu Gabrieli Górskiej – wolontariuszki PAH – w ramach Programu GLEN.

z ewentualnymi darczyńcami, z których każdy ma własne, specyficzne wymagania. Do stosowania zasad zawartych w podręczniku zachęca się również inne podmioty, takie jak rządy i lokalne władze, wojsko oraz sektor prywatny. Mogą być one przydatne przy prowadzeniu własnych akcji i ułatwiają zrozumienie standardów, jakimi posługują się organizacje humanitarne, by móc z nimi efektywnie współpracować.

Zgodnie z projektem Sphere nie ma konieczności stosowania się do wszystkich standardów i wskaźników. Stopień, w jakim zostaną one spełnione, zależy od wielu czynników, a niektóre spośród nich są poza kontrolą. Niekiedy problemy z dostępem do dotkniętych klęską społeczeństw, brak współpracy ze strony rządów, czy też różnego rodzaju niebezpieczeństwa mogą uniemożliwić realizację założeń. Podobnie jeżeli ogólne warunki życia ludności poszkodowanej były znacząco poniżej minimalnych standardów życia już przed katastrofą, organizacje mogą mieć niewystarczająco dużo zasobów, by je odpowiednio zmienić. W takich sytuacjach zapewnienie podstawowych urządzeń, ułatwiających codzienne funkcjonowanie całej ludności, bywa ważniejsze niż wypełnianie standardów minimalnych wobec określonej części populacji.

Czasem minimalne standardy mogą przekraczać warunki, do których przyzwyczajone są dane społeczności. Wówczas istotne jest podjęcie działań w celu wsparcia miejscowej ludności i dialogu z jej przywódcami. Akceptacja zakresu pomocy przez beneficjentów jest jednym z kluczowych filarów bezpieczeństwa, a co za tym idzie – gwarantem sukcesu zaplanowanych działań. Od kontekstu danej sytuacji zależy, jakie posunięcia będą możliwe i właściwe.

17. PODSUMOWANIE

Dzięki wprowadzeniu systemu klastrowego pomoc humanitarna stała się bardziej transparentna oraz wiarygodna dla jej biorców. Zrozumiały stał się podział środków, odpowiedzialności i zadań. Wspólne planowanie, wymiana wiedzy, doświadczeń, tworzenie wspólnych standardów sprawiły, że pomoc humanitarna jest teraz bardziej przewidywalna. Wiadomo, jakimi priorytetami się kieruje, jakie środki zostaną podjęte w ramach jakiego kataklizmu, wiadomo, jakie zasoby i możliwości są do dyspozycji.

Dobrze zorganizowana pomoc angażuje władze i organizacje lokalne, dzięki czemu kraje dotknięte katastrofą uczą się, jak mogą koordynować działania na swoim terenie, a mieszkańcy są włączani w proces świadczenia pomocy i rośnie wśród nich świadomość na temat ich potrzeb oraz możliwości ich zaspokojenia. Wreszcie silniejszy jest głos całego klastra niż pojedynczych organizacji, których opinie bywają pomijane. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/182 to rządowi krajowym oraz podmiotom lokalnym pozostawia się pełnienie głównej roli w organizacji, koordynacji i niesieniu pomocy humanitarnej na ich własnym terytorium.

MAREK MADEJ

MILITARYZACJA POMOCY HUMANITARNEJ

W wielu współczesnych konfliktach zbrojnych toczących się po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. zachodziły istotne zmiany w relacjach między podmiotami zaangażowanymi w walki a tymi, które koncentrowały się na niesieniu pomocy ich ofiarom. W najszerszym ujęciu zmiany te polegały na swoistym „wdzieraniu się” struktur militarnych w granice „przestrzeni humanitarnej” (*humanitarian space*), co można określić również mianem „militaryzacji pomocy”. Podczas gdy we wcześniejszych okresach napięcia między siłami zbrojnymi biorącymi udział w konfliktach a podmiotami świadczącymi w ich toku pomoc ludności cywilnej i innym poszkodowanym wynikały przeważnie z chęci ograniczania przez te pierwsze „przestrzeni humanitarnej”, np. przez reglamentowanie organizacjom pomocowym dostępu do rejonu walk czy informacji o sytuacji znajdujących się tam osób, to obecnie problemem stało się raczej swego rodzaju „zawłaszczanie” przez struktury wojskowe sfery humanitarnej, przejmowanie odpowiedzialności za działania prowadzone w jej ramach.

Szczególnie mocno (choć nie wyłącznie) dotyczyło to w ostatnich latach największych interwencji zbrojnych międzynarodowych koalicji, którym przewodziły Stany Zjednoczone, w państwach niezachodnich, jak choćby w Iraku i Afganistanie. W operacjach tych nie chodziło bowiem wyłącznie, a wręcz nie przede wszystkim, o zniszczenie potencjału militarnego przeciwnika (we wspomnianych przypadkach odpowiednio – niedemokratycznego reżimu Saddama Husajna i terrorystycznego ugrupowania Al-Kaida wraz ze wspierającym ją, nieuznanym w świecie, afgańskim rządem talibów), ale też o głęboką przebudowę społeczeństw i modelu władzy. Tego zaś nie można by trwale osiągnąć jedynie środkami wojskowymi ani przy sprzeciwie miejscowej ludności. Stąd swoisty zwrot w stronę środków pozamilitarnych, w tym humanitarnych.

Trend ten niewątpliwie mógł dawać pewne szanse na poprawę skuteczności pomocy humanitarnej we współczesnych konfliktach, szerzej niż dotąd „udostępniając” na potrzeby tego rodzaju działań z reguły pokażne zasoby militarne (w tym finansowe) państw angażujących się w konflikt. Zarazem jednak, zwłaszcza wśród organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą humanitarną, budził niepokój o możliwość zachowania w takich warunkach jej dotychczasowego charakteru. Ta różnica stanowisk wskazuje zaś na wagę, jaką ma zbadanie

implikacji wkroczenia wojskowych w „przestrzeń humanitarną” i podjęcie próby określenia jego konsekwencji, co też będzie celem tego rozdziału.

1. MILITARYZACJA POMOCY HUMANITARNEJ – ISTOTA PROBLEMU

Aby ustalić zarówno przyczyny wzrostu stopnia militaryzacji pomocy humanitarnej (oraz rozwojowej), jak i tego konsekwencje, zwłaszcza negatywne, warto możliwie precyzyjnie określić samą istotę tego zjawiska. Nie można go pojmować wyłącznie jako faktu, że pomoc humanitarna jest – a przynajmniej była w ostatnich latach w toku rozmaitych międzynarodowych interwencji zbrojnych – świadczona przez uczestniczące w tego typu operacjach oddziały wojskowe, nawet jeśli działania żołnierzy są jej najbardziej wyrazistym przejawem.

Samo zaangażowanie personelu wojskowego w taką aktywność nie byłoby zresztą ani szczególnie nowe, ani niepokojące – wsparcie humanitarne oferowane ludności cywilnej przez siły zbrojne przy okazji rozmaitych kryzysów i zdarzeń nadzwyczajnych, klęsk i katastrof naturalnych lub spowodowanych przez człowieka stanowi powszechną praktykę, przynoszącą zazwyczaj pozytywne rezultaty. Wojsko, nade wszystko w państwach wysoko rozwiniętych, ma przeważnie pewne zasoby szczególnie użyteczne w takich sytuacjach (np. specjalistyczny sprzęt inżynierski i budowlany), wyszkolony, zorganizowany i zdyscyplinowany personel oraz gotowe procedury i plany działania; może też stosunkowo szybko podjąć akcję, a w razie potrzeby zapewnić ochronę zarówno własnym jednostkom, jak i innym podmiotom świadczącym pomoc w danym rejonie¹. Także w wypadku konfliktów zbrojnych jednostki wojskowe mogą uczestniczyć w świadczeniu pomocy humanitarnej skutecznie i bez poważnego uszczerbku dla jej wartości z perspektywy korzystających z niej podmiotów, dostarczając ją – zwłaszcza na niebezpiecznych obszarach – bezpośrednio lub też umożliwiając pracę innym instytucjom, ochranianym przez nie i wspieranym np. sprzętowo (choćby poprzez udostępnianie środków transportu). Poza tym w świetle prawa humanitarnego na siłach zbrojnych zaangażowanych w konflikt ciąży pewne obowiązki natury humanitarnej, jak opieka nad rannymi i ich ewakuacja z miejsca walk².

Uzasadniony niepokój budzi natomiast zmiana podejścia do pomocy humanitarnej (a w podobnym stopniu także rozwojowej) – odejście od postrzegania jej istoty jako oferowania koniecznego wsparcia osobom zagrożonym w sytuacjach nadzwyczajnych na rzecz rozumienia jej jako narzędzia prowadzenia konfliktu i realizacji celów wojskowych, specyficznej „nieśmiertelności broni” (*non-lethal weapon*), pozwalającej zdobyć przewagę w konflikcie głównie poprzez zapewnienie sobie lub wspieranej przez dane siły zbrojne władzy lokalnej

¹ Por. M.-A. Perouse de Montelos, „The (de)militarization of humanitarian aid: A historical perspective”, *Humanities* 2014, t. 3, s. 232–243.

² *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych* (I Konwencja Genewska), 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik, art. 15.

przychylności ludności cywilnej (jako korzystającej z pomocy). Innymi słowy, pomoc humanitarna świadczona osobom potrzebującym ma wówczas – obok poprawy ich bytu – służyć zdobyciu, wręcz „kupieniu” ich poparcia dla darczyńców i reprezentowanego przez nich porządku politycznego, względnie przynajmniej odcięciu przeciwnika od lokalnych społeczności, pozbawieniu go możliwości budowy zrozumienia i sympatii dla promowanego programu politycznego. Zmilitaryzowana pomoc humanitarna staje się tym samym elementem strategii „zdobywania serc i umysłów” (*winning hearts and minds* – *WHAM*) społeczeństwa, nie tylko w rejonie konfliktu, ale także – poprzez budowę pozytywnego wizerunku w świecie – zewnętrznej opinii publicznej³. W tych zaś warunkach jej pierwotna funkcja humanitarna zaczyna mieć znaczenie drugorzędne.

Zmiana logiki myślenia o pomocy humanitarnej, przejawiająca się w jej postępującej polityzacji i militaryzacji (będącej niejako skrajną formą tej pierwszej), oznacza zarazem, że inne niż dotąd podmioty zaczynają odgrywać wiodącą rolę w jej planowaniu i realizacji w rejonie konfliktu. Gdy bowiem pomoc humanitarna traktowana jest jako element strategii militarnej, rozumiałe jest – przynajmniej z perspektywy środowisk wojskowych, ale też decydentów politycznych – że kontrolę nad jej świadczeniem przejmują w pełni lub choćby częściowo dowodzący operacją wojskową. Pomoc humanitarna zostaje wówczas podporządkowana głównym celom operacji militarnej oraz planom zastosowania sił wojskowych, wynikającym z ogólnej strategii politycznego zaangażowania państwa lub państw w danym regionie. Stanowi też wtedy narzędzie rozwoju zdolności sił zbrojnych do działania w rejonie konfliktu, służąc np. podnoszeniu bezpieczeństwa żołnierzy w tzw. teatrze działań poprzez kształtowanie odpowiedniego nastawienia do nich ludności cywilnej (wspomaganej humanitarnie).

Innymi słowy, choć zmiany te nie muszą oznaczać przejścia pełnej i bezpośredniej odpowiedzialności za określanie celów, kierunków czy sposobów świadczenia pomocy humanitarnej przez struktury militarne, to jednak wymagają co najmniej wprowadzenia mechanizmów konsultacji między nimi a podmiotami i środowiskami tę pomoc świadczącymi. W praktyce oznacza to jednak zazwyczaj chociaż częściową integrację aktywności pomocowej z planami działania i strategiami zwycięstwa w konflikcie (względnie – szerzej rzecz ujmując – zrealizowania celów misji) oraz ustanowienie nad poczynaniami humanitarnymi, zwłaszcza podejmowanymi przez podmioty pochodzące z tego samego państwa (państw), co uczestniczące w operacji wojska, jakiejś formy kontroli ze strony dowodzących operacją (także w wymiarze finansowym), przypuszczalnie rosnącej wraz z trwaniem konfliktu⁴.

³ J.A. Williamson, „Using humanitarian aid to ‘win hearts and minds’: A costly failure?”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 884, s. 1039.

⁴ Por. M. Young, *Development at Gunpoint?*, www.foreignaffairs.com/articles/67052/michael-young/development-at-gunpoint (dostęp: 7.10.2015 r.).

Tak rozumiana militaryzacja dotyka przy tym nie tylko pomocy humanitarnej, lecz także, jak sygnalizowano, pomocy rozwojowej. Co więcej, wynikiem militaryzacji obu tych form aktywności może być zacieranie między nimi granic w danym konflikcie. Dodatkowo proces ten zachodzi pomimo tego, że pomoc humanitarna i rozwojowa – choć mogą być ze sobą powiązane – to jednak nie są tożsame, a dodatkowo rządzą się nieco odmiennymi, nie w pełni dającymi się pogodzić normami i priorytetami.

Pomoc humanitarna jest ze swej istoty działaniem doraźnym, zorientowanym na ratowanie i ochronę bezpośrednio zagrożonych, a tym samym natychmiastowe ograniczenie lub zniwelowanie negatywnych konsekwencji humanitarnych konfliktu. Jest więc świadczona głównie w trakcie ostrej fazy konfliktu (względnie kryzysu) – intensywnych walk, eskalacji napięcia itp. – oraz jest adresowana co do zasady do wszystkich potrzebujących, niezależnie od ich afiliacji względem stron kryzysu. Podmioty ją oferujące powinny się więc kierować zasadami neutralności, niedyskryminacji i niezależności, przynajmniej w zakresie samej aktywności pomocowej⁵. Tymczasem pomoc rozwojowa ma charakter bardziej długofalowy i jest oferowana w celu umożliwienia bądź przyspieszenia trwałego i stabilnego rozwoju państw o niższym poziomie rozwoju (nierazko właśnie opóźnionym w wyniku toczących się na ich obszarze konfliktów). Przekazywana jest też przeważnie po zakończeniu walk oraz przez dłuższy okres, wtedy bowiem może być też najbardziej efektywna. Zarazem jednak nie podlega ona równie rygorystycznym co pomoc humanitarna wymogom odnośnie do jej neutralności, niezależności oraz bezstronności, a jej intensywność, forma i kierunek (odbiorcy) są w znacznie większym stopniu konsekwencją konkretnych wyborów politycznych dawcy. W jej wypadku polityzacja wydaje się do pewnego stopnia oczywista i zrozumiała (co jednak nie oznacza, że pomoc rozwojowa nie powinna – podobnie jak humanitarna – być realizowana w sposób w pierwszej kolejności uwzględniający interesy odbiorcy, a nie donora). Ewentualne zacieranie różnic między pomocą humanitarną i rozwojową może więc negatywnie wpływać na ich faktyczną efektywność i jakość – w wypadku pierwszej grożąc m.in. utratą neutralności i niezależności, a drugiej – choćby nieefektywnością i nietrwałością rezultatów⁶.

Mimo to w konsekwencji militaryzacji, czyli uznania zarówno pomocy humanitarnej jak i rozwojowej za element strategii wojskowej w danym konflikcie, interwencji czy nawet klasycznej operacji pokojowej, a tym samym przyjęcia, że

⁵ Sam podmiot dokonujący konkretnego aktu pomocy humanitarnej (np. pomocy rannym) nie musi być niezależny od władz wojskowych i cywilnych jednej ze stron konfliktu (mogą to być przecież jednostki wojskowe), niemniej pomoc oferowana przez niego nie powinna być uzależniona od statusu beneficjenta pomocy w konflikcie ani też na tej podstawie różnicowana. F. Terry, „The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: Reasserting the neutrality of humanitarian action”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 881, s. 181–185.

⁶ Por. R. Shannon, „Playing with principles in an era of securitized aid: Negotiating humanitarian space in post 9/11 Afghanistan”, *Progress in Development Studies* 2009, t. 9, nr 1, s. 28.

ich priorytetem lub jednym z podstawowych zadań staje się przyczynianie do osiągnięcia głównych celów operacji militarnej (zakończenia walk, pokonania przeciwnika), wspomniane istotne różnice między tymi dwiema formami pomocy zagranicznej przestają być uznawane za wystarczająco ważne, by je należycie uwzględniać w toku planowania czy realizacji. Co więcej, różnice te mogą być nawet wykorzystywane – choćby poprzez odnoszenie reguł rządzących pomocą rozwojową do działalności humanitarnej i odwrotnie – do maksymalizacji ich efektywności w kontekście wojskowych i politycznych celów zaangażowania zbrojnego, nawet kosztem ich użyteczności jako środka poprawy sytuacji odbiorców⁷.

Doktrynalnym przejawem militaryzacji pomocy humanitarnej (i rozwojowej) jako zmiany sposobu myślenia o jej podstawowych funkcjach i celach jest koncepcja CIMIC (*civil–military co-operation*) rozwijana przede wszystkim w siłach zbrojnych państw zachodnich, zwłaszcza członków NATO. Jest ona doskonalona od ponad dekady w oparciu o przeświadczenie, że we współczesnych konfliktach zbrojnych, mających przeważnie charakter wewnętrzny, ostateczne rozwiązanie nie jest osiągalne jedynie środkami wojskowymi, a tym samym dowódcy wojskowi są zmuszeni „w rosnącym stopniu uwzględniać przy opracowywaniu strategii misji i jej wykonywaniu czynniki społeczne, polityczne, kulturowe, religijne, ekonomiczne i humanitarne”⁸. To zaś wymaga współpracy z różnymi podmiotami cywilnymi – lokalnymi (w rejonie rozmieszczenia wojsk) i spoza teatru działań (pochodzącymi z państw dokonujących interwencji albo reprezentujących społeczność międzynarodową).

Co do zasady tego rodzaju współdziałanie nie powinno oznaczać przywództwa czy też kontroli jednej ze stron układu nad drugą (tzn. wojskowych nad cywilami lub odwrotnie). Faktycznie jednak koncepcja CIMIC – przynajmniej w wersji przyjętej i praktykowanej przez państwa NATO – taką dominację strony wojskowej nad cywilną zakłada, wskazując, że jest ona wprowadzona „w celu wsparcia realizacji strategii i celów misji” i „ma pomóc dowódcy w teatrze działań w jej pełnym wykonaniu”⁹. To rozumienie współpracy cywilno-wojskowej odnosi się także do współpracy z podmiotami organizującymi pomoc rozwojową i humanitarną – w świetle koncepcji CIMIC ich swoboda działania może być ograniczana przez interes misji, a sposób świadczenia powinien się przyczyniać do realizacji celów wojskowych.

⁷ Kwestie te będą jeszcze omawiane w ostatniej części rozdziału, poświęconej konsekwencjom militaryzacji pomocy humanitarnej w kontekście jej efektywności.

⁸ *AJP-9, NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, czerwiec 2003, s. 1–1, <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> (dostęp: 7.10.2015 r.).

⁹ *Ibidem*, s. 1–2. Por. F. Williams, „The security dilemma & securitized aid in Afghanistan”, *Undercurrent Journal* 2014, t. 10, nr 3, s. 23.

2. CZYNNIKI POWODUJĄCE NASILANIE SIĘ MILITARYZACJI POMOCY HUMANITARNEJ

Do postępów militaryzacji pomocy humanitarnej w ostatnich latach, a zwłaszcza po 2001 r., przyczyniło się wiele czynników o zróżnicowanej skali i charakterze oddziaływania. Na najbardziej ogólnym poziomie największe znaczenie w tym względzie miały procesy globalizacyjne i dynamiczny wzrost współzależności we współczesnym świecie, zarówno w wymiarze geograficznym (między sytuacją w poszczególnych miejscach, nawet oddalonych od siebie), jak i w ujęciu międzysektorowym (tzn. oddziaływanie czynników i zjawisk z jednej sfery, np. ekonomicznych, politycznych czy ekologicznych, na sytuację w innych sektorach, np. kulturowym czy militarnym). W rezultacie tych procesów „to, co dzieje się tam, ma znaczenie tutaj”¹⁰ – wydarzenia z geograficznie odległych od siebie obszarów wzajemnie na siebie wpływają i warunkują, a konflikty i niestabilność na jednym terenie mogą mieć istotne reperkusje dla bezpieczeństwa i perspektyw rozwoju państw czy społeczeństw w innych regionach.

Rosnące i coraz mniej zależne w swej intensywności od czynnika geograficznego współzależności w sferze bezpieczeństwa skłaniają zaś do podejmowania działań o charakterze interwencyjnym, równocześnie ograniczając ich skuteczność w wypadku, gdy są prowadzone wyłącznie środkami militarnymi. Wskazuje to na konieczność łączenia ich z innymi narzędziami budowy stabilności międzynarodowej, wśród których różnoraka pomoc, zarówno humanitarna – natychmiastowa i doraźna, jak i bardziej długofalowa, rozwojowa, zajmują istotną pozycję. Ponieważ jednak problemy bezpieczeństwa mają zazwyczaj najwyższy priorytet, może to jednak prowadzić do przyznania prymatu aktywności wojskowej i podporządkowania jej celom oraz logice pozostałych form zaangażowania, w tym pomocy humanitarnej (i rozwojowej)¹¹.

Z procesami globalizacyjnymi ściśle łączą się przekształcenia zachodzące w sferze konfliktów zbrojnych. Decyduje o tym choćby rozwój prawa międzynarodowego i postępująca redukcja stosowania siły – przynajmniej w formie bezpośredniej – w stosunkach międzypaństwowych, ale też wzrost wrażliwości struktur państwowych, najbardziej widoczny w państwach rozwijających się, na czynniki pozostające w dużej mierze poza kontrolą władz (trendy rozwojowe w gospodarce światowej i zmiany koniunkturalne, przemiany kulturowe i demograficzne, w tym powstawanie na tym tle napięć między różnymi społecznościami, grupami religijnymi czy etnicznymi). Na skutek działania tych czynników w skali globu znacznie częściej dochodzi do konfliktów wewnętrznych,

¹⁰ S. Talbott, „Globalization and diplomacy: A practitioner's perspective”, *Foreign Policy* 1997, nr 108, s. 70.

¹¹ S. Beckwith, *The Militarisation of Aid in Afghanistan: Implications for Humanitarian Actors and the Way Ahead*, kwiecień 2012, <http://ssrn.com/abstract=2167857> (dostęp: 7.10.2015 r.).

toczonych przez rządy z podmiotami pozapaństwowymi lub też jedynie przez te ostatnie między sobą¹².

Dodatkowo konflikty takie zachodzą przeważnie w państwach słabych (słabość tę zresztą pogłębiając), określanych często jako „upadające” (*failing*) lub „upadłe” (*failed*). W rezultacie cechują się wyraźną specyfiką, o której w największej mierze decyduje ich nieregularność, a więc prowadzenie walk przez uczestników stosunkowo słabo zorganizowanych, bliższych grupom przestępczym niż regularnym armiom, o relatywnie niskich kompetencjach wojskowych, ale nierzadko reprezentujących pewne grupy etniczne lub religijne¹³. Konflikty te toczą się zarazem niejako „wewnątrz społeczeństw” (*amongst the people*), bez wyróżniania teatru działań czy frontów i dokonywania czytelnego rozdziału między celami uzasadnionymi wojskowo oraz cywilnymi, na które atak jest niedopuszczalny¹⁴. Rezultatem jest ich duża uciążliwość dla ludności cywilnej, będącej przeważnie głównym celem ataków dokonywanych przez członków walczących stron¹⁵. To zaś niewątpliwie podnosi wagę pomocy humanitarnej, zwłaszcza że często walki, choć niekoniecznie intensywne, okazują się długotrwałe i trudne do ostatecznego zakończenia, powodując głębokie i niełatwe do odwrócenia spustoszenia na obszarze konfliktu oraz w kondycji ekonomicznej i stanie więzi społecznych zamieszkujących go społeczności. Jednocześnie wszelkiego rodzaju pomoc humanitarna (podobnie jak rozwojowa), umożliwiając poprawę – choćby doraźną – sytuacji i poziomu życia ludności na objętym walkami obszarze, staje się potencjalnie kluczowym elementem strategii rozwią-

¹² Szerzej zob. m.in. W. Münkler, *Wojny naszych czasów*, WAM, Kraków 2004, zwł. rozdz. 1.

¹³ To zaś oznacza, że czynnikiem pozwalającym rozróżnić wówczas wroga od sojusznika czy też „swojego” jest odmienność etniczna, religijna, rasowa. Tak definiowaną wrogość trudno zaś przekroczyć poprzez negocjacje i kompromisowe porozumienie (oponent jest bowiem przeciwnikiem z powodu samej swojej, z natury trwałej, odmienności etnicznej, religijnej lub innej). Por. M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford 2012, s. 79–80.

¹⁴ Szerzej zob. R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 319 i nast.

¹⁵ Koncentracja na atakowaniu ludności cywilnej ma wiele źródeł. Częściowo wynika ona z relatywnej słabości militarnej uczestniczących w walkach grup, skłaniającej do unikania konfrontacji z uzbrojonym przeciwnikiem i wyboru celów „wojskowo” łatwiejszych, a atrakcyjnych politycznie (jak przedstawiciele wrogiej grupy etnicznej czy religijnej) lub ekonomicznie (źródło łupów i przedmiot eksploatacji). Łączy się także z podkreślanym przez wielu badaczy (m.in. W. Münklera i M. Kaldor) zjawiskiem tzw. ekonomizacji i kryminalizacji wojen. Polega ono na tym, że przemoc stosowana przez strony walczące w konflikcie służy w coraz większej mierze celom ekonomicznym (uzyskiwaniu dochodów i faktycznej kontroli nad zasobami), aniżeli politycznym (modyfikacji ładu politycznego). „Ekonomizacja wojen” może przy tym przyjmować różnorakie formy – od prostego rozboju po długotrwałą, niejako „przemysłową” eksploatację ludności cywilnej na kontrolowanym przez daną grupę zbrojną obszarze, zmuszanej np. do systematycznej pracy przy rabunkowej eksploatacji lokalnych zasobów (np. wydobywaniu diamentów w ogarniętym wewnętrznym konfliktem Sierra Leone w latach 1991–2002). Por. W. Münkler, *Wojny naszych czasów*, op. cit., s. 97–105; M. Kaldor, *New and Old Wars...*, op. cit., s. 94–119.

zywania konfliktu. Ułatwia bowiem przełamanie spirali przemocy napędzanej degradacją społeczno-gospodarczą społeczeństw oraz wzajemnie popełnianymi okrucieństwami (*grievances*). Warto więc ten jej pozytywny wpływ na sytuację w rejonie konfliktu uwzględniać w strategiach jego zakończenia w drodze interwencji zewnętrznej, także z użyciem środków wojskowych. Konsekwencją jest kolejny impuls do koordynacji i integracji działań o charakterze humanitarnym z aktywnością wojskową w ramach rozwiązywania konfliktu.

Wreszcie zmienia się także – zwłaszcza pod wpływem procesów globalizacyjnych i narastania wielowymiarowych, złożonych współzależności – samo pojmowanie problematyki bezpieczeństwa. W jej zakresie w coraz większym stopniu uwzględnia się wymiary pozamilitarne, którym przypisuje się nierzadko równorzędne, a czasem wręcz większe znaczenie niż kwestiom twardego bezpieczeństwa (*hard security*), takim jak obrona przed tradycyjnymi zagrożeniami militarnymi. Stanowiące przejaw tzw. sekurytyzacji¹⁶ zwrócenie uwagi na problemy ekonomiczne (np. ubóstwo czy dystanse rozwojowe), ekologiczne (zanieczyszczenie i degradację środowiska naturalnego) czy społeczno-kulturowe (napięcia międzykulturowe, groźbę erozji tożsamości narodowej czy religijnej) powoduje zarazem, że coraz częściej jako główny podmiot podlegający ochronie sytuuje się nie państwa, lecz zbiorowości ludzkie lub wręcz poszczególne jednostki, przyjmując, że to ich potrzeby bezpieczeństwa powinny być zaspokajane w pierwszym rzędzie¹⁷. To zaś łączy się z jednej strony z położeniem większego nacisku podczas rozwiązywania konfliktów zbrojnych na zapewnianie bezpieczeństwa dotkniętej nimi ludności, a nie jedynie na znalezienie jakiejś formy politycznego kompromisu między walczącymi stronami, z drugiej zaś – z lepszym zrozumieniem złożonego podłoża i przyczyn tychże konfliktów. Te bowiem nie ograniczają się do sfery politycznej, lecz obejmują też czynniki pozamilitarne, takie jak ubóstwo czy zła sytuacja humanitarna mieszkańców danego obszaru. W rezultacie bardziej dostrzega się znaczenie m.in. pomocy humanitarnej (a do pewnego stopnia także rozwojowej) dla sukcesu działań na rzecz trwałego zakończenia konfliktów zbrojnych, w tym akcji interwencyjnych.

W takim podejściu, rozmaicie określanym w literaturze przedmiotu i praktyce – np. jako podejście całościowe (*comprehensive approach*) lub ogólnopaństwowe

¹⁶ Przez sekurytyzację należy rozumieć proces uznawania danej kwestii za problem egzystencjalny, zagrażający bezpieczeństwu danego podmiotu, np. państwa, a tym samym zagadnienie z jego perspektywy priorytetowe, co przekłada się na prowadzoną przez tenże podmiot politykę i alokację posiadanych zasobów. Szerzej zob. B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security. New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Pub., Boulder 1997.

¹⁷ W tym kontekście często mówi się o tzw. bezpieczeństwie ludzkim (*human security*), a więc sferze potrzeb ludzkich zbiorowości na różnych płaszczyznach (politycznej, gospodarczej, społecznej itp.) o charakterze egzystencjalnym (związanych z przetrwaniem tychże grup lub jednostek), których zaspokajanie jest priorytetem i nadrzędnym celem państw oraz innych organizmów politycznych, także poprzez promocję pokoju i zrównoważonego rozwoju. Szerzej zob. S. Tadjbakhsh, A. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2007.

(*whole of government*)¹⁸ – można przyjmować oczywiście różne hierarchie ważności poszczególnych wymiarów zaangażowania, a co za tym idzie różne modele współpracy między podmiotami odpowiadającymi za działania wojskowe oraz pozamilitarne. W niektórych przypadkach kooperacja ta będzie organizowana na zasadzie pełnej równoprawności uczestników takich wysiłków i zachowania przez nich sfery szerokiej autonomii decyzyjnej. W innych może polegać na wprowadzeniu hierarchii wymiarów aktywności i uznaniu nadrzędności wybranych celów zaangażowania. W trakcie interwencji zbrojnych, zwłaszcza długotrwałych i kosztownych (o czym świadczą choćby wydarzenia w Iraku i Afganistanie w pierwszej dekadzie XXI w.), przeważnie oznacza to prymat zamierzeń i interesów militarnych nad pozostałymi i przekłada się na trend ku militaryzacji.

W bardziej konkretnym wymiarze kluczowym w ostatnim okresie czynnikiem sprzyjającym militaryzacji pomocy humanitarnej okazało się rozpoczęcie – w reakcji na zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. przez USA, ale z poparciem większości uczestników społeczności międzynarodowej – tzw. wojny z terroryzmem¹⁹. Wzrosła wówczas intensywność wykorzystania środków militarnych do zwalczania tego zjawiska (dotąd traktowanego jako zagrożenie porządku publicznego poszczególnych państw, do którego tłumienia powinny wystarczyć środki policyjne) oraz częstotliwość podejmowania, głównie z inicjatywy USA, międzynarodowych interwencji wojskowych w krajach uznawanych za przyczyniające się – z uwagi na swoją słabość (np. Afganistan w 2001 r.) lub celowe działania władz (np. Irak w 2003 r.) – do rozwoju terroryzmu. Zarazem jednak, z uwagi na znaczenie w stymulowaniu aktywności terrorystycznej szeregu czynników społeczno-gospodarczych (ubóstwa i nierówności), demograficznych (wysokiego przyrostu naturalnego i zaburzonych proporcji międzypokoleniowych) czy rozwojowych (słabości państw i braku perspektyw rozwoju), w toku przeciwdziałania terroryzmowi uznano wagę wysiłków zmierzających do redukcji tego rodzaju „podglebia”, prowadzonych z wykorzystaniem środków niewojskowych, w tym pomocy humanitarnej (i rozwojowej). Niemniej, zważywszy na cel nadrzędny wojny z terroryzmem, jakim była likwidacja lub przynajmniej znaczne

¹⁸ Por. *NATO Topic: Comprehensive Approach*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm (dostęp: 7.10.2015 r.); *Whole of Government Approaches to Fragile States*, A DAC Reference Document, OECD, Paryż 2006.

¹⁹ Poparcie to wyrażało się przede wszystkim w przyjęciu przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji uznających prawo USA do samoobrony w odpowiedzi na te zamachy (rezolucja RB ONZ 1368), a tym samym udzieleniu mandatu dla organizowania przez USA „antyterrorystycznej koalicji chętnych”, w której skład weszła (aczkolwiek przeważnie nie angażując się militarnie, lecz deklarując jedynie poparcie zwalczania terroryzmu i akceptując obowiązujące w tym względzie międzynarodowe normy prawne) zdecydowana większość państw świata. Dodatkowo sojusznicy USA z NATO oraz Paktu Bezpieczeństwa Pacyfiku (Australia) uznali zamachy z 11 września za akty napaści zbrojnej uruchamiające zobowiązania sojusznicze do zbiorowej obrony. Szerzej zob. M. Madej, *Międzynarodowa walka z terroryzmem*, w: R. Kuźniar et. al. *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 249–251.

osłabienie struktur terrorystycznych (przede wszystkim tych zagrażających bezpieczeństwu i interesom USA), wysiłki na rzecz rozwiązywania problemów uznawanych za źródła terroryzmu, podejmowane na płaszczyznach pozamilitarnych, podporządkowywano z reguły interesom militarnym, włączając takie działania w zakres wojskowych strategii operacji antyterrorystycznych.

W równie bezpośredni sposób do militaryzacji pomocy humanitarnej przyczynia się czynnik bodaj najoczywistszy – kwestia bezpieczeństwa świadczącego ją personelu. W konfliktach nieregularnych i prowadzonych przez słabo zorganizowane, a nierzadko niepodlegające odpowiedzialnej władzy politycznej formacje, ryzyko, że podmioty dostarczające pomoc humanitarną staną się przedmiotem ataków, jest stosunkowo wysokie. Podmioty te więc, by skutecznie realizować swoje zadania, same mogą być zainteresowane zacieśnieniem współpracy ze strukturami wojskowymi jako zdolnymi zapewnić im należyłą ochronę. To jednak może prowadzić do wzrostu wpływu na kształt, zakres czy przebieg pomocy humanitarnej tychże struktur (jak i decydentów politycznych), a w konsekwencji – nasilenia się ich instrumentalnego podejścia do tego rodzaju aktywności, czyli jej militaryzacji²⁰.

Wreszcie w ostatnich latach istotnym czynnikiem przyczyniającym się do militaryzacji pomocy humanitarnej i rozwojowej okazał się globalny kryzys ekonomiczny. Dotknął on zwłaszcza państw zachodnich i wysoko rozwiniętych, czyli głównych dawców pomocy (świadczonej zarówno przez podmioty państwowe, jak i pozarządowe), i wyostrzył problem ograniczoności środków w dyspozycji rządów oraz obywateli w stosunku do potrzeb. To spowodowało nacisk ze strony władz, ale i opinii publicznej, na zapewnienie możliwie najwyższej „opłacalności” pomocy w kontekście interesów kraju ją oferującego. Innymi słowy, w obecnych warunkach bardziej niż dotychczas wszelka pomoc humanitarna, a zwłaszcza rozwojowa, ma służyć nie tylko – często zaś nie przede wszystkim – interesom jej odbiorców, lecz także samych dawców. Nie chodzi tu jedynie o budowanie przez tych ostatnich prestiżu wokół wizerunku odpowiedzialnego i troszczącego się o stabilność międzynarodową oraz los innych społeczeństw uczestnika społeczności międzynarodowej. Ważne okazuje się także zaspokajanie bardziej egoistycznych interesów politycznych czy gospodarczych (np. dostępu do rynków czy surowców, budowania wpływów i powiązań partnerskich lub sojuszniczych). Wówczas tak dla władz, jak i obywateli (opinii publicznej) przeznaczanie zasobów państwa na pomoc humanitarną czy rozwojową nabiera dodatkowego, czytelnego politycznie sensu, co pozwala – mimo ograniczeń

²⁰ S. Beckwith, *The Militarisation of Aid in Afghanistan...*, op. cit. Osobną kwestią pozostaje, czy bliższe powiązanie pomocy humanitarnej z działalnością wojskową będzie faktycznie i w każdych okolicznościach podnosić poziom bezpieczeństwa świadczących ją podmiotów (zob. kolejny podrozdział).

i trudności powodowanych przez kryzys – utrzymać lub nawet zwiększyć środki przeznaczane na ten cel²¹.

Tego rodzaju instrumentalizacja pomocy (niezależnie od zachowania jej pierwotnego celu i motywu, czyli chęci pomocy potrzebującym) najsilniej przejawia się, jak już sugerowano, w przypadku równoczesnego zaangażowania militarne-go dawców w danym rejonie. Wówczas bowiem w pomocy widzi się instrument maksymalizowania i utrwalania efektów interwencji wojskowej, optymalizacji ponoszonych na nią nakładów, ale też środek minimalizacji ryzyka i redukcji zagrożenia rozmieszczonych sił. To zaś skłania do jej podporządkowania celom operacji wojskowej i zwiększenia wpływu struktur politycznych oraz militarnych na jej przebieg i kierunki.

3. IMPLIKACJE W SFERZE POMOCY HUMANITARNEJ – WPŁYW MILITARYZACJI NA JEJ PRZEBIEG I EFEKTYWNOŚĆ

Militaryzacja pomocy humanitarnej (podobnie jak rozwojowej), jako specyficzna forma jej instrumentalizacji i polityzacji, prowadzi do szeregu zmian zarówno w charakterze samej pomocy, jak i środowisku jej realizacji. Niektóre z następstw tego procesu mogą mieć element pozytywny, jak choćby wspomniany wzrost nakładów na ten cel, zwłaszcza ze źródeł państwowych, w związku z nadaniem pomocy humanitarnej dodatkowych funkcji i powiązaniem z wydatkami na działania militarne. Generalnie oddziaływanie militaryzacji na pomoc humanitarną (oraz rozwojową) jest jednak negatywne, co przejawia się w trzech głównych wymiarach. Pierwszy łączy się z implikacjami w sferze norm i zasad świadczenia pomocy humanitarnej, wpływającymi na interpretację i stopień poszanowania pryncypiów, takich jak wymóg neutralności i bezstronności, wedle których powinna być ona dostarczana. Drugi to wymiar operacyjny, związany z funkcjonowaniem podmiotów oferujących pomoc w rejonie konfliktu, poziomem ich bezpieczeństwa i swobodą działania, charakterem i płynnością przebiegu współpracy z przedstawicielami władz wojskowych, strukturami lokalnymi czy miejscową ludnością. Trzeci natomiast odnosi się do samej efektywności pomocy humanitarnej, jej skuteczności i użyteczności dla oczekującej na nią ludności, trwałości uzyskanych rezultatów i ekonomiczności (czy może raczej ergonomiczności) podejmowanych w jej ramach wysiłków.

²¹ Nacisk na „opłacalność” pomocy z perspektywy oferujących ją państw i społeczeństw może – nieco paradoksalnie – prowadzić do faktycznego wzrostu, mimo kryzysu, przeznaczanych na ten cel środków. Czytelniejszy i bliższy najważniejszym interesom donora staje się bowiem wówczas cel jej świadczenia. Dodatkowo – wraz z rosnącą kontrolą nad realizacją pomocy ze strony struktur państwowych (w tym wojskowych) oraz jej powiązaniem z uznawanymi za podstawowe potrzebami bezpieczeństwa narodowego dawcy – faktycznie rośnie udział w niej środków budżetowych lub co do których władze mają większą swobodę i łatwość administrowania, czy też decydowania o ostatecznym przeznaczeniu. Por. L. Denney, „The militarisation of foreign aid”, *Contemporary Review*, 2012, t. 294, nr 1704, s. 35–36.

W pierwszym ze wskazanych wymiarów najpoważniejszym, gdyż rzutującym na wszelkie pozostałe aspekty pomocy humanitarnej, następstwem militaryzacji jest odchodzenie od wymogu zachowania neutralności i bezwarunkowości w jej dostarczaniu. Pomoc humanitarna powinna być kierowana do wszystkich potrzebujących w rejonie konfliktu, niezależnie od ich poglądów oraz tego, którą ze stron sporu popierają lub z którą są identyfikowani. Ewentualne różnice w czasie czy skali oferowanego wsparcia mogą wynikać jedynie z odmienności w stopniu zagrożenia odbiorców (najpierw najsłabsi, najbardziej potrzebujący). Tymczasem gdy pomoc humanitarna staje się elementem służącym realizacji celów militarnych jednej z walczących stron (względnie sił interweniujących z państw trzecich), racjonalne i uzasadnione staje się faworyzowanie grup faktycznie lub potencjalnie przychylnych wojskom kontrolującym świadczenie pomocy lub zaangażowanym w nią bezpośrednio, a opóźnianie lub odmawianie jej przeciwnikom. Niejako zrozumiałe staje się wówczas warunkowanie udzielania pomocy i jej skali od postaw potencjalnych odbiorców, ich stosunku do dawcy. Co więcej, może to nawet powodować, że organizacje dostarczające pomoc humanitarną zgodnie z zasadą bezstronności zaczną być postrzegane przez siły zbrojne danej strony konfliktu jako „kolaborujący z wrogiem” lub wręcz zdrajcy. Taka zaś „etykieta” z pewnością utrudniłaby im, jeśli nie uniemożliwiła, dostęp do rejonu walk i ludności (a wiązałyby się zapewne z konsekwencjami dla personelu organizacji)²². Dodatkowo równe traktowanie wszystkich potrzebujących w ramach pomocy humanitarnej może być postrzegane nie tylko przez siły zbrojne, ale też inne podmioty (np. lokalne władze cywilne czy przedstawiciele zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu organizacji międzynarodowych), jako nieuzasadnione „uprawomocnianie” zwalczanego przez nich przeciwnika, podnoszenie jego statusu²³. A wagę następstw w postaci utraty przez zmilitaryzowaną pomoc rozwojową cechy neutralności potęguje jeszcze fakt, że tego rodzaju zmianę z trudem przychodziłoby zapewne odwrócić²⁴.

²² Dobrą ilustracją tego problemu było zaskoczenie dowódców kanadyjskiego kontyngentu w ramach sił ISAF w Afganistanie, z jakim przyjęli wiadomość, że leki i wyposażenie medyczne znalezione w kryjówkach zwalczanych przez nich talibów w prowincji Helmand w 2008 r., pochodzące z zasobów Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (także jego kanadyjskiego oddziału), nie zostały skradzione, lecz dobrowolnie przekazane jako forma pomocy dla rannych i chorych rebeliantów. Pojawili się wówczas oskarżenia (co ciekawe, w większym natężeniu formułowane przez opinię publiczną i w prasie, niż przez samych wojskowych) wobec MKCK o „wspieranie wroga”. Por. F. Terry, „The International Committee of the Red Cross in Afghanistan...”, op. cit., s. 184.

²³ Tego rodzaju zarzuty wysuwali np. przedstawiciele władz centralnych w Afganistanie, a nawet wspierających je agend ONZ wobec personelu czerwono krzyżskiego aktywnego na obszarach objętych intensywnymi działaniami talibów i z nimi się kontaktującego. Por. A. Donini, „Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 881, s. 151–155.

²⁴ J.A. Williamson, „Using humanitarian...”, op. cit., s. 1046.

Naruszanie zasady neutralności i równego traktowania podczas dostarczania pomocy humanitarnej oraz wymogu bezwarunkowości jej świadczenia ściśle wiążą się ze wspomnianym już problemem zacierania się w następstwie militaryzacji różnic między pomocą humanitarną a rozwojową. Jak wskazywano, ta druga, niezależnie od konieczności uwzględniania przy jej projektowaniu i realizacji w pierwszym rzędzie interesów i potrzeb odbiorców, jest – będąc z definicji bardziej planowa i długofalowa – niejako naturalnie upolityczniona i zinstrumentalizowana, służąc określonym celom zarówno jej adresatów, jak i dostarczycieli. Dlatego przedstawianie aktywności pomocowej podejmowanej jeszcze w trakcie walk, nierzadko mającej charakter doraźny i natychmiastowy, jako pomocy rozwojowej – jak choćby w wypadku działalności tzw. Zespołów Odbudowy Prowincji (PRT) w Afganistanie²⁵ – pozwala tworzyć wrażenie, jakoby w takich warunkach odejście od wymogu neutralności i bezwarunkowości przy świadczeniu wsparcia ludności lokalnej było nie tylko możliwe, ale wręcz wskazane, a tym samym niepodlegające krytyce.

Także w wymiarze operacyjnym, odnoszącym się do przebiegu świadczenia pomocy humanitarnej, następstwa militaryzacji są poważne. Przede wszystkim powoduje ona narastanie nieufności zarówno między organizacjami dostarczającymi pomoc humanitarną (zwłaszcza pozarządowymi) a strukturami wojskowymi starającymi się tę pomoc kontrolować lub koordynować, jak i między dostarczycielami pomocy (także niezwiązanymi z siłami zbrojnymi) a miejscową ludnością. Dystans ze strony podmiotów oferujących i dystrybuujących pomoc względem sił zbrojnych wynika właśnie z obaw przed ryzykiem pojawienia się dodatkowych, nieuzasadnionych z perspektywy humanitarnej warunków jej udzielania, utratą swobody działania, a w konsekwencji groźbą odejścia od zasady neutralności²⁶. Co ważne, niepewność co do intencji wojskowych nakłaniających do współpracy czy też o nią zabiegających pojawia się – w pewnym sensie

²⁵ Zespoły Odbudowy Prowincji (*Provincial Reconstruction Teams*) to stosowany w toku interwencji międzynarodowych w Afganistanie i Iraku od 2003 r. mechanizm stabilizacji sytuacji w rejonie rozmieszczenia poprzez współpracę cywilno-wojskową, prowadzoną przez personel mieszany (cywilni eksperci i żołnierze), skoncentrowaną na poprawie sytuacji ludności cywilnej i zdobywaniu tą drogą jej przychylności wobec interwencji oraz wspieranych przez nich władz centralnych. Jest to tym samym instrument „walki o serca i umysły”, w którym pomoc doraźna (humanitarna) i inwestycje w rozwój są z tego powodu nadzorowane, a w zdecydowanej większości bezpośrednio kierowane przez wojskowych. Dodatkowo w PRT w Afganistanie z reguły większość funkcjonariuszy stanowił personel umundurowany. Wszystko to czyni z PRT przede wszystkim narzędzie zwalczania partyzantki, a nie mechanizm pomocowy. Por. F. Williams, „The security dilemma...”, op. cit., s. 25–26; J.A. Williamson, „Using humanitarian...”, op. cit., s. 1044–1045.

²⁶ Przykładowo w świetle przeprowadzonych w 2006 r. przez R. Shannon badań postaw pozarządowych dostarczycieli pomocy humanitarnej w Afganistanie siedem z dwunastu uwzględnionych w analizie organizacji pomocowych zdecydowało się na całkowity lub znaczny dystans wobec współpracy z międzynarodowymi siłami stabilizacyjnymi (ISAF), uzasadniając to każdorazowo właśnie obawą przed utratą bezstronności i niezależności. R. Shannon, „Playing with principles...”, op. cit., s. 19–20.

„prewencyjnie” – wśród takich organizacji nawet wówczas, gdy ze strony struktur militarnych chęć narzucania kierunków działania nie występuje lub jest niewielka, za to skłonność do wspólnego określania priorytetów i metod – duża.

Z perspektywy ludności cywilnej, jeśli ewentualny dostęp do pomocy humanitarnej jest „nagrodą” za przychyłność wobec sił zbrojnych lub wręcz „zapłatą” za współpracę z nimi (np. w formie przekazywania informacji wywiadowczych), wzrasta ryzyko związane z jej przyjęciem. Niezależnie bowiem od tego, że w takim układzie wyzwanie może stanowić określenie oczekiwań kontrolujących świadczenie pomocy sił zbrojnych (tzn. jaka forma współpracy skutkowałaby jej otrzymaniem lub zwiększeniem), skorzystanie z takiego wsparcia stanowi „dowód kolaboracji” dla drugiej strony konfliktu – rebeliantów, partyzantów, terrorystów. Wówczas prawdopodobne stają się represje z ich strony wobec ludności cywilnej za samo przyjęcie pomocy (to, czy poprzedziłaby to faktyczna współpraca, ma znaczenie drugorzędne). Dodatkowo można przyjąć, że ryzyko uznania przez stronę walczącą, rywalizującą z siłami zbrojnymi oferującymi lub kontrolującymi pomoc humanitarną, faktu jej udzielenia za „świadczenie kolaboracji” zniechęcałoby do kontaktów z podmiotami dostarczającymi pomoc nawet wtedy, gdy ich oferta nie jest w żaden sposób warunkowa, a one same nie są kontrolowane przez struktury wojskowe. Lepiej bowiem jest „prewencyjnie” zrezygnować z takiego wsparcia, niż narazić się na odwet, choćby i niezasłużony²⁷.

Jeszcze bardziej oczywistym a zarazem groźnym następstwem militaryzacji pomocy humanitarnej na płaszczyźnie operacyjnej jest wzrost bezpośredniego zagrożenia dla świadczącego ją personelu, nie tylko umundurowanego, ale też cywilnego. W sytuacji, gdy pomoc stanowi metodę rywalizacji o przychyłność lokalnej ludności, a w konsekwencji jest zorganizowana w sposób naruszający zasadę neutralności, dla zwalczanych również tym sposobem grup zbrojnych dostarczające ją osoby i organizacje stają się dopuszczalnym czy też uzasadnionym celem ataku. Co gorsza, wydają się one celem atrakcyjnym – stosunkowo słabo (zwłaszcza w wypadku podmiotów cywilnych) zdolnym do skutecznej obrony, a którego likwidacja może utrudnić ludności cywilnej dostęp do potrzebnych jej zasobów. To ułatwia jej zastraszanie (a w konsekwencji podporządkowywanie) i uderza w strategię „walki o serca i umysły” stosowaną przez przeciwnika (podważając jego zdolność do zapewnienia realnego wsparcia i bezpieczeństwa)²⁸.

Takie represje i ataki mogą w poszczególnych konfliktach dotyczyć nie tylko podmioty faktycznie współpracujące z siłami zbrojnymi, ale również – w wyniku tzw. odpowiedzialności zbiorowej – wszystkich pozostałych zaangażowanych w pomoc humanitarną oraz rozwojową w rejonie konfliktu²⁹. Okresowe

²⁷ A. Donini, „Between a rock and a hard place...”, op. cit., s. 150.

²⁸ S. Beckwith, *The Militarisation of Aid in Afghanistan...*, op. cit.

²⁹ Ataki na przedstawicieli struktur niewspółpracujących z siłami zbrojnymi, a nawet się od tego odzegnujących, mogą być oczywiście częściowo wynikiem braku świadomości różnic tego rodzaju między poszczególnymi podmiotami oferującymi pomoc humanitarną wśród walczących.

nasilanie się zabójstw i porwań personelu organizacji zajmujących się pomocą humanitarną w Afganistanie w okresie intensyfikacji aktywności wojskowej sił interwencyjnych (m.in. w latach 2003 oraz 2006–2011) zdaje się potwierdzać te obawy³⁰.

W odniesieniu natomiast do trzeciego aspektu – efektywności pomocy humanitarnej – militaryzacja również okazuje się czynnikiem oddziałującym w przeważającej mierze negatywnie, zwłaszcza w dłuższym okresie. Z jednej strony, co prawda, jednym z jej następstw – jak wskazuje zaangażowanie USA i NATO w Afganistanie – może być znaczny wzrost środków przeznaczanych na pomoc rozwojową i humanitarną w rejonie konfliktu, zwłaszcza pochodzących ze źródeł państwowych³¹. Z drugiej jednak – tym bardziej widoczne staje się uznanie nadrzędności interesu politycznego czy wojskowego dawców nad potrzebami humanitarnymi ludności przy decydowaniu o kierunkach czy formach pomocy. Te nierzadko zwiększone środki pomocowe ostatecznie nie będą bowiem w pierwszym rzędzie trafiać do grup najbardziej potrzebujących, lecz tam, gdzie może to przynieść największą korzyść w kontekście politycznych i wojskowych celów misji. To zaś może oznaczać faworyzowanie społeczności przychylnych (aktualnie lub potencjalnie) rozdzielającym pomoc (lub kontrolującym jej rozdział) wojskom interwencyjnym albo ich lokalnym partnerom. Dokonuje się to kosztem części społeczeństwa mniej skorej do współpracy i to nawet wówczas, gdy sytuacja humanitarna wskazywałaby na priorytet jej potrzeb.

Dodatkowo – aczkolwiek w większym stopniu odnosi się to do obniżenia efektywności pomocy o charakterze rozwojowym, a nie humanitarnym – dominacja interesu politycznego i wojskowego nad humanitarnym może prowadzić do koncentracji aktywności pomocowej w rejonach najintensywniejszych walk. Wówczas kierowane tam środki bezpośrednio służyłyby „kupowaniu bezpieczeństwa”

Częściowo jednak będą wynikać z faktu, że w warunkach zmilitaryzowania dużej części takiej pomocy także pozostałe jej formy mogą mimo wszystko być postrzegane przez ludność lokalną jako powstałe dzięki militarnemu wsparciu, co owocowałoby zapewne wzrostem poparcia dla sił interwencyjnych czy rządu, więc uderzałoby w interesy ich przeciwników. Dodatkowo takie „samodzielne” podmioty, niewspółpracujące blisko z wojskiem, stanowiłyby wyjątkowo dostępny cel (ich personel właśnie z uwagi na brak takiej współpracy byłby z reguły słabiej – jeśli w ogóle – chroniony).

³⁰ Por. F. Terry, „The International Committee of the Red Cross in Afghanistan...”, op. cit., s. 173–174, 178–180.

³¹ Przykładowo: według najnowszych dostępnych danych władz afgańskich, w 2011 r. wielkość pomocy zagranicznej (w statystykach ujmowanej łącznie, tzn. bez rozdziału na pomoc humanitarną i rozwojową) wyniosła 13 mld dolarów (faktycznie dostarczonej wedle zobowiązań donatorów miało być 16 mld dolarów). Z tego 68% przeznaczono na wydatki związane z bezpieczeństwem (w tym na cele *stricto* humanitarne w części niedającej się precyzyjnie oszacować, ale zapewne niewielkiej, gdyż gros tych środków wykorzystano na rozbudowę potencjału afgańskich sił zbrojnych). Pozostałe 32% rezerwowano na rozwój gospodarczy Afganistanu. Całkowita wartość pomocy zagranicznej (zarówno humanitarnej, jak i rozwojowej) w okresie 2001–2011 wyniosła 119 mld dolarów (zadeklarowanej). Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Finance, *Development Cooperation Report 2012*, s. 1–2.

zaangażowanych w tym rejonie wojsk, a w bardziej strategicznym ujęciu – zdobywaniu „serc i umysłów” ludności w newralgicznych dla wyniku starcia rejonach (skoro obecność jednostek wojskowych wiązałaby się z napływem pomocy humanitarnej lub rozwojowej, to z perspektywy ludności lokalnej wspieranie walczących z nimi grup mogłoby okazać się nieopłacalne). Zarazem jednak, głównie w wypadku pomocy rozwojowej, mającej w założeniach bardziej trwałe rezultaty (np. inwestycji w szeroko rozumianą infrastrukturę), istniałoby ryzyko, że w wyniku walk wiele z przeprowadzonych projektów i inwestycji zostałoby zniszczonych – częściowo jako niezamierzone „straty uboczne”, a częściowo jako wynik celowych ataków mających osłabić zabiegi o przychylność lokalnej ludności³².

Poza tym pomoc świadczona w warunkach intensywnych walk byłaby – choćby z uwagi na wyższe koszty zabezpieczenia jej dostawców czy większe ryzyko utraty części ładunku albo sprzętu transportowego – relatywnie droższa od udzielanej w bardziej stabilnych regionach³³. To zaś oznaczałoby w pewnym sensie marnotrawstwo, a przynajmniej nieoptymalne wykorzystanie części zasobów przeznaczanych na pomoc humanitarną i rozwojową³⁴.

Innym czynnikiem obniżającym efektywność zmilitaryzowanej pomocy humanitarnej, a zwłaszcza rozwojowej, jest fakt, że przy priorytetowej randze wojskowych oraz politycznych celów szczególnie zainteresowanie wzbudzają tzw. QIPs (*Quick Impact Projects*), które pozwalają na uzyskanie spektakularnych

³² Przykładowo: w Afganistanie w 2010 r. nieproporcjonalnie duża część pomocy humanitarnej i rozwojowej kontrolowanej przez siły międzynarodowe (tzw. *Commanders Emergency Response Program* – CERP) – jedna trzecia – trafiała do objętej intensywnymi walkami prowincji Helmand, będącej bastionem opozycji talibskiej. W rezultacie, podczas gdy wartość pomocy *per capita* wynosiła tam wówczas średnio 285 dolarów na rok, to w prowincjach „spokojnych”, np. Tahrarze, sięgała jedynie 43 dolarów. Dodatkowo w Helmandzie znaczną część środków przeznaczano np. na budowę szkół, które w warunkach ciągłych walk były systematycznie niszczone przez talibów, a ich personel i uczniowie oraz ich rodziny byli masowo zastraszani. Por. *Quick Impact, Quick Collapse. The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan*, www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf (dostęp: 7.10.2015 r.); A. Giustozzi, *Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan 2002–2007*, Columbia University Press, Nowy Jork 2009, s. 102–106.

³³ Dodatkowym czynnikiem podnoszącym wówczas koszty jest to, że utrzymanie jednego żołnierza (nawet zaangażowanego tylko w działania pomocowe, a nie walki) w rejonie konfliktu kosztuje przeważnie zdecydowanie więcej, niż środki potrzebne na sfinansowanie pracownika cywilnego, zwłaszcza organizacji pozarządowej, czy na samą pomoc. Wedle *Oxfam International* w 2010 r. koszt utrzymania jednego amerykańskiego żołnierza w Afganistanie wynosił średnio ok. 1 mln dolarów rocznie, podczas gdy wartość pomocy dostarczonej w tym samym czasie miejscowej ludności osiągała wskaźnik 93 dolary na mieszkańca. *Quick Impact, Quick Collapse...*, op. cit.

³⁴ Należy uwzględnić, że zdobywana poprzez oferowanie pomocy przychylność ludności lokalnej w rejonie walk miałaby – także z uwagi na często wciąż niepewny z jej perspektywy ostateczny wynik starcia – charakter warunkowy i możliwe, że nietrwały (zwłaszcza gdyby pojawiły się problemy z utrzymaniem ciągłości wsparcia). Por. J.A. Williamson, „Using humanitarian...”, op. cit., s. 1053.

rezultatów w krótkim czasie. Dzięki temu lokalna społeczność może szybko odczuć „namacalne” korzyści ze wsparcia, co sprzyja zjednywaniu jej przychylności (*consent winning projects*). Zarazem jednak oznacza to groźbę, że pozytywne rezultaty pomocy zostaną skonsumowane w krótkim terminie, a czasem nawet pozwolą na poprawę sytuacji tylko w jednym aspekcie, niekoniecznie przyczyniając się do całościowego rozwiązania problemów humanitarnych na danym obszarze. Dlatego też koncentracja na projektach dających stosunkowo szybko wymierne rezultaty może oznaczać, że środki przeznaczane na działania bardziej kompleksowe, trwale rozwiązujące problemy podmiotów potrzebujących wsparcia, będą niewystarczające, co w dłuższej perspektywie może stać się nie tylko nieefektywne, ale wręcz szkodliwe³⁵.

Wreszcie militaryzacja działalności pomocowej w rejonie konfliktu będzie też przeważnie oznaczać niewielki udział społeczności lokalnych i grup będących adresatami wsparcia w dotyczących ich procesach decyzyjnych. Kierunki, skala i charakter realizowanej pomocy będą określane raczej odgórnie, z uwzględnieniem przede wszystkim interesów oferujących ją podmiotów i przez pryzmat ich oceny sytuacji. W takich warunkach identyfikacja faktycznych potrzeb poszkodowanej ludności może się okazać powierzchowna, co w konsekwencji spowoduje nieadekwatność oferowanego wsparcia. To zaś wraz z innymi wskazanymi wcześniej czynnikami z dużym prawdopodobieństwem spowoduje, że nawet przy wzroście skali oferowanej pomocy w danym rejonie, jej faktyczne rezultaty – w wyniku złego ukierunkowania lub nieadekwatności do realnych potrzeb adresatów – okażą się nieproporcjonalne do ponoszonych nakładów³⁶.

Wszystkie powyższe uwagi odnoszą się jednak do sytuacji, w których cel humanitarny danej aktywności, mimo poddania go logice operacji militarnej, zachowuje aktualność, co potwierdza choćby skala i sposób świadczenia pomocy. Innymi słowy, gdy pomoc humanitarna wciąż taką pozostaje, nawet jeśli staje się równocześnie – a wręcz przede wszystkim – instrumentem realizacji określonych zamierzeń wojskowych czy też politycznych, tracąc przez to częściowo (lecz nie całkowicie) swą efektywność jako środek poprawy sytuacji ludności w rejonie walk. W pewnych okolicznościach możliwe jest jednak, iż w wyniku militaryzacji pomoc traci w pełni lub w dużym stopniu swój humanitarny charakter (choć zapewne wciąż będzie tak określana przynajmniej przez dawcę, a czasem także inne podmioty). Wówczas faktycznie stanowi ona raczej swoisty kamuflaż dla podejmowanych działań wojskowych lub nawet bojowych (np. przemieszczenia wojsk pod pretekstem świadczenia pomocy), pozwalający ukryć ich prawdziwy sens lub zwiększyć ich skuteczność, choćby przez odwrócenie uwagi przeciwnika, rządów państw trzecich czy opinii publicznej od innych poczynañ albo nadanie im statusu akcji humanitarnej mimo głównie lub wyłącznie militarnego

³⁵ F. Williams, „The security dilemma...”, op. cit., s. 27–29.

³⁶ „Interview with David Kilcullen”, *International Review of the Red Cross* 2011, t. 93, nr 883, s. 596.

charakteru. W takich sytuacjach pomoc ta może się również okazać przede wszystkim elementem walki psychologicznej, gdyż nagłośnienie chęci jej świadczenia w danym rejonie (np. na terytorium obcego państwa, w rejonie walk), zwłaszcza w połączeniu z akcentowaniem rezerwy władz tego kraju (lub innych państw) wobec podejmowanych kroków o rzekomo humanitarnym charakterze, przejawiającej się choćby próbą uzyskania kontroli nad ich przebiegiem (przedstawianym jednakże przez dawcę jako piętrowanie trudności administracyjnych czy też blokowanie pomocy dla ludności), służyć może kształtowaniu korzystnej z punktu widzenia donora percepcji międzynarodowej konfliktu i jego w nim roli, w tym ocen odpowiedzialności stron za przebieg walk oraz ich negatywne konsekwencje. Wówczas skala i adekwatność pomocy humanitarnej (o ile taka w ogóle będzie dostarczana) przeważnie byłyby niewielkie, a z pewnością niewspółmierne do przypisywanego im znaczenia przez samego dawcę oraz stopnia ich wyeksponowania w przekazie medialnym.

W ostatnich latach bodaj najlepiej to ryzyko skrajnej militaryzacji pomocy humanitarnej ukazuje wdrażana od sierpnia 2014 r. praktyka rosyjskich „białych konwojów”, czyli kierowanych na objętą walkami między siłami rządowymi a separatystami (wspieranymi przez Rosję) wschodnią Ukrainę rzekomych dostaw pomocy humanitarnej, realizowanych mimo braku zgody władz ukraińskich (co nie byłoby naganne, ale w wypadku działań o bezspornie humanitarnym charakterze) i bez efektywnego nadzoru międzynarodowego, a jednocześnie

– zwłaszcza początkowo – intensywnie eksponowanych w mediach adresowanych do wewnętrznego, nade wszystko zaś zagranicznego odbiorcy³⁷.

4. PODSUMOWANIE

Zauważalna w ostatniej dekadzie militaryzacja pomocy humanitarnej, czego najlepszymi dowodami są międzynarodowe interwencje w Iraku i Afganistanie, niewątpliwie istotnie zmienia charakter działalności humanitarnej, negatywnie wpływając zarówno na jej przebieg, jak i rezultaty. Zarazem jednak trzeba przyznać, że w wyniku tych właśnie zmian w podejściu do pomocy humanitarnej (i rozwojowej) oraz dostrzeżenia w niej narzędzia rywalizacji w konflikcie, „nieśmiercionośnej broni” w walce o przychyłność lokalnej ludności, może poważnie wzrosnąć skala dostarczanego wsparcia w toku poszczególnych konfliktów. Niewykluczone nawet, że w pewnych okolicznościach taka zmilitaryzowana pomoc humanitarna byłaby jedyną, jaką mogą otrzymać potrzebujący. Nie zmienia to faktu, że także wówczas militaryzacja prowadzi, jak starano się tu wykazać, do istotnego wypaczenia humanitarnego charakteru pomocy.

Niemniej wiedza o negatywnych implikacjach militaryzacji dla przebiegu oraz skuteczności pomocy humanitarnej nie wystarczy, by zatrzymać, ani tym

³⁷ Pierwszy z „białych konwojów”, złożony z około 270 pomalowanych na białą ciężarówek, mających przewozić wyłącznie pomoc humanitarną (leki, żywność, sprzęt do uzdatniania wody itd.), wjechał na objęte walkami tereny wschodniej Ukrainy 22 sierpnia 2014 r. Co istotne, zmierzał wyłącznie do rejonów kontrolowanych przez separatystów, a przybył w chwili ich militarnych niepowodzeń i niewiele przed ich późniejszą ofensywą (wspartą zresztą też bezpośrednio przez jednostki rosyjskie). Poprzedziły go długotrwałe i mocno nagłaśniane w mediach, zwłaszcza rosyjskich, spory między władzami Ukrainy i Rosji o warunki udzielenia zgody na jego wjazd (głównie chodziło o możliwość skontrolowania wwożonych ładunków pod kątem ich przeznaczenia przez służby ukraińskie). Ostatecznie konwój wjechał na Ukrainę bez zgody jej władz, a jedynie niewielką część z uczestniczących w nim ciężarówek poddano jakiegokolwiek kontroli. Struktury MKCK, początkowo akceptujące rosyjską inicjatywę (mimo szeregu zastrzeżeń co do jej konkretnej formy), już przy kolejnych „białych konwojach” wycofały swe poparcie z uwagi na brak możliwości rzetelnej kontroli nad tymi transportami. Jednocześnie politycy i media spoza Rosji podkreślali, że na podstawie uzyskanych danych na temat konwoju można sądzić, iż faktyczna skala pomocy była mniejsza niż deklarowana (skontrolowane ciężarówki były załadowane tylko częściowo, co mogłoby wskazywać bądź na świadome skierowanie ich większej niż potrzebna liczby w celu uzyskania odpowiedniego efektu propagandowego, bądź też chęć zachowania możliwości przewozu w rejon walk lub z tego rejonu innego ładunku, przypuszczalnie już nie o humanitarnym charakterze). Pojawiały się też doniesienia, że w czasie, gdy toczyły się dyskusje wokół „białego konwoju”, dochodziło do przekroczenia granic ukraińskich przez rosyjski sprzęt wojskowy (co wskazywałoby, iż sam konwój miał niejako odwrócić uwagę od tych właśnie transportów). Do lipca 2015 r. Rosja zorganizowała jeszcze co najmniej 31 „białych konwojów”. *Statement by NSC Spokesperson Caitlin Hayden on Russian Convoy in Ukraine*, White House, 22 sierpnia 2014 r., www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/22/statement-nsc-spokesperson-caitlin-hayden-russian-convoy-ukraine (dostęp: 7.01.2015 r.); M. Weiss, *A White Shining Lie*, <http://foreignpolicy.com/2014/08/22/a-white-shining-lie/> (dostęp: 7.10.2015 r.); *Russia sends 32nd 'humanitarian convoy' to Ukraine*, <http://uatoday.tv/politics/russia-sends-32nd-humanitarian-convoy-to-ukraine-456531.html> (dostęp: 7.01.2015 r.).

bardziej odwrócić ten proces. Tak długo bowiem, jak utrzymuje się przekonanie o wojskowej użyteczności zmilitaryzowanej pomocy humanitarnej i rozwojowej, o tym, że pozwalają one skuteczniej zwalczać przeciwnika (przynajmniej w pewnych typach konfliktów) oraz sprawniej osiągać sukces w poszczególnych operacjach, optymalizując zarazem koszty takich wysiłków, nawet uwidaczniające się coraz mocniej negatywne konsekwencje dla samej istoty pomocy nie będą prowadzić do rezygnacji z jej wykorzystywania jako specyficznej broni. Ostatecznie przecież w takim układzie pełni ona funkcję nadrzędną – czynnika pozwalającego szybciej osiągnąć przewagę w konflikcie lub skuteczniej zakończyć interwencję międzynarodową. Cena więc płacona za to w wymiarze *stricto* humanitarnym może być uznana za akceptowalną.

A jednak okres nasilania się trendu ku militaryzacji pomocy humanitarnej wydaje się właśnie dobiegać końca. Sugerowałyby to doświadczenia prowadzonych pod przywództwem USA interwencji w Iraku i Afganistanie. Mimo ogromnych nakładów i starań społeczności międzynarodowej oraz prób możliwie najbardziej całościowego podejścia do rozwiązywania konfliktów, zakończyły się one lub właśnie kończą w najlepszym wypadku bardzo ograniczonym powodzeniem. Zarówno w Iraku, jak i – w jeszcze chyba większej mierze – w Afganistanie zmilitaryzowana pomoc humanitarna i rozwojowa, mimo swej wyjątkowej skali, nie okazały się „cudowną bronią”, skłaniającą miejscową ludność do jednoznacznego opowiedzenia się po stronie władz wspieranych przez dostarczających pomoc interwentów i przyczyniającą się tym sposobem do porażki rebeliantów. Ta nieefektywność pomocy humanitarnej jako środka prowadzenia konfliktu zapewne znacznie ostudzi entuzjazm zwolenników militaryzacji, przekonanych dotąd o słuszności takiego kroku zarówno z wojskowego, jak i humanitarnego punktu widzenia.

Niewykluczone jednak, że byłby to dość „gorzki” triumf humanitaryzmu nad polityką i militaryzmem. Bardzo bowiem możliwe, że rozczarowanie rezultatami zmilitaryzowanej pomocy humanitarnej wśród decydentów i społeczeństw państw zachodnich, pozostających najważniejszymi dostarczycielami tego rodzaju wsparcia, doprowadzi raczej do rezygnacji z akcji humanitarnych w poszczególnych konfliktach lub zmniejszenia przeznaczanych na to środków, aniżeli do zachowania zarówno skali, jak i należytego poszanowania głównych zasad pomocy humanitarnej – neutralności, bezstronności czy niezależności.

JERZY MAKOWSKI, JOANNA MIĘTKIEWSKA-BRYNDA

KŁĘSKI ŻYWIOŁOWE. WPŁYW ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO NA MOŻLIWOŚCI NIESIENIA POMOCY HUMANITARNEJ

Relacje między środowiskiem przyrodniczym a człowiekiem nigdy nie ustają, stale są odczuwane w naszym życiu, jednak wpływ środowiska (zależność od niego, także bezradność wobec sił przyrody) najlepiej jest widoczny, gdy w naszym otoczeniu nieoczekiwanie pojawiają się zjawiska ekstremalne. W literaturze można znaleźć wiele definicji spektakularnych zjawisk przyrodniczych, gwałtownych i groźnych, zagrażających ludzkiemu życiu i zdrowiu. Nierzadko powodują one śmierć dziesiątków, a nawet setek tysięcy osób i pociągają za sobą ogromne, trudne do wyobrażenia straty materialne. Te budzące strach zjawiska, trudne do prognozowania, nazywane są klęskami żywiołowymi, katastrofami naturalnymi, katastrofami przyrodniczymi, kataklizmami lub – nieco eufemistycznie – ekstremalnymi zjawiskami przyrodniczymi (w odróżnieniu od nie mniej groźnych katastrof antropogenicznych)¹. Pewność nieprzewidywalnego stanowi przyrodniczy kontekst pomocy humanitarnej. Pomocy szczególnie ważnej wówczas, gdy skala gwałtownych zmian w środowisku przerasta naszą wyobraźnię, a ogrom strat przekracza możliwości działania lokalnych władz i wyspecjalizowanych służb.

Niniejszy rozdział prezentuje najgroźniejsze z klęsk żywiołowych: erupcje wulkanów i huraganowe wiatry (cyklony tropikalne); omawia przyczyny ich występowania, przebieg i skutki (w tym znane w historii ludzkości przykłady) oraz sposoby łagodzenia najgroźniejszych następstw tych katastrof, m.in. dzięki pomocy humanitarnej. Nie jest to jednak recepta na każdą sytuację, ale prezentacja szczególnych wyzwań, jakie stawia natura w sytuacjach wyjątkowych/ekstremalnych. Znajomość środowiska obszarów najczęściej dotykanych klęskami

¹ Piszą na ten temat m.in.: K. Maślankiewicz, *Wulkany i człowiek*, WSiP, Warszawa 1976; E. Zebrowski, *Niespokojna planeta. Największe kataklizmy naturalne w historii ludzkości*, przekł. J. Błaszczyk, Amber, Warszawa 1997; M. Graniczny, W. Mizerski, *Katastrofy przyrodnicze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

żywiolowymi i przebiegu tych zjawisk może ułatwiać niesienie pomocy potrzebującym, uczynić ją bardziej skuteczną i eliminować zagrożenia wynikające z niewiedzy.

1. ZJAWISKA PRZYRODNICZE

Przyczynami większości katastrof przyrodniczych, które dotyczą ludność, są procesy geologiczne przebiegające we wnętrzu planety (źródłem ich energii jest ciepło jądra Ziemi) oraz zjawiska i procesy zachodzące w atmosferze i na styku z powierzchnią Ziemi (dla których źródłem energii jest promieniowanie słoneczne). Katastrofę przyrodniczą mógłby też wywołać upadek na Ziemię małego ciała niebieskiego (np. planetoidy) i wówczas przyczyna jej wystąpienia byłaby kosmiczna. Wiele groźnych zjawisk przyrodniczych ma genezę złożoną. Są one „przyrodzoną” cechą Ziemi jako planety i jej miejsca w Układzie Słonecznym, pojawiają się i rozwijają niezależnie od woli i działań ludzi. W niektórych przypadkach odpowiedzialność za klęski ponosi człowiek – gdy są one skutkami nieracjonalnego gospodarowania w środowisku – zwykle nadmiernej presji na jego zasoby.

Większość klęsk żywiołowych jest względnie krótkotrwała, np. trzęsienie ziemi może być liczone w sekundach, tornado – w minutach, powódź może trwać kilka–kilkanaście dni, a erupcja wulkanu zamiera po kilku tygodniach. Jeżeli jednak za klęskę żywiołową uznamy suszę – to może ona trwać latami, to słabnąc, to nasilając się, o czym świadczy chociażby przykład Sahelu².

Przestrzenny zasięg katastrof przyrodniczych bywa bardzo zróżnicowany. Najczęściej (na szczęście) jest on lokalny. Zdarza się jednak, że np. powódź lub susza obejmuje całe regiony przyrodnicze czy terytoria kilku sąsiadujących ze sobą państw i wówczas mówi się o jej zasięgu regionalnym. Najgroźniejsze katastrofy przyrodnicze mogą mieć następstwa globalne. Takie skutki wywołałoby np. uderzenie w Ziemię planetoidy o średnicy kilku kilometrów lub potężna erupcja wulkanu, które drastycznie mogłyby zmienić klimat.

Pomoc humanitarna, jeśli tylko ma szanse powodzenia, łagodzi najdotkliwsze skutki klęsk żywiołowych. Możliwości jej niesienia prawie zawsze są ograniczone, np. z powodu warunków pogodowych, niedostępności wynikającej z ukształtowania terenu, zniszczenia dróg, wreszcie na skutek rozwoju różnych zjawisk wtórnych towarzyszących katastrofom (jak: obrywy i osuwiska na terenach górskich, obniżenie bądź podniesienie się poziomu wód gruntowych, epidemie). Likwidowanie społecznych i gospodarczych następstw katastrof przyrodniczych trwa latami³.

² Katastrofalna susza w regionie Sahelu trwała z krótkimi przerwami od końca lat sześćdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych XX w. Doprowadziła ona do śmierci głodowej około pół miliona osób i tragedii kilkunastu milionów tych, którzy przeżyli, tracąc bliskich i cały dobytek.

³ Duża liczba mieszkańców krajów Sahelu wyemigrowała do państw leżących na południu – w strefie sawann, zasobniejszych w wodę. Nasiliły się także migracje ze wsi do miast, co w wielu

Naukowcy badający gwałtowne zjawiska przyrodnicze najczęściej nie są w stanie precyzyjnie przewidzieć momentu ich wystąpienia i wszystkich możliwych następstw, zwłaszcza tych, które odnoszą się do życia i zdrowia ludności. Wynika to z wciąż niewystarczającej znajomości symptomów zapowiadających katastrofy. Wiadomo, że w regionach sejsmicznych i wulkanicznych⁴ wystąpią kolejne trzęsienia ziemi i wcześniej czy później wybuchną aktywne wulkany, pociągając za sobą liczne ofiary, że w strefie huraganów (*hurricane belt*)⁵ pojawią się kolejne cyklony tropikalne, a niektóre z nich dotkną mieszkańców biednych, słabo rozwiniętych krajów, dla których jedyną nadzieją jest pomoc humanitarna, lecz pewności, co do momentu ich wystąpienia, siły i drogi, po której ruszą, nie ma, nawet jeśli zapowiadają je pewne sygnały. Z pewnością w tym roku i w latach następnych dowiemy się o kolejnych katastrofach naturalnych gdzieś na świecie, które pochłoną mnóstwo ofiar i spowodują wielkie zniszczenia. Dla tysięcy poszkodowanych w ich następstwie niezbędna będzie pomoc humanitarna.

2. ERUPCJE WULKANICZNE

Arsenał środków niszczących, zagrażających życiu i zdrowiu ludzkiemu, którym dysponuje przyroda – nawet jeśli ograniczy się pole dociekań tylko do niektórych przejawów żywotności Ziemi – jest przeogromny. Do najbardziej widowiskowych i najgroźniejszych zjawisk przyrodniczych należą **wybuchy wulkanów**. Zdecydowanie wiodą one prym wśród naturalnych procesów, których rozwój może doprowadzić do katastrofy przyrodniczej wielkich rozmiarów. Podczas erupcji z czeluści wulkanu, mniej lub bardziej gwałtownie, wydobywają się: lawa, gazy i materiały piroklastyczne. Wszystkie te „produkty” mogą być bardzo groźne nie tylko dla ludności rejonów dotkniętych katastrofą, ale także dla niosących pomoc.

Lawa jest tworem ciekłym, o temperaturze rzędu 1000–1100°C. Składa się z pospolitych związków chemicznych, przede wszystkim stopionych tlenków krzemu zwanych krzemionką, oraz tlenków: żelaza, sodu, potasu i wapnia – ma

przypadkach doprowadziło do głębokich zmian w strukturze społeczeństw, m.in. przyczyniło się do zaniku tradycyjnego trybu życia mieszkańców (nomadyzm). Niektórzy badacze uważają, że susza w Sahelu w połowie lat osiemdziesiątych stała się jedną z przyczyn konfliktu w Darfurze, drastycznie pogłębiając różnice w warunkach życia między ludnością nomadyczną (arabską) a czarnoskórymi rolnikami prowadzącymi osiadły tryb życia (A.M. Mannion, *Zmiany środowiska Ziemi. Historia środowiska przyrodniczego i kulturowego*, przekł. J. Wibig, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 300–302).

⁴ Obszary największej aktywności sejsmicznej i wulkanicznej koncentrują się wokół wybrzeży Oceanu Spokojnego („pacyficzny pierścień ognia”) oraz w strefie fałdowań alpejskich (od Alp, przez Himalaje, po góry Archipelagu Malajskiego). Obszary te znajdują się na granicach płyt litosfery – to strefy ryftowe i strefy subdukcji.

⁵ Huragany (cyklony tropikalne) rozwijają się nad ciepłymi wodami oceanów, głównie między 5 a 25° szerokości geograficznej, zarówno na półkuli północnej, jak i południowej.

więc skład podobny do magmy, z której powstała, lecz jest znacznie uboższa w gazy. Lawy zawierające dużo krzemionki (kwaśne) są gęste (mają dużą lepkość), płyną wolno i krzepną szybko, blisko miejsca erupcji. Można w porę zejść im z drogi, choć trudno je zatrzymać i oprzeć się ich niszczącej sile (fot. 1). Ich przeciwieństwem są lawy o małej zawartości krzemionki (zasadowe) – rzadkie, bardzo szybko płynące (40–60 km/h), tworzące niekiedy długie na dziesiątki kilometrów potoki i rozległe pokrywy lawowe (fot. 2). Potoki i pokrywy lawowe stygną wolno. Tempo krzepnięcia zależy głównie od ilości wylanej lawy i miąższości utworzonych przez nią pokryw – grube długo emitują ciepło i dymią czasami przez kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat nim zmienia się w litą skałę.



Fot. 1. Pogrzebany w lawie dom na stokach wulkanu Etna na Sycylii (fot. Jerzy Makowski)

Podczas erupcji z wulkanu może wydobyć się nawet kilka kilometrów sześciennych lawy. Przeważnie jednak jest jej znacznie mniej. Mimo niewielkiej (z pozoru) ilości lawy potrafi ona spowodować wielkie zniszczenia. Z krateru wulkanu Paricutín, jednego z najmłodszych wulkanów Ziemi⁶, w ciągu dziewięciu lat jego działalności (z krótkimi przerwami) wydostało się 0,7 do 1 km³ lawy, nie licząc materiałów piroklastycznych. To wystarczyło, by pokrywa lawy osiąga-

⁶ Wulkan Paricutín znajduje się w Meksyku w obrębie równoleżnikowego pasma młodych gór wulkanicznych (Sierra Volcánica Transversal) w stanie Michoacán. Utworzył się w lutym 1943 r. na oczach mieszkańców pobliskich miejscowości, na polu Dionisio Pulido, który przygotowywał je pod siew kukurydzy. Paricutín jest dziś uznawany za wulkan drzemiący. Jedynymi przejawami jego aktywności są solfatary (E. Yarza de la Torre, *Volcanes de México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca 1984).

nęła miejscami grubość kilkudziesięciu metrów i pogrzebała dwie miejscowości: Parícutín i San Juan Parangaricútiro. Mieszkańcy obu osad ocalili życie, jednak z pierwszej została tylko nazwa na starych mapach, a z drugiej jedynie dzwonnica kościoła stercząca spod zwałów lawy, ale miasteczko odbudowano nieopodal – nosi nazwę Nuevo (Nowe) San Juan Parangaricútiro. Pod lawą zostały pogrzebane też pola uprawne.



Fot. 2. Świeża pokrywa lawowa na Islandii (fot. Jerzy Makowski)

Rekordowa pod względem ilości wylanej lawy była erupcja islandzkiego wulkanu Laki. W ciągu niespełna dziewięciu miesięcy (czerwiec 1783 r. – luty 1784 r.) z licznych kraterów rozciągających się wzdłuż szczeliny w skorupie ziemskiej⁷ wylało się 14–15 km³ lawy, pokrywając prawie 600 km² – powierzchnię znacznie większą niż zajmuje Warszawa wraz z Wisłą. Była to największa ilość lawy, jaka kiedykolwiek wydostała się z wulkanu podczas jednej erupcji w czasach historycznych⁸.

Potoki lawy i pokrywy lawowe poważnie zmieniają krajobraz: przegradzają rzeki i tamują odpływ wody, tworzą trudne do pokonania bariery komunikacyjne i z reguły niszczą całą infrastrukturę, co niezwykle utrudnia prowadzenie akcji ratunkowych.

⁷ Laki jest wulkanem szczelinowym. Jest to szczelina w skorupie ziemskiej związana z ryftem przecinającym Islandię z południowego zachodu na północny wschód. Znajduje się na niej ponad 100 kraterów tworzących pasmo gór wulkanicznych o długości około 25 km i wysokości od kilkudziesięciu do kilkuset metrów.

⁸ J. Steingrímsson, K. Keneva, *Fires of the earth: the Laki eruption, 1783–1784*, Nordic Volcanological Institute, Haskolautgafan, Reykjavík 1998.

Gazy wulkaniczne wydobywają się przede wszystkim podczas erupcji wulkanu z jego krateru i szczelin w stokach. Uwalniają się także z potoków lawy aż do jej pełnego wychłodzenia i zastygnięcia. Gazy o różnej temperaturze pojawiają się również w okresach między kolejnymi erupcjami (ekshalacje wulkaniczne⁹) – są one bowiem naturalnym przejawem aktywności wulkanu. Powszechnymi gazami wulkanicznymi są: para wodna, dwutlenek węgla, tlenek węgla, fluor (fluorowodór), chlor, wodór (chlorowodór), azot, pary i związki siarki (dwutlenek siarki, siarkowodór). Niektóre z nich są śmiertelnie trujące. Na szczęście zasięg ich rażenia jest niewielki, a stężenie w powietrzu szybko maleje w miarę oddalania się od źródła emisji. Bywa jednak inaczej.

W sierpniu 1986 r. dwutlenek węgla nagromadzony w przydennych warstwach wody lub w osadach dennych wulkanicznego (kraterowego) jeziora Nyos¹⁰ w środkowej Afryce gwałtownie wydostał się nad powierzchnię wody i spowodował śmierć blisko 2 tys. mieszkańców wiosek sąsiadujących z jeziorem oraz zabił tysiące sztuk bydła i innych zwierząt. Szacuje się, że uwolniło się około 1 mld m³ dwutlenku węgla. Gaz wypłynął z głębin prawdopodobnie na skutek podwodnego osuwiska bądź wstrząsu tektonicznego i jako cięższy od powietrza spłynął do dwóch pobliskich dolin, wypierając z nich powietrze, zabijając ludzi i zwierzęta, nim uległ rozrzedzeniu. Przez moment zagrożone było też życie członków ekipy dochodzeniowej i ratowników, nim zdali sobie sprawę z tego, co było przyczyną tragedii¹¹.

Utwory piroklastyczne to bardzo szeroka grupa produktów erupcji wulkanicznych w stałym (przeważnie) stanie skupienia. Wyrzucane są do atmosfery w następstwie dekompresji i gwałtownego odgazowania magmy opuszczającej komin wulkanu. Spadanie bądź opadanie i spływanie (w postaci aerozoli) niektórych utworów piroklastycznych silnie przekształca środowisko, wywiera niszczycielskie skutki na obszarach wykorzystywanych gospodarczo i nierzadko powoduje liczne ofiary śmiertelne wśród mieszkańców. Do najczęściej spotykanych utworów piroklastycznych należą bomby i popioły wulkaniczne.

Bomby wulkaniczne to wyrzucone z krateru wraz z popiołami wulkanicznymi bryły lawy zastygające w powietrzu w obłe (kuliste, wrzecionowate) formy, najczęściej o średnicy kilkudziesięciu centymetrów¹², lub podobnej wielkości

⁹ Ekshalacje wulkaniczne, inaczej wyziewy wulkaniczne (gazy, pary) to lotne składniki magmy bądź lawy. Są one klasyfikowane m.in. wg temperatury. Najgorętsze z nich to fumarole (do 1000°C), niższą temperaturę mają solfatary (do 300°C), a najchłodniejsze są mofety – do 100°C (W. Jaroszewski, L. Marks, A. Radomski, *Słownik geologii dynamicznej*, Wydawnictwo Geologiczne, Warszawa 1985).

¹⁰ Jezioro Nyos ma genezę wulkaniczną. Znajduje się w kraterze wulkanu w paśmie gór wulkanicznych (Bamboutos) na wyżynie Adamawa w Kamerunie, na wysokości około 900 m n.p.m., <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/5060/Adamawa-Plateau>.

¹¹ E. Zebrowski, *Niespokojna...*, op. cit.

¹² Umowna minimalna wielkość bomby wulkanicznej wynosi 64 mm. Drobniejszy materiał piroklastyczny to lapille (o średnicy od 2 do 64 mm) i popioły wulkaniczne (poniżej 2 mm średnicy) – W. Jaroszewski, L. Marks, A. Radomski, *Słownik...*, op. cit.

rozżarzone bloki skał wyrwane ze ścian komina wulkanicznego w trakcie gwałtownej erupcji. Większe bomby wulkaniczne zdarzają się rzadko, ale potrafią osiągnąć rozmiary samochodu osobowego lub mikrobusu i wagę kilkudziesięciu ton¹³. Upadek bomby wulkanicznej powoduje zniszczenia punktowe (np. domu), może też wywołać pożar zabudowań, lasu lub upraw. Zasięg bomb na ogół nie przekracza kilku kilometrów od krateru wulkanu, chociaż w przypadku bardzo silnych erupcji jest on wielokrotnie większy.

Nieporównywalnie większe pole rażenia mają **popioły wulkaniczne** – drobne frakcje utworów piroklastycznych (poniżej 2 mm średnicy) powstające z rozpylenia lawy lub skał budujących górę wulkaniczną. W skład popiołów wulkanicznych wchodzi także **pył wulkaniczny** – najdrobniejszy materiał piroklastyczny (o średnicy ziaren poniżej 0,05 mm). Popiół wulkaniczny wyrzucany jest do atmosfery na wysokość nawet kilkudziesięciu kilometrów (do stratosfery) i przemieszcza się na duże odległości, po kilka tysięcy kilometrów (pyły wulkaniczne mogą otoczyć całą Ziemię i utrzymywać się w atmosferze przez kilka lat)¹⁴. Unoszące się w troposferze chmury popiołu wulkanicznego stanowią poważne zagrożenie dla komunikacji lotniczej na ogromnych obszarach, odległych od miejsca erupcji wulkanu o tysiące kilometrów¹⁵, co w niektórych przypadkach utrudnia prowadzenie międzynarodowych akcji pomocowych, a lokalnie transport lotniczy może zostać całkowicie wstrzymany. Grubsze frakcje popiołu wulkanicznego, opadające na tereny znajdujące się bliżej wulkanu, tworzą pokrywę, która z łatwością osiąga kilkadziesiąt centymetrów, a miejscami po kilka metrów grubości, i może zasypać budynki, drogi, mosty, lotniska, linie energetyczne, anteny radiostacji oraz ujęcia wody, dezorganizując transport i uniemożliwiając dotarcie do osób uwięzionych w zasypanych domach oraz budynkach użyteczności publicznej, ewakuację rannych i udzielenie pomocy poszkodowanym.

W trakcie erupcji wulkanu do atmosfery dostają się w tym samym czasie niemal wszystkie rodzaje utworów piroklastycznych wraz z gazami wulkanicznymi. Jednak proporcje tych składników szybko się zmieniają, zależą też od rodzaju wulkanu, typu erupcji i jej natężenia. Niektóre wulkany niemal nie wytwarzają

¹³ E. Yarla de la Torre, *Volcanes...*, op. cit.

¹⁴ Przypuszcza się, że długotrwałe utrzymywanie się w atmosferze pyłu wulkanicznego (także związków siarki) może wywierać wpływ na klimat Ziemi. Zjawisko globalnego obniżenia temperatury na skutek przysłonięcia Słońca przez pył wulkaniczny i kropelki kwasu siarkowego, tworzące aerozole atmosferyczne, nazwano zimą wulkaniczną (A. Robock, „Volcanic eruptions and climate”, *Reviews of Geophysics* 2000, nr 38 (2), s. 191–219; A. Holdys, „Madryt w cieniu Tambory”, *Wiedza i Życie*, kwiecień 2009, nr 4, s. 16).

¹⁵ Wiatr przywiął z Ameryki Południowej do Australii wulkaniczny pył, który dostał się do atmosfery w wyniku erupcji andyjskiego wulkanu Puyehue (Chile) w czerwcu 2011 r. Spowodowało to odwołanie w Australii i w Nowej Zelandii setek lotów krajowych i zagranicznych (tvnmeteo.tvn24.pl/informacje-pogoda/swiat,27/chilijski-wulkan-zamyka-lotniska-australii,289,1,0.html (dostęp: 20.10.2015 r.).

materiałów piroklastycznych, inne zaś produkują ich dziesiątki kilometrów sześciennych.

Zagrożenia dla ludzkiego zdrowia, życia i dobytku wiążą się przede wszystkim z przemieszczaniem się, nierzadko żrących, materiałów piroklastycznych w atmosferze (ich osiadaniem, opadaniem, deszczem popiołów) i po powierzchni terenu, zarówno w obrębie stoków wulkanu, jak i u jego podnóży (spływy, osuwiska), nawet w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od krateru wulkanu.

Obfity opad popiołów wulkanicznych (deszcz popiołów wulkanicznych, któremu zwykle towarzyszy duże stężenie dwutlenku węgla) jest charakterystyczny dla „pliniańskiego” typu erupcji – jego nazwa pochodzi od Pliniusza Młodszego, który opisał katastrofalny wybuch Wezuwiusza w 79 r. W jego następstwie zostały zniszczone i pogrzebane pod zwałami popiołu starożytne miasta: Herkulanum, Pompeje i Stabie wraz z tysiącami mieszkańców. Podczas pliniańskiej erupcji ogromna ilość popiołów wulkanicznych jest wyrzucana na wysokość kilkudziesięciu kilometrów (aż do stratosfery) w formie stosunkowo wąskiego (u podstawy) słupa rozwiewanego u góry przez prądy atmosferyczne. Wznoszeniu się słupa materiałów piroklastycznych towarzyszy masowy ich opad (często w połączeniu z deszczem) oraz spływanie w postaci błota po stokach wulkanu.

Pliniański typ erupcji jest uważany za najniebezpieczniejszy, powodujący największe zniszczenia i najliczniejsze ofiary. Taki przebieg miał w czasach historycznych wybuch Krakatau w Cieśninie Sundajskiej (w Archipelagu Malajskim, 1883 r.). Groźne w skutkach były też wybuchy Mt. St. Helens w Kordylierach (w Ameryce Północnej, 1980 r.) oraz Pinatubo na wyspie Luzon (w Archipelagu Filipińskim, 1991 r.).

Jednym z najgroźniejszych dla człowieka zjawisk, często towarzyszących erupcjom wulkanicznym, są **lawiny piroklastyczne** (nazywane też potokami bądź spływami piroklastycznymi lub gorącymi chmurami)¹⁶. Lawinę piroklastyczną tworzy mieszanina gorących gazów wulkanicznych (od 700 do 1000°C) i materiału piroklastycznego (różnych frakcji popiołów wulkanicznych oraz bloków i okruchów skalnych) o objętości kilku kilometrów sześciennych, które dolinami przemieszczają się w dół stoków wulkanu, zwykle z dużą prędkością (do 300 km/h), niszcząc wszystko, co napotkają na drodze (zabudowania, mosty, drogi, linie energetyczne), nawet w odległości kilkunastu kilometrów od krateru. Najbardziej znana lawina piroklastyczna towarzyszyła erupcji wulkanu Mt. Pelée na Martynice (w maju 1902 r.). Zniszczyła ona trzydziestotysięczne miasto Saint-Pierre i zabiła niemal wszystkich jego mieszkańców. Dotarła także statków stojących w porcie i zakotwiczonych na redzie, gdyż unosiła się na „poduszcze”

¹⁶ W starszej literaturze używane było określenie „chmura gorejąca” (od franc. *nuée ardente*). Pojawiło się ono przy opisie tragicznej w skutkach erupcji wulkanu Mt. Pelée na Martynice w 1902 r. (J.-M. Bardintzeff, *Le grand livre des volcans du monde, séismes et tsunamis*, Éditions Orphie 2010, s. 155).

pary wodnej nad powierzchnią wody, przenosząc niszczącą siłę erupcji z jednego miejsca na drugie¹⁷.

Przebieg wybuchu Mt. Pelée stał się wzorcem typu erupcji określanego od tego czasu jako „peleański”. Charakteryzuje się on bardzo gwałtownym przebiegiem, wyrzucaniem do atmosfery żarzących się popiołów wulkanicznych i gorących gazów oraz powstawaniem lawin piroklastycznych.

Innym groźnym zjawiskiem są spływy popiołowe nazywane **laharami**¹⁸. Tworzą się one na skutek połączenia się popiołów wulkanicznych z wodą. Najczęściej jest to mieszanina świeżych popiołów wulkanicznych z wodą pochodzącą ze skraplania się pary wydobywającej się z krateru podczas erupcji. W przypadku niektórych wulkanów mogą to być wody jeziora kraterowego lub z topniejących śniegów.

Takie „rzeki błota” przemieszczają się z dużą prędkością w dół stoków wulkanu (nawet ponad 100 km/h), najczęściej jedną z dolin, erodując i rozmywając jej zbocza niesionym materiałem oraz porywając nowe jego porcje. Lahary wynoszą transportowany materiał na duże odległości, dewastują wszystko na swej drodze, zanieczyszczają i zatrują wody. Jeden z najtragiczniejszych w skutkach spływów popiołowych wiąże się z erupcją wulkanu Nevado del Ruíz w Andach Kolumbijskich w 1985 r. Lahar (lodozał) spłynął z wulkanu i zatopił w wulkanicznym błocie miasto Armero oddalone o 47 km, zabił ponad 20 tys. osób, praktycznie nie dając szans na uratowanie kogokolwiek.

W tym przypadku (jak i w wielu innych) wielkim rozmiarem katastrofy sprzyjało środowisko przyrodnicze. Wysokie wulkany (do takich należy Nevado del Ruíz) z wierzchołkami zwieńczonymi wiecznymi śniegami i/lub lodowcami uwalniają podczas erupcji ogromne ilości wody, która obciążona popiołami wulkanicznymi zmienia się w rzeki rzadkiego błota. Sama wysokość góry wulkanicznej wpływa na szybkość, impet masy błota i jej siłę niszczącą. Jezioro wulkanicznego błota, które utworzyło się w Armero, przez wiele dni było niedostępne dla jakiegokolwiek środka lokomocji. Pomoc osobom, które przetrwały katastrofę i schroniły się na dachach cudem ocalałych budowli, można było nieść wyłącznie z pokładów helikopterów. Nie wszyscy jej doczekali.

Erupcje wulkanów znajdujących się na wyspach, zwłaszcza na małych wyspach wulkanicznych, niezależnie od katastrofy, którą są w stanie rozpętać w skali lokalnej, mogą również wywołać **tsunami** i przynieść kataklizm do miejsc leżących daleko od zięjącego ogniem wulkanu¹⁹. Już w XIX w. dał się poznać pod

¹⁷ E. Zebrowski, *Niespokojna...*, op. cit.

¹⁸ W andyjskich krajach Ameryki Łacińskiej są one nazywane „lodozales”.

¹⁹ Większość tsunami łączona jest z podmorskim trzęsieniem ziemi natury tektonicznej. Taka była geneza tsunami (trzęsienie ziemi pod dnem Oceanu Indyjskiego o sile 9,1 w skali Richtera, w grudniu 2004 r.), które spowodowało wielkie zniszczenia głównie na wybrzeżach Archipelagu Malajskiego (na Sumatrze), Cejlonu, Półwyspu Indyjskiego oraz w archipelagach Andamanów i Nikobarów. Według *Agence France Presse* (6.02.2005 r.) liczba zabitych i zaginionych wyniosła co najmniej 294 tys. osób. Kilka milionów ludzi straciło dach nad głową.



Fot. 3 i 4. Załoga stacji monitorującej wulkan Popocatepetl (w Meksyku) i jej wnętrze (fot. Jerzy Makowski)

tym względem wulkan Krakatau znajdujący się na wyspie o tej samej nazwie w Cieśninie Sundajskiej między Jawą a Sumatrą. Jego erupcja w sierpniu 1883 r. sprawiła, że duża część wyspy wyleciała w powietrze, a potężne fale tsunami o wysokości 30–40 m zmiotły z wybrzeży dziesiątki wiosek i miast, przynosząc śmierć kilkudziesięciu tysiącom osób²⁰.

Zapewne podobne były skutki katastrofalnej erupcji wulkanu na wyspie Thera (Thira) na Morzu Egejskim w archipelagu Cyklady, która nastąpiła w XVII w. p.n.e. Badania ukształtowania dna morskiego w tym miejscu wykazały, że starożytny wybuch był prawdopodobnie wielokrotnie potężniejszy od erupcji Krakatau²¹. Rozsadził wyspę i wyrzucił ją w powietrze w postaci materiału piroklastycznego. W następstwie tego powstało tsunami, które przyczyniło się do upadku kultury minojskiej na Krecie lub wręcz go spowodowało. Po dawnej wyspie Thera pozostały tylko skrawki lądu otaczające wielką kalderę (jedną z największych na Ziemi, o średnicy około 10 km) w miejscu dawnego wulkanu²². Największy z nich zachował nazwę Thera (Santoryn).

Przed wybuchem wulkanu występują przeważnie wyraźne symptomy zapowiadające katastrofę, chociaż nie zawsze były one właściwie odczytywane.

²⁰ E. Zebrowski, *Niespokojna...*, op. cit., s. 217.

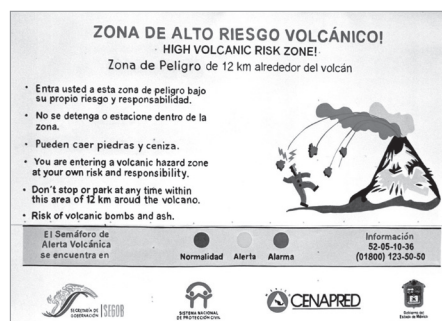
²¹ Wulkanolodzy przy ocenie siły erupcji posługują się tzw. Indeksą Eksplozywności Wulkanicznej (VEI – *Volcanic Explosivity Index*) – skalą eksplozywności wulkanicznej opracowaną w latach osiemdziesiątych XX w. przez geologów ze Stanów Zjednoczonych. Indeks uwzględnia objętość wyrzuconego z wulkanu materiału piroklastycznego, wysokość chmury popiołów utworzonej w atmosferze oraz opis charakteru erupcji (od nieeksplozywnej po megakolosalną). Skala jest otwarta, skonstruowana w taki sposób, że każdy kolejny punkt oznacza dziesięciokrotny wzrost eksplozywności wybuchu. Wartość 0 to erupcja łagodna, z ilością materiału piroklastycznego poniżej 10 tys. m³; wartość 8 przypisana jest do najpotężniejszych erupcji wulkanicznych znanych w historii (około 1000 km³ materiałów piroklastycznych i 25 km wysokości chmury pyłów); C.G. Newhall, S. Self, „The Volcanic Explosivity Index (VEI): An estimate of explosive magnitude for historical volcanism”, *Journal of Geophysical Research* 1982, nr 87, s. 1231–1238.

²² *Wielka encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 24, 2004, s. 350.

Zbliżającą się erupcję poprzedzają wstrząsy sejsmiczne, niewielkie zmiany ukształtowania powierzchni, emisje gazów w miejscach, gdzie wcześniej ich nie było, wzrost temperatury wyziewów wulkanicznych i wody w źródłach blisko wulkanu oraz zmiany w zachowaniu zwierząt. Wszystkie te zjawiska są stosunkowo łatwe do zauważenia i dla obserwatorów stanowią podstawę do zwiększenia zainteresowania budzącym się do życia wulkanem. To także pierwszy sygnał dla okolicznej ludności.

Od kilkunastu lat cała powierzchnia Ziemi jest nieustannie monitorowana z przestrzeni kosmicznej z pokładów sztucznych satelitów wykorzystujących wyrafinowaną aparaturę oraz różne, aktywne i pasywne, techniki teledetekcyjne. Nadzorowane są też regiony wulkaniczne, a zwłaszcza wulkany czynne, znane z katastrofalnych erupcji w niedawnej przeszłości, znajdujące się na obszarach o dużej gęstości zaludnienia. Część wulkanów podlega obserwacjom i pomiarom naziemnym (fot. 3 i 4). Dane zbierane są najczęściej przez automatyczne sensory (czujniki) i przesyłane drogą radiową do wyspecjalizowanych ośrodków sejsmologicznych i wulkanologicznych²³. W wielu przypadkach w bezpośrednim sąsiedztwie wulkanów działają obserwatoria (np. najstarsze na świecie Osservatorio Vesuviano – INGV)²⁴.

Celem monitoringu jest wczesne prognozowanie erupcji wulkanicznych, by w porę ostrzec mieszkańców zagrożonego regionu przed niebezpieczeństwem i zapobiec jego następstwom. Sprawny monitoring, dobra współpraca z ośrodkami naukowymi, władzami lokalnymi i służbami (obroną cywilną, policją, służbą zdrowia) pozwalają opracować funkcjonalny, stale aktualizowany system powiadamiania ludności o groźbie erupcji oraz prawidłowo wyznaczyć i oznakować miejsca zbiórki i drogi ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych skutkami wybuchu wulkanu (fot. 5 i 6). System ten bywa niezwykle przydatny w razie konieczności niesienia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku erupcji.



Fot. 5 i 6. Punkt zbiórki mieszkańców w razie konieczności ewakuacji spowodowanej bliską erupcją wulkanu Popocatepetl i informacja o zagrożeniach wiążących się z wybuchem

²³ Przykładowo we Włoszech jest to Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, a w Meksyku – Instituto de Geofísica de la UNAM (Narodowego Autonomicznego Uniwersytetu Meksyku).

²⁴ Osservatorio Vesuviano – INGV – <http://www.ov.ingv.it/ov/>.

3. HURAGANOWE WIATRY

Zjawiskiem zupełnie innej natury niż wulkanizm są silne wiatry. Szczególne miejsce wśród nich przypada **cyklonom tropikalnym** – głębokim układom niskiego ciśnienia bez frontów atmosferycznych, rozwijającym się w troposferze (dolnej warstwie atmosfery) nad ciepłymi wodami oceanów (powyżej 25°C)²⁵ w obu strefach okołozwrotnikowych (w przybliżeniu między 5° a 25° szerokości geograficznej). Przerazająca, niszczycielska potęga cyklonów tropikalnych w niczym nie ustępuje grozie towarzyszącej erupcjom wulkanicznym.

Na fotografiach satelitarnych cyklony tropikalne wyglądają fascynująco: przypominają gigantyczne wiry i w istocie nimi są. Na półkuli północnej cyrkulacja cykloniczna odbywa się w kierunku przeciwnym do ruchu wskazówek zegara, a na półkuli południowej – w kierunku zgodnym z tym ruchem. Towarzyszą jej silnie rozwinięta aktywność burzowa i bardzo obfite opady atmosferyczne (chmury kłębiasto-deszczowe – Cb). Powszechnie się przyjmuje, że cyklon tropikalny, w którym prędkość wiatru przekracza 33 m/s (czyli 12° w skali Beauforta i więcej), to już **huragan**²⁶. Terminem tym określa się nie tylko bardzo silne wiatry, ale także cyklony tropikalne rozwijające się nad wodami Oceanu Atlantyckiego. U wybrzeży Azji, nad wodami Oceanu Spokojnego i Oceanu Indyjskiego, cyklony tropikalne nazywane są **tajfunami**, rzadziej **orkanami**²⁷, a niekiedy **cyklonami** (w Zatoce Bengalskiej, na Morzu Arabskim) i **willy-willy** (u północnych wybrzeży Australii). Siłę cyklonów tropikalnych mierzy się za pomocą skali Saffira-Simpsona²⁸, gdzie 5. stopień określa zjawisko o natężeniu ekstremalnym, z prędkością wiatru przekraczającą 70 m/s.

Cyklon tropikalny ma w pionowym przekroju kształt potężnego, bardzo płaskiego leja, w którym stosunek wysokości do średnicy ma się w przybliżeniu jak 1:100, tzn. przy wysokości 10–15 km górna jego średnica, wyznaczana przez wierzchołki chmur, wynosi około 1000 km (dolna ma 300–500 km). W środku cyklonu znajduje się „oko” (doskonale widoczne na obrazach satelitarnych – fot. 7) – cylindryczny otwór w chmurach sięgający poziomu morza, o średnicy 20–30 km, w którym powietrze osiada. W ścianach utworzonych z chmur kłębiasto-deszczowych występują silne prądy wstępujące ciepłego i wilgotnego powietrza, burze i gwałtowne deszcze, a wokół oka wieją najsilniejsze wiatry²⁹.

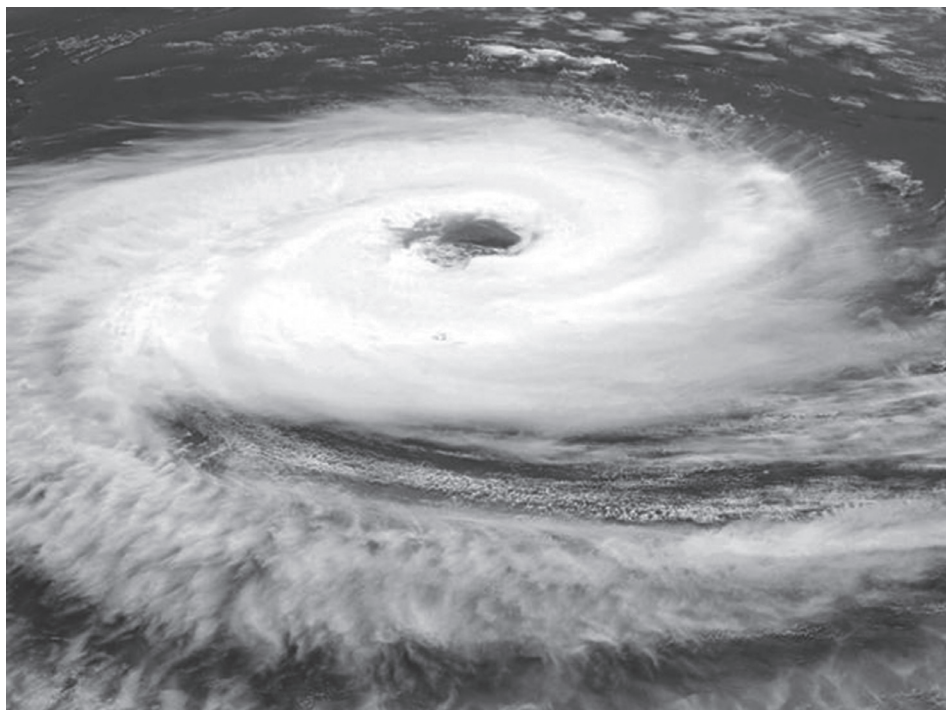
²⁵ A. Woś, *Meteorologia dla geografów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 313.

²⁶ Przy wietrze o prędkości do 17 m/s mówi się o depresji tropikalnej, a gdy prędkość wiatru waha się między 17 a 33 m/s jest to już sztorm tropikalny.

²⁷ Nazwa „orkan” w wielu krajach, w tym w Polsce, używana jest obecnie do określania docierających niekiedy do Europy huraganów atlantyckich związanych z niżami strefy umiarkowanej.

²⁸ Skala Saffira-Simpsona została opracowana w 1969 r. przez naukowców z National Hurricane Center (USA) w celu klasyfikacji huraganów według prędkości wiatru mierzonej na wysokości 10 m. Służy ona przede wszystkim do oszacowania zniszczeń w chwili wejścia huraganu na wybrzeże. Skala jest stosowana do huraganów powstałych na półkuli zachodniej, nad Oceanem Atlantyckim i nad wschodnim Oceanem Spokojnym (na wschód od 180° dł. geogr.).

²⁹ A. Woś, *Meteorologia...*, op. cit., s. 219; E. Zebrowski, *Niespokojna...*, op. cit., s. 243, 244.



Fot. 7. Huragan Isaac na Oceanie Atlantyckim z dobrze widocznym okiem; 30 września 2012 r., godz. 6:06 (źródło: NASA)

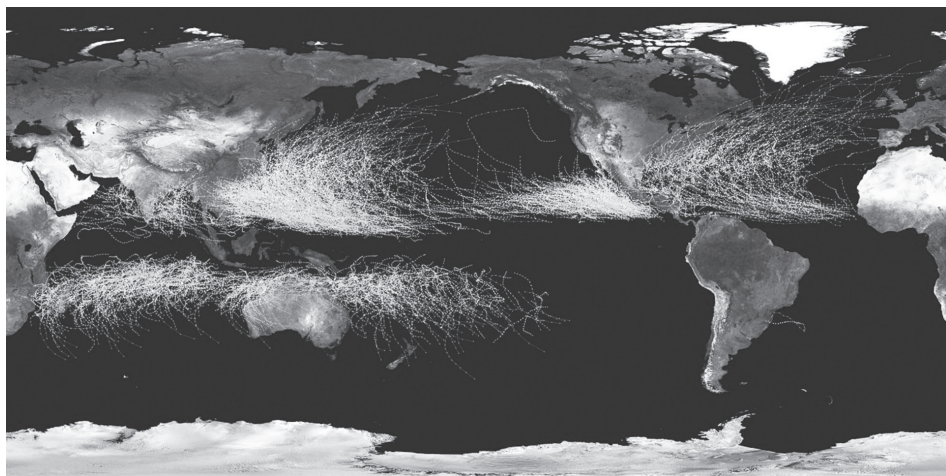
Charakterystyczną cechą cyklonów tropikalnych jest bardzo niskie ciśnienie atmosferyczne panujące wewnątrz tego układu. W skrajnych przypadkach spada ono poniżej 900 hPa, a więc jest znacznie niższe od normalnego ciśnienia notowanego na poziomie morza (1013,25 hPa). Od różnicy wartości ciśnienia atmosferycznego między wnętrzem cyklonu tropikalnego a jego otoczeniem zależy prędkość wiatru. Wiatry o największych prędkościach powstają blisko oka cyklonu: na półkuli północnej po jego prawej stronie, patrząc w kierunku, w którym cyklon się przemieszcza, a na półkuli południowej – po lewej stronie. Prędkość wiatru wpływa z kolei na wysokość fal sztormowych³⁰ i wielkość spiętrzenia morza – tzw. przypływu sztormowego (nagonu sztormowego), zwłaszcza gdy występuje on w połączeniu z normalną falą przypływu³¹.

Na Ziemi jest kilka rejonów, w których rozwijają się cyklony tropikalne (fot. 8). Na półkuli północnej są to (na wschód od wybrzeży Ameryki): zachodnia część Oceanu Atlantyckiego (Morze Karaibskie, Zatoka Meksykańska; przecięt-

³⁰ A. Woś, *Meteorologia...*, op. cit., s. 221; E. Zebrowski, *Niespokojna...*, op. cit., s. 244.

³¹ Silne wiatry i niskie ciśnienie atmosferyczne sprzyjają powstaniu wybrzuszeń powierzchni morza – fal anemobarycznych. Szczególnie dobrze są one widoczne u wybrzeży lądów jako tzw. przypływy sztormowe (nagony sztormowe) lub spiętrzenia sztormowe, http://nurkopedia.pl/index.php?title=Nagon_sztormowy (dostęp: 20.10.2015 r.).

nie 12% cyklonów tropikalnych), północna część Oceanu Indyjskiego (Morze Arabskie i Zatoka Bengalska; 15%) oraz rejon zachodniego Oceanu Spokojnego i Azji Południowo-Wschodniej (30%), a także wschodniego Oceanu Spokojnego (pacyficzne wybrzeża Ameryki; 11%). Na półkuli południowej cyklony tropikalne pojawiają się w strefie zwrotnikowej Oceanu Indyjskiego aż po wybrzeża Afryki (14%), na akwenach oblewających północne wybrzeża Australii (7%) oraz w zachodniej części Oceanu Spokojnego do wybrzeży Australii (11%)³².



Fot. 8. Trajektorie cyklonów tropikalnych odnotowane w latach 1985–2005 (źródło: NASA)

Cyklony tropikalne – jako układy baryczne – poruszają się z różną prędkością. Najczęściej jest to kilkanaście kilometrów na godzinę (rzadziej kilkadziesiąt) i jest to niezależne od prędkości wiatru. Utrzymują się zwykle przez 10 do 14 dni, co oznacza, że przebywają w tym czasie kilka tysięcy kilometrów. Trasy cyklonów tropikalnych są bardzo urozmaicone, z licznymi zwrotami i pętlami, co czyni prognozy mniej precyzyjnymi, podnosi koszty nietrafionych akcji prewencyjnych i utrudnia prowadzenie akcji pomocowych, podczas których niosący pomoc łatwo mogą stać się ofiarami żywiołu. Uśredniony obraz ruchów tych zjawisk, widoczny na fot. 8, dają dopiero liczne obserwacje. Cyklony uderzają częściej we wschodnie wybrzeża lądów niż w zachodnie. Wiąże się to z ogólnym kierunkiem przemieszczania się mas powietrza w strefie międzyzwrotnikowej (ze wschodu na zachód).

Obszary pojawiania się i rozwoju cyklonów tropikalnych są monitorowane z pokładów sztucznych satelitów, samolotów oraz przez naziemne stacje radarowe. Obecnie technika umożliwia ostrzeganie z wyprzedzeniem ludności zagrożonej zbliżającym się huraganem, co przynajmniej teoretycznie pozwala podjąć starania w celu zapobieżenia wystąpieniu ofiar wśród ludności i ograniczenia

³² A. Woś, *Meteorologia...*, op. cit., s. 221.

strat materialnych. Problemem pozostaje dotarcie z informacją do osób znajdujących się w niebezpieczeństwie. W wielu przypadkach przeszkodą może być niedostępność terenów zagrożonych (ukształtowanie powierzchni, tereny stale podmokłe, np. delty rzek, okresowe rozlewiska rzek w porze monsunów). W ubogich krajach barierą bywa analfabetyzm, brak środków łączności, a także brak lub niskie kwalifikacje służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców. Te same czynniki utrudniają lub nawet uniemożliwiają przeprowadzenie akcji ratunkowych i niesienie pomocy humanitarnej.

Silny, huraganowy wiatr jest w stanie zniszczyć niemal każdą konstrukcję wzniesioną przez człowieka, nie tylko na morzu (statki, platformy wiertnicze), gdzie osiąga największą prędkość, ale także na lądzie (mimo mniejszej jego prędkości), powodując ofiary w ludziach (stąd częsta konieczność ewakuacji ludności z zagrożonych miejsc) i straty materialne liczone w dziesiątkach miliardów dolarów. Pod wpływem wiatru uruchamiają się siła bezwładności i różne siły aerodynamiczne, które uszkadzają, obalają i łamią wszelkie konstrukcje (bądź wyłamują i odrywają ich fragmenty), zrywają dachy, rozrywają (np. budynki) od środka, gdy podmuchy wiatru wdzierają się do wnętrza. Ponadto niszczone są uprawy (np. plantacje) i lasy. Ogromne zniszczenia mogą wystąpić w strefie brzegowej, gdzie w wyniku działalności fal (abrazji, akumulacji) może nastąpić zmiana linii brzegowej, a także w portach.

Niszczycielska siła cyklonów tropikalnych i skala dokonywanych przez nie zniszczeń są następstwem olbrzymiej siły wiatru i bardzo obfitych opadów atmosferycznych. Czynniki te w niekorzystnych dla człowieka warunkach środowiskowych mogą pociągnąć za sobą wystąpienie jeszcze innych groźnych zjawisk pogłębiających stan klęski żywiołowej.

Dla ludności zamieszkującej obszary nadmorskie narażone na ataki cyklonów tropikalnych szczególnie groźne są następstwa przyprawów sztormowych. Wyjątkowo tragiczny w skutkach, a zarazem spektakularny, był pod tym względem cyklon Bhola, który w 1970 r. nawiedził Pakistan Wschodni (od 1971 r. niepodległe państwo Bangladesz). Cyklon wdarł się w deltę Gangesu³³ 12 listopada 1970 r. i zabił około 300 tys. osób³⁴. Główną przyczyną tak dużej liczby ofiar (około 5 mln osób straciło dach nad głową i cały swój dorobek) była gigantyczna powódź w delcie Gangesu spowodowana podniesionym poziomem morza

³³ Delta Gangesu znajduje się na terytorium Bangladeszu i indyjskiego stanu Bengal Zachodni. Jest to wieloramienna delta zbudowana z aluwii uchodzących do Zatoki Bengalskiej trzech wielkich i zasobnych w wodę rzek: Gangesu, Brahmaputry i Meghany. Delta zajmuje ok. 100 tys. km². Wody rzek niosą wielkie ilości mułu (rocznie ok. 200 mln t), który osadza się w ujściu, powiększa obszar delty i nadbudowuje jej powierzchnię. Żyzne aluwia są jednym z czynników utrzymujących żyzność pól uprawnych. Obszar delty zamieszkuje jest przez ok. 130 mln ludzi i należy do najgęściej zaludnionych regionów świata.

³⁴ Podawane w literaturze liczby wahają się od 300 do 500 tys. osób (*The Storm that Killed 300,000*, <http://www.weather.com/news/weather-hurricanes/deadliest-cyclone-history-bangladesh>, dostęp: 1.07.2014 r.).

w Zatoce Bengalskiej (nagon sztormowy), większą niż zwykle falą przyprływu oraz naturalnym zahamowaniem odpływu rzek przy wyższym poziomie morza (tzw. podparcie rzek). Rozmiarom katastrofy sprzyjało ukształtowanie terenu – niewielka wysokość nad poziomem morza (delta), duża liczba ramion rzek i naturalnych kanałów między tysiącami wysp, które ułatwiły wdarcie się wody w głąb delty i niemal całkowite jej zatopienie³⁵.

Podobne zdarzenie wystąpiło w tej części Azji Południowej w 1876 r., zginęło wówczas 100 tys. istnień ludzkich, i w 1991 r. – 140 tys. ofiar, gdyż niskie wyspy nie zapewniają bezpiecznego schronienia podczas powodzi.

Również huragan Katrina z sierpnia 2005 r., jeden z najbardziej morderczych huraganów, jakie kiedykolwiek nawiedziły Stany Zjednoczone, spowodował wystąpienie przyprływu sztormowego. W jego następstwie, przy bardzo silnym falowaniu (prędkość wiatru wynosiła ponad 250 km/h) zniszczeniu uległ system przeciwpowodziowy chroniący miasto Nowy Orlean leżące na północnym skraju delty Missisipi nad wodami Zatoki Meksykańskiej. Zatopione zostało 80% miasta. W wyniku huraganu zginęło 1836 osób, a 705 uznano za zaginione. Straty w samym Nowym Orleanie wyniosły ponad 80 mld dolarów³⁶.

Cyklon tropikalny z reguły przynosi bardzo obfite opady atmosferyczne – rzęsiście deszcze trwające po kilkadziesiąt godzin, co nawet w wilgotnym klimacie równikowym jest ewenementem. Chmury kłębiasto-deszczowe (Cb) cyklonów utrzymują i transportują ogromne ilości wody. Jej część zamienia się w deszcz. Rekordowe opady związane z cyklonami tropikalnymi odnotowano na wyspie Reunion na Oceanie Indyjskim. Cyklon Denise w grudniu 1966 r. przyniósł 1144 mm opadu w ciągu 12 godzin i 1825 mm w ciągu 24 godzin, a w styczniu 1980 r. cyklon Hiacinthe przyniósł na Reunion 3240 mm opadu w ciągu 3 dni i 5678 mm w ciągu 10 dni. Tak duże opady atmosferyczne prawie zawsze są przyczyną wezbrania rzek. Na terenach płaskich, o utrudnionym odpływie powierzchniowym, powódź jest nieunikniona i częstokroć powoduje większą liczbę ofiar i dotkliwsze straty materialne niż huraganowy wiatr.

Obfite deszcze towarzyszące cyklonom tropikalnym (choć wystąpienie cyklonu nie jest tu warunkiem koniecznym) mogą wywołać wiele innych lokalnych zjawisk – takich jak obrywy, osuwiska, lawiny błota – określanych mianem ruchów masowych. Zdarza się, że przynoszą one bardzo poważne zniszczenia i śmiertelne ofiary wśród ludności. Zagrożenie tymi zjawiskami jest także udziałem służb ratowniczych. Dotyczy to zwłaszcza dzielnic miast w krajach rozwijających się zamieszkałych przez ludność ubogą, osiedlającą się w domach

³⁵ N. Frank, S.A. Husain, „The deadliest tropical cyclone in history?”, *Bulletin of the American Meteorological Society*, June 1971, <http://journals.ametsoc.org/doi/pdf/> (dostęp: 2.07.2014 r.).

³⁶ R.D. Knabb, J.R. Rhome, D.P. Brown, *Tropical Cyclone Report Hurricane Katrina 23–30 August 2005*, National Hurricane Center, December 2005, http://www.nhc.noaa.gov/pdf/TCR-AL122005_Katrina.pdf (dostęp: 1.07.2014 r.).

wzniesionych na terenach nienadających się pod zabudowę, na stokach gór i zboczach dolin, gdzie ryzyko wystąpienia ruchów masowych jest największe.

Kolejnym zagrożeniem związanym z wystąpieniem cyklonu tropikalnego i towarzyszących mu zjawisk (np. powodzi), a także innych katastrof przyrodniczych powodujących liczne ofiary, jest groźba wybuchu epidemii lub co najmniej dużego wzrostu zachorowań. Ich powodem są rozkładające się zwłoki ludzi i zwierząt, a także zatopione i rozmyte cmentarze³⁷, ustępy, szamba i wysypiska śmieci – idealne siedliska dla groźnych bakterii. Na terenach zalanych lub w pozostałych po powodzi rozlewiskach mogą się pojawić także plagi much, komarów i innych owadów przenoszących groźne choroby zakaźne. Ryzyko takie związane jest przede wszystkim z obszarami o klimacie ciepłym.

Do najczęstszych chorób pojawiających się na terenach dotkniętych takimi tragediami należą cholera (*cholerae*) – zaraźliwa infekcja przewodu pokarmowego, dyzenteria czyli czerwonka (*dysenteria*) – ostra choroba zakaźna jelit i dur brzuszny (tyfus – *typhus abdominalis*). W strefie międzyzwrotnikowej notuje się wzrost przypadków zachorowań na malarię (*malaria*, *plasmodiosis*) i dengę. Ofiarami tych chorób – pośrednimi ofiarami katastrof przyrodniczych – mogą stać się nie tylko pozostali przy życiu mieszkańcy regionów dotkniętych katastrofą, ale także osoby niosące pomoc humanitarną.

4. PODSUMOWANIE

Mimo coraz bardziej rozwiniętych systemów monitorowania środowiska Ziemi, a zwłaszcza obszarów częściej niż inne nawiedzanych przez gwałtowne zjawiska przyrodnicze, ograniczona znajomość przyrody i jej nieprzewidywalność nie pozwalają całkowicie opanować klęsk żywiołowych, chociaż można już w pewnym stopniu minimalizować najgroźniejsze ich następstwa.

Celem niniejszego rozdziału było przybliżenie problematyki klęsk żywiołowych, ukazanie złożonych przyczyn ich występowania i różnorodnych następstw, groźnych nawet na obszarach odległych od miejsca katastrofy, także dla osób niosących pomoc. Bardzo istotna w tym przypadku wydaje się ogólna znajomość środowiska obszaru dotkniętego przez żywioł – ukształtowania terenu, warunków klimatycznych i pogodowych (warunków epidemiologicznych) oraz sieci dróg i innych elementów infrastruktury technicznej rejonu. Nie pozwoli ona wprawdzie uniknąć klęsk żywiołowych, ale daje szansę na ograniczenie liczby ofiar, zmniejszenie strat materialnych i wyeliminowanie strat wtórnych (spływów błota, epidemii), często wynikających z nieznajomości środowiska. Umożliwi także opracowanie najważniejszych procedur (odpowiedniej kolejności działań pomocowych), czyli sprawne zarządzanie pomocą humanitarną.

³⁷ Takie zdarzenia miały miejsce w kilku miejscowościach w Polsce po wielkich powodziach w 1997 i 2010 r.

WPLYW ŚWIADCZENIA POMOCY HUMANITARNEJ NA ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE

Kwestie ochrony środowiska naturalnego, mimo że obecne w wytycznych wielu organizacji zajmujących się pomocą humanitarną, są w praktyce często pomijane podczas wczesnej fazy pomocy. W pierwszym okresie po katastrofie naturalnej lub konflikcie najważniejsze są potrzeby ludzi, ratowanie ich życia i zdrowia. Trzeba jednak pamiętać, że do odbudowy społeczno-ekonomicznej regionu dotkniętego kryzysem potrzebne są zasoby naturalne. Surowce energetyczne, rudy metali, kamienie szlachetne, zasoby leśne, cenne gatunki drewna, zwierzęta, osobliwości przyrody odgrywają często kluczową rolę w zwiększaniu dochodów miejscowej społeczności i podnoszeniu poziomu życia. Niektóre z nich stanowią ważne walory turystyczne, przyciągając odwiedzających, np. wodospady lub unikatowe formy ukształtowania powierzchni.

Dla mieszkańców krajów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza obszarów wiejskich, zasoby przyrody są bardzo ważne. Z otaczającego środowiska pozyskują żywność, wodę, rośliny lecznicze, schronienie. Najczęściej ludność wiejska należy do najuboższej warstwy społeczeństwa. Zмага się z dużym wzrostem demograficznym, niewystarczającą opieką zdrowotną i brakiem infrastruktury. Na wpływ uchodźców zaostrza te problemy.

Trudności w badaniu wpływu świadczenia pomocy humanitarnej na środowisko przyrodnicze wynikają głównie z tego, że podczas kryzysów nie ma czasu ani możliwości na prowadzenie takich analiz. W wielu słabiej rozwiniętych krajach nie prowadzi się dokładnych analiz środowiskowych lub inwentaryzacji zasobów przyrodniczych i później ciężko jest ocenić wpływ akcji humanitarnych w oparciu o informacje o zastanej sytuacji.

W niniejszym rozdziale zacytowano wiele raportów, w których udało się ocenić wpływ interwencji humanitarnych na środowisko. Badacze radzą sobie z tym w rozmaity sposób: porównują różne przypadki, obserwują poczynania podmiotów z sektora pomocy humanitarnej, działalność uchodźców i osób przesiedlonych. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze da się „wyekstrahować” rolę poszczególnych grup ludności. Na stan zasobów środowiska naturalnego oddziałuje wiele czynników, zarówno naturalnych, jak i antropogenicznych. Czasem trudno

więc ustalić: czy widoczny ubytek roślinności na pustyni to efekt naturalnych procesów pustynnienia czy zbierania drewna na opał przez uchodźców? Czy za zwiększenie intensywności kłusownictwa odpowiedzialni są uchodźcy, czy członkowie miejscowych społeczności?

1. WPŁYW KRYZYSÓW HUMANITARNYCH NA ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE

Zależności między pojawieniem się kryzysu humanitarnego a środowiskiem mogą mieć dwojaki charakter:

- bezpośredni – klęski naturalne i konflikty zbrojne fizycznie degradują środowisko, np. wybuchy wulkanów niszczą lasy; fala tsunami degraduje wybrzeże i zasala glebę, powodując obumieranie roślin; miny, pociski rakietowe niszczą roślinność, naruszają glebę i są przyczyną jej erozji; niemal każdy rodzaj kryzysu skutkuje ubytkiem liczebności zwierząt (jest to szczególnie istotne w przypadku niewielkich populacji, krytycznie zagrożonych, endemicznych – wówczas katastrofa może doprowadzić do wyginięcia gatunku),
- wtórny – związany z negatywnym oddziaływaniem świadczenia pomocy humanitarnej.

Każdy sektor (klaster) pomocy humanitarnej może powodować zmiany w środowisku przyrodniczym¹. Poniżej przedstawiono potencjalne zagrożenia z tym związane.

Klaster Zdrowie (Health):

- niewłaściwe składowanie odpadów medycznych i przeterminowanych leków,
- niewłaściwe składowanie/wykorzystanie substancji chemicznych służących do ochrony zdrowia.

Znany jest przypadek pozbycia się odpadów medycznych przez organizację pozarządową działającą w obozie dla uchodźców w Kongo. Były to m.in. zużyte materiały opatrunkowe i strzykawki². Zostały one wyrzucone na terenie Parku Narodowego Wirunga w Demokratycznej Republice Kongo, a następnie rozwleczone na rozległym obszarze przez małpy i inne zwierzęta. Takie sytuacje zwiększają ryzyko przenoszenia ludzkich chorób na dzikie zwierzęta, zwłaszcza blisko spokrewnione z człowiekiem ssaki naczelne³.

¹ „Humanitarian Action and the Environment”, OCHA, UNEP, UN, *Inter-Agency Standing Committee Leaflet*, s. 6, <http://www.humanitarianresponse.info/topics/environment/document/iasc-leaflet-humanitarian-action-and-environment> (dostęp: 15.08.2014 r.).

² T.S. Stoinski, H.D. Steklis, P.T. Mehlman (red.), *Conservation in the 21st Century: Gorillas as a Case Study*, Springer, New York 2008, s. 110.

³ A.K. Biswas, C.H. Tortajada-Quiroz, „Environmental impacts of the Rwandan refugees on Zaire”, *Ambio*, 1996, t. 25, nr 6, s. 403–408.

Klaster Dostęp do wody i odpowiednich warunków sanitarnych oraz promocja higieny (WASH):

- nadmierne, nieracjonalne zużycie wody,
- niewłaściwe korzystanie ze studni,
- nieprawidłowe korzystanie z latryn i ich nieodpowiednia lokalizacja,
- zanieczyszczenie wody ściekami i odpadami.

Podczas długotrwałej suszy w Sahelu w Afryce na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. wokół studni wydrążonych przez organizacje pomocowe skupiły się wielotysięczne stada bydła należące do miejscowych pasterzy. Ponieważ ujęć wody było niewiele, nastąpiła koncentracja ludzi i zwierząt, co spowodowało degradację środowiska. Powierzchnia ziemi została pokruszona racicami, cząstki gleby wywiał wiatr, a roślinność prawie zanikła⁴.

Istnieją też pozytywne przykłady radzenia sobie z trudnościami. Interesujący sposób zbierania odpadów w obozie dla uchodźców w Darfurze, zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, wprowadziła organizacja Mercy Corps. Zakupiła ona na potrzeby tego systemu 10 wozów z osłami i zatrudniła do zwożenia śmieci miejscową ludność. Przez cztery dni w tygodniu zbierali oni śmieci komunalne w obozie, a w pozostałe dni mieli prawo do wykorzystywania zaprzęgów z osłami przy innych pracach.

Według powszechnie przyjętych zasad⁵ latryny powinno się lokalizować co najmniej 1,5 m powyżej zwierciadła wód podziemnych i minimum 30 m od ujęć wody. Przestrzeganie tych zasad ma zapewnić odpowiednie warunki sanitarne dla ludności.

Klaster Schronienie (Shelter):

- nieracjonalne pozyskiwanie materiału drzewnego lub/i innych produktów budowlanych,
- niewłaściwe zużywanie i marnotrawienie zasobów,
- deforestacja i erozja gleby,
- nieprawidłowe składowanie opakowań i odpadów budowlanych.

Częstą praktyką w obozach dla uchodźców jest pozyskiwanie drewna do budowy pomieszczeń dla ludzi lub ogrodzeń, w których trzymane są zwierzęta hodowlane. Nawet jeśli organizacje pomocowe zapewniają syntetyczne płachty na namioty, to i tak rusztowanie konstruowane jest z drewnianych palików, co przyczynia się do deforestacji obszaru⁶. Takie praktyki miały miejsce chociażby podczas akcji humanitarnych po trzęsieniu ziemi na Haiti w 2010 r.⁷

⁴ F.L. Plit, „Zmierzch życia na skraju pustyni – pustynnienie antropogeniczne w Afryce i w Azji”, *Czas i Przestrzeń*, 2007, www.czasiprzestren.wuw.pl/?id=str.pustynnienie,1,0 (dostęp: 3.06.2015 r.).

⁵ OCHA, UN, UNEP, *Humanitarian action and the environment. Essential guidance for humanitarian actors*, s. 2.

⁶ T. Hoerz, *Refugees and Host Environments. A Review of Current and Related Literature*, GTZ, Oxford 1995, s. 33.

⁷ www.acted.org/en/life-heart-largest-spontaneous-settlement-leogane (dostęp: 3.06.2015 r.).

Klaster Koordynacja i zarządzanie obozami (Camp Coordination and Management):

- degradacja ziemi,
- utrata bioróżnorodności (głównie przez szybkie wylesianie oraz wypalanie traw i krzewów, aby zdobyć ziemię pod uprawę roślin żywieniowych; także przez intensywne polowanie na zwierzęta w celu zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na żywność),
- nadmierne i nieracjonalne zużywanie zasobów przyrodniczych,
- zanieczyszczenia związane ze składowaniem odpadów, substancji chemicznych, opakowań (zagrożenia te dotyczą nie tylko wód podziemnych, ale także łąk, terenów podmokłych, zalewowych i rolniczych),
- zanieczyszczenie powietrza produktami spalania (nafty, węgla, drewna, niewyschniętej biomasy).

Przykładów negatywnego wpływu działalności uchodźców na środowisko jest wiele. Do najbardziej znanych należą te z obozów dla uchodźców rwandyjskich zlokalizowanych w Kivu w Demokratycznej Republice Konga (zostaną one przytoczone w dalszej części rozdziału). Ale nie są to jedyne przypadki, np. uchodźcy z Mozambiku w Malawi (podczas wojny domowej w Mozambiku), nie mając własnej ziemi, dużą część swojej diety opierali na produktach leśnych: bulwach, owocach, gryzoniach i insektach, co doprowadziło do zmniejszenia bioróżnorodności i konfliktów ze społecznościami lokalnymi⁸.

Niektóre zagrożenia środowiska związane ze świadczeniem pomocy humanitarnej mogą być w prosty sposób rozwiązane, np. przez zmianę opakowań produktów zamawianych przez organizacje humanitarne na „ekologiczne”. Inne kwestie wymagają modyfikacji w procesie planowania i finansowania pomocy humanitarnej, tak aby rozwiązywała ona problemy w sposób bardziej długoterminowy.

Klaster Logistyka i komunikacja (Logistics):

- niewłaściwe składowanie zużytego oleju, paliwa i opon,
- korzystanie z paliw nieekologicznych; nieracjonalne zużycie paliwa.

Sposobem na zredukowanie emisji spalin i kosztów transportu jest zakup towarów produkowanych na miejscu. Interesująca próba efektywnego zarządzania środkami transportu została podjęta w Afryce Wschodniej przez organizację Catholic Relief Services (CRS), która stara się o obniżenie kosztów utrzymania swoich pojazdów i optymalne zredukowanie ich liczby we wszystkich krajach, w których działa: Kenii, Tanzanii, Etiopii i Sudanie Południowym⁹.

Klaster Wczesna odbudowa (Early Recovery Cluster):

- zbyt intensywne wykorzystywanie zasobów przyrodniczych w celu zapewnienia środków do życia,
- niewłaściwe użytkowanie ziemi i planowanie,

⁸ T. Hoerz, *Refugees...*, op. cit., s. 38.

⁹ Zob.: <http://fleetforum.org/2015/01/21/crs-fleet-management-standards/> (dostęp: 28.05.2015 r.).

- brak oceny wpływu na środowisko,
- nierówny, niesprawiedliwy dostęp do zasobów przyrodniczych,
- rozwój szkodliwych dla przyrody sposobów użytkowania środowiska.

Częstym przykładem niewłaściwego planowania jest lokalizacja obozów dla uchodźców. Są one sytuowane na terenach szczególnie wrażliwych, np. na siedliskach półsuchych lub w pobliżu parków narodowych i rezerwatów.

Z powodów logistycznych i politycznych obozy są przeludnione. Tak duże skupiska osadnicze mają zwykle bardziej negatywny wpływ na środowisko, niż gdyby obozów było więcej, ale każdy miałby mniej mieszkańców. Uchodźcy często pozostają w takich obozach przez długi okres i wówczas konsekwencje dla przyrody są znaczące i mogą być nieodwracalne. Dlatego wśród wytycznych dla pracowników organizacji humanitarnych odpowiedzialnych za zarządzanie obozami pojawiła się zasada, aby lokalizować je w odległości co najmniej 15 km od obszarów szczególnie wrażliwych i innych obozów oraz by utrzymywać – jeśli to możliwe – liczbę uchodźców w obozie poniżej 20 tys. osób¹⁰.

UNHCR proponuje kilka praktycznych rozwiązań, które mają redukować zniszczenia środowiska w obozach¹¹:

- zmniejszenie zużycia drewna opałowego,
- pozyskiwanie drewna z rozległego obszaru,
- różnicowanie źródeł energii (np. wykorzystywanie torfu, papirusu – rozwiązania stosowane w Tanzanii),
- dostarczanie żywności przetworzonej, szybkiej do przygotowania (np. jeśli kukurydza, to w formie niemal gotowego posiłku zamiast całych ziaren, które gotuje się siedem–osiem razy dłużej),
- stosowanie technik gotowania oszczędzających energię (np. energooszczędnych piecyków – choć to rozwiązanie w wielu miejscach się nie przyjęło; używanie do gotowania naczyń z pokrywkami – to oszczędza opału i skraca czas gotowania, co jest szczególnie ważne na terenach wysoko położonych, gdzie woda, przy niższym ciśnieniu, wrze w niższej temperaturze i potrawy trzeba dłużej gotować¹²),
- zwiększanie liczby obozów i zmniejszanie liczby uchodźców w nich przebywających (nie zawsze jest to możliwe, ale wówczas pozyskiwanie drewna jest rozłożone na rozleglejszy obszar),
- wprowadzenie programów sadzenia drzew wokół obozów (w dłuższym kontekście czasowym).

¹⁰ OCHA, UN, UNEP, *Humanitarian action...*, op. cit., s. 3.

¹¹ T. Salmio, *Refugees and the Environment: An Analysis and Evaluation of the UNHCR's Policies in 1992–2002*, University of Turku, Finland 2009.

¹² W górach, gdzie ciśnienie jest niższe niż na nizinach, woda wrze w niższej temperaturze, więc trzeba dłużej przygotowywać posiłki, np. w Himalajach ugotowanie jajka na twardo powyżej 8000 m n.p.m. zajęłoby około dwóch godzin.

Ponieważ największe zagrożenia dla środowiska związane ze świadczeniem pomocy humanitarnej dotyczą funkcjonowania obozów dla uchodźców, tematyka ta zostanie omówiona dokładniej w kontekście dwóch stref: suchej i wilgotnej.

2. OBOZY DLA UCHODźCÓW W STREFIE SUCHEJ

Strefa sucha jest szczególnie wrażliwa na zmiany, jakie przynosi aktywność człowieka na jej obszarze. W warunkach małej ilości opadów i skromnej szaty roślinnej równowaga ekologiczna może zostać zagrożona nawet przez niewielką ingerencję, np. ubytek jakiegoś gatunku rośliny lub zwiększone zużycie wód gruntowych. Lokalizacja obozów dla uchodźców, w których koncentracja ludzi jest duża, prowadzi zwykle do poważnych skutków.

Problemy funkcjonowania obozów w strefie suchej zostaną przybliżone na przykładzie kompleksu Dadaab we wschodniej Kenii, gdyż przeprowadzono tam dokładne analizy wpływu lokalizacji obozów na środowisko przyrodnicze.

Kompleks dla uchodźców Dadaab składa się z trzech obozów: Dagahaley, Hagadera i Ifo. Według oficjalnych statystyk ich pojemność wynosi 270 tys. osób, ale obecnie jest tam z pewnością znacznie więcej mieszkańców¹³. Niektóre źródła mówią nawet o około 400 tys.¹⁴ Obozy gromadziły głównie uchodźców somalijskich, napływających na skutek wojny domowej, ale susze w tej części Afryki sprawiły, że przybywa tu coraz więcej ludzi (nadal głównie z Somalii), co powoduje nadmierne rozrastanie się obozów. Dodatkowo na tym obszarze mieszka prawie 148 tys. miejscowej ludności. Wokół obozów, w promieniu 50 km od nich, znajduje się około 20 miejscowości. Część tubylców mieszka w nich na stałe, część migruje między obozami, ponieważ właśnie w nich dostępne są racje żywnościowe oferowane przez instytucje humanitarne oraz sprzedawana jest tańsza żywność¹⁵.

Tereny te znajdują się w strefie półsuchej. Niewielkie opady sprawiają, że jedyną formacją, która jest w stanie się tu utrzymać, są suche zarośla krzewiaste i roślinność półpustynna, a w niektórych miejscach – sucha sawanna. W normalnych warunkach gęstość zaludnienia na tym obszarze wynosiłaby ok. 7 osób na kilometr kwadratowy. Statystyki wskazują jednak, że gęstość zaludnienia wokół obozów jest dwukrotnie wyższa.

Dopóki tylko miejscowa ludność wykorzystywała zasoby środowiska, nie stanowiło to poważnego problemu. Duża liczba uchodźców sprawiła, że te dwie

¹³ *In Search of Protection and Livelihoods. Socio-Economic and Environmental Impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities*, Royal Danish Embassy, Republic of Kenya, Norwegian Embassy, 2010, s. 13.

¹⁴ *UN High Commissioner for Refugees applauds Kenya's decision to open Ifo II camp*, <http://www.unhcr.org/4e2019869.html> (dostęp: 30.08.2014 r.).

¹⁵ *In Search...*, op. cit., s. 20.

grupy zaczęły konkurować o zasoby naturalne. To z kolei przyczyniło się do nadmiernej eksploatacji środowiska przyrodniczego.

W przypadku tego kompleksu przeprowadzono dokładne badania wpływu działalności ludzi zamieszkujących obozy na stan środowiska. Badaniami tymi objęto obszar w promieniu 50 km od obozów – niemal 10 tys. km² w dystryktach Fafi, Lagdera i Wajir South. Jednym z badanych aspektów była wielkość zużycia drewna opałowego na potrzeby własne, zarówno mieszkańców obozów, jak i lokalnych rezydentów. Tabela 1 prezentuje wyniki tych badań.

Tabela 1. Zużycie drewna opałowego przez uchodźców w obozach Dadaab i przez mieszkańców regionu

Grupa	Liczba osób	Zużycie drewna opałowego na osobę (kg/dzień)	Całkowita konsumpcja drewna opałowego (tony/rok)	Uwagi
Uchodźcy	200 000	1,0	73 000	
Lokalni mieszkańcy	147 898	1,2	64 779	
Łącznie:			137 799	0–50 km (uchodźcy i 147 898 mieszkańców)
			91 489	0–10 km (uchodźcy i 42 213 mieszkańców)

Źródło: *In Search of Protection and Livelihoods. Socio-Economic and Environmental Impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities*, Royal Danish Embassy, Republic of Kenya, Norwegian Embassy, 2010, s. 50.

Drewno opałowe jest jednym z najważniejszych pozyskiwanych surowców. Uchodźcy zużywają go mniej niż mieszkańcy regionu, ale ponieważ są znacznie liczniejsi, to w sumie potrzebują go więcej – 73 tys. ton rocznie. Razem z tubylcami w odległości 10 km od obozów zbierają rocznie niemal 100 tys. ton drewna, a w promieniu 50 km – 138 tys. ton!

Pozyskiwanie drewna opałowego prowadzi do znacznej dewastacji szaty roślinnej wokół obozów. Stanowi to mniejszy problem, jeśli ludzie ograniczają się do zbierania martwego, suchego drewna i znoszą je do obozów. Jednak przy dużej liczbie ludności po pewnym czasie praktyki takie przestają być wystarczające. Wówczas zbieracze zaczynają ścinać gałęzie żywych drzew lub wręcz wykopywać je w całości. Skalę takich praktyk trudno ocenić.

W przypadku badań w Dadaab posłużono się wieloma różnymi wskaźnikami. W tabeli 2 przedstawiono dane ilustrujące degradację roślinności wokół tego kompleksu.

Tabela 2. Degradacja szaty roślinnej wokół obozów Dadaab

Odległość od obozu	Liczba drzew na ha	Liczba gatunków drzew na działkę	Biomasa drzew (m ³ /ha)	Masa martwego drewna (t/ha)	Liczba ściętych pni/ha
0–10 km	272	7	15	0,14	519
10–20 km	362	8	22	0,87	216
20–30 km	394	9	25	1,28	33
30–40 km	271	8	27	1,89	16
> 40 km	448	9	46	2,56	–

Źródło: *In Search of Protection and Livelihoods. Socio-Economic and Environmental Impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities*, Royal Danish Embassy, Republic of Kenya, Norwegian Embassy, 2010, s. 52.

Jak widać, skala degradacji roślinności maleje wraz z oddalaniem się od obozów. W promieniu 10 km, tam gdzie najłatwiej się dostać piechotą w ciągu kilku godzin, degradacja jest niemal pod każdym względem największa. Na obszarach tych zanotowano najmniej gatunków drzew oraz najmniejszą ilość martwego, suchego drewna do zebrania. W tej strefie szacowana biomasa drzew jest najniższa, podobnie jak liczba rosnących tam drzew. Najwięcej jest natomiast ściętych pni – 519 na hektar.

Obecnie drewno możliwe do zebrania w bliskim sąsiedztwie obozów jest bardzo złej jakości, a zbieranie znaczącej ilości wymaga dużego nakładu pracy. Zajmują się tym głównie kobiety i dzieci. Sytuacja ulega zmianie wraz z oddalaniem się od obozów. W odległości ponad 40 km od ich granicy liczba drzew na hektar jest niemal dwukrotnie większa i nie ma śladów świadczących o wycinaniu drzew (brak ściętych pni). Zwiększa się także nieznacznie liczba gatunków drzew notowanych na jednostce powierzchni. Jakość drewna pozyskiwanego z tych obszarów jest znacznie lepsza. Drewno jest tu zbierane nie tylko na opał (do ogrzewania domostw i przygotowywania posiłków), ale także w celach budowlanych. Bardziej zamożne rodziny uchodźców zwykle budują w obozie kilka chat o różnym przeznaczeniu: kuchnię, łazienkę, toalety, zagrody dla zwierząt. Potrzebnych jest do tego dużo drewnianych słupków i pali¹⁶.

Zbieraniem drewna na dużą skalę na obszarach oddległych od obozów zajmuje się grupa wyselekcjonowanych zbieraczy, która na kilka dni opuszcza obozy wraz z zaprzęgami osłów (w takich karawanach wykorzystywanych jest około 3 tys. zwierząt), obchodzi okoliczne tereny i zbiera lub wycina materiał drzewny. Waga drewna zebranego w ten sposób sięga 400 kg na jeden wóz. Zwykle jest to drewno gatunków dobrych jakościowo, np. akacji¹⁷. Praktyki te są dużo bardziej skomercjalizowane w porównaniu ze zbieraniem drewna niskiej jakości

¹⁶ Ibidem, s. 51.

¹⁷ Ibidem, s. 50–51.

w bezpośrednim sąsiedztwie obozów¹⁸. Selekttywne pozyskiwanie drewna sprawia, że zmieniają się warunki ekologiczne. Ubytek określonych gatunków drzew wpływa na liczebność innych gatunków roślin, ptaków i owadów.

Uchodźcy, którzy przybywali do kompleksu Dadaab z powodu pogłębiającej się suszy, bardzo często zabierali cały swój dobytek, w tym zwierzęta hodowlane. Łączna liczba tych zwierząt wynosi ponad 60 tys. sztuk. Uchodźcom nie wolno trzymać w obozach wielbłądów z powodu ich większych wymagań żywnościowych. W tabeli 3 przedstawiono konsumpcję wody przez zwierzęta gospodarskie w obozie Dadaab.

Tabela 3. Szacunkowe zużycie wody przez zwierzęta gospodarskie w obozach Dadaab

Rodzaj	Liczba zwierząt	Konsumpcja wody	
		litry/sztukę/dzień	dzienna konsumpcja wody (w litrach)
Owce i kozy	53 000	3,3	174 900
Bydło	8 000	16,7	133 600
Osy	3 000	10,0	30 000
		Łącznie:	338 500

Źródło: *In Search of Protection and Livelihoods. Socio-Economic and Environmental Impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities*, Royal Danish Embassy, Republic of Kenya, Norwegian Embassy, 2010, s. 62.

Zapotrzebowanie zwierząt hodowlanych na wodę jest bardzo duże. Zwłaszcza bydło jest pod tym względem wymagające. W tych i tak już surowych warunkach klimatycznych tej części Kenii stanowi to poważny problem środowiskowy. Mniejszym zapotrzebowaniem na wodę charakteryzują się gatunki przystosowane do jej deficytu, np. kozy.

Łączna konsumpcja wody przez zwierzęta gospodarskie należące do uchodźców wynosi 338 tys. litrów dziennie. To bardzo duży ubytek wody przeznaczonej dla ludzi – zarówno uchodźców, jak i miejscowych. Podczas pory suchej zwierzęta hodowlane są dokarmiane w obozach kukurydzą i soją. Warto dodać, że miejscowa społeczność także ma w przeważającej liczbie charakter pasterski. Mieszkańcy posiadają znacznie więcej zwierząt gospodarskich niż uchodźcy: około 100 tys. wielbłądów, 250 tys. sztuk bydła i 300 tys. kóz. Zwierzęta hodowlane należące do uchodźców konkurują o wodę i żywność ze zwierzętami ludności miejscowej. Te ostatnie wypasane są stale na rozległych sawannowych obszarach sąsiadujących z obozami. Natomiast uchodźcy mogą wypasać swoje bydło tylko w ciągu dnia. Na noc musi ono wrócić do obozów. Właśnie dlatego roślinność w części przylegającej do obozów jest tak mocno zubożona.

¹⁸ Ibidem, s. 34.

Większe zapotrzebowanie na wodę pokazują także wyniki analiz liczby studni na badanym obszarze. W 2002 r. było ich 14, a w 2009 r. – 19¹⁹. Jedną z miar obrazujących presję demograficzną na zasoby wodne są zmiany poziomu zwierciadła wód w studniach. W przypadku sześciu studni poziom ten obniżył się od 1992 r. o 1,3 m. Największe zmiany pod tym względem dotyczą obozu Dagahaley, gdzie przez 17 lat poziom wody spadł o 2 metry²⁰. Nie są to jednak tak duże zmiany, jakich można oczekiwać, biorąc pod uwagę liczebność obozów. Prawdopodobnie więc kompleks ten przez kolejne lata będzie miał zapewnione źródła wody bez konieczności budowy kolejnych ujęć.

Lokalizacja obozów i związana z nimi obecność dużej liczby ludzi oraz ich zwierząt wpłynęły także na populacje dzikich zwierząt zamieszkujących tę część Kenii. Pomimo że nie przeprowadzono dokładnych badań w tym zakresie, można zauważyć, że część fauny wyemigrowała w spokojniejsze tereny. Dzikie zwierzęta także muszą walczyć z konkurencją, jaką stanowią bydło, owce, kozy i osły. Gatunki drapieżne (najczęściej lwy i hieny) przy tak dużej liczbie zwierząt roślinożernych coraz częściej polują na gatunki udomowione – kozy, owce i bydło. W prowincji Garissa rocznie notuje się 1300 takich przypadków²¹. Prowadzi to do wzrostu częstotliwości konfliktów między społecznością uchodźców a dzikimi gatunkami zwierząt.

Notuje się także przypadki polowań na zwierzęta w celu zdobycia mięsa. Uchodźcy z Somalii i Sudanu zastawiają pułapki na ptaki i polują na guźce. Takie mniejsze gatunki zwykle są odławiane na użytek własny rodzin polujących. Antylopy natomiast są przedmiotem polowań bardziej zorganizowanych. Ich mięso sprzedawane jest potem na lokalnym rynku w obozach jako uzupełnienie diety Somalijczyków. Chociaż wcześniej mięso dziko żyjących zwierząt nie było przez tę społeczność spożywane, obecnie jest normalnym elementem ich diety w obozach.

Opisane praktyki mają miejsce także w innych obozach dla uchodźców na świecie, znajdujących się w strefie suchej i półsuchej. W przypadku niektórych z nich pojawiają się inne zagrożenia dla środowiska, związane ze szczególnym, właściwym danemu miejscu użytkowaniem zasobów. Przykładowo w obozach dla osób wewnętrznie przesiedlonych w Darfurze (w zachodnich prowincjach Sudanu) rozpowszechnioną metodą zdobywania dodatkowych dochodów jest wypalanie cegieł i sprzedawanie ich jako materiału budowlanego²². Praktyki te powodują zwiększone zapotrzebowanie na wodę, degradację ziem uprawnych i wylesianie.

¹⁹ Ibidem, s. 59.

²⁰ Ibidem, s. 61.

²¹ Ibidem, s. 62.

²² UNEP, *Sudan. Post-Conflict Environmental Assessment*, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya, 2007, s. 107.

Glina, główny materiał tego produktu, jest pozyskiwana z terenów do niedawna uprawnych. Woda potrzebna w procesie wyrobu cegieł jest pobierana z cieków wodnych lub studni wierconych przez organizacje pomocowe na potrzeby mieszkańców obozów. Aby wypalić cegły, potrzeba odpowiednio dużo drewna. Szacuje się, że do wyprodukowania 3 tys. cegieł zużywa się jedno duże drzewo (fot. 1).

Do niszczenia szaty roślinnej dochodzi już na etapie poszukiwania materiału do wyrobu cegieł. Zbierając glinę, mieszkańcy często odsłaniają korzenie drzew, które są tym samym skazane na uschnięcie.



Fot. 1. Wypalanie cegieł w obozie Abu Shouk w Darfurze Północnym (źródło: UNDP 2007)

Opisane praktyki powodują szereg innych problemów. Obniżenia powstałe po wydobywaniu gliny wypełniają się podczas pory deszczowej stojącą wodą, a to z kolei sprzyja mnożeniu się komarów, które roznoszą malarię. Warto dodać, że to międzynarodowe organizacje humanitarne są głównym odbiorcą tak produkowanych cegieł. Kupują je, aby np. stawiać dwumetrowe ogrodzenia wokół własnych siedzib, ponieważ takie są międzynarodowe wymogi bezpieczeństwa²³.

3. OBOZY DLA UCHODźCÓW W STREFIE WILGOTNYCH LASÓW RÓWNIKOWYCH

Obszary charakteryzujące się wysokimi opadami i bujną szatą roślinną należą do najbardziej różnorodnych pod względem gatunkowym. Pojawienie się obozów w ich strefie może skutkować ilościowym i jakościowym zubożeniem zasobów

²³ Ibidem.

leśnych. Warto podkreślić, że procesy wylesiania przyczyniają się do zmiany siedlisk roślin i zwierząt, a w konsekwencji prowadzą do spadku bioróżnorodności. Wzmagają również erozję gleby.

Problemy związane z funkcjonowaniem obozów w strefie wilgotnych lasów równinowych zostaną omówione na przykładzie obozów w Demokratycznej Republice Konga, przede wszystkim tych zlokalizowanych w pobliżu Parku Narodowego Wirunga.

Liczba ludności zamieszkującej na tym terenie zmieniała się bardzo na skutek konfliktów zbrojnych, jakie miały miejsce zarówno w Rwandzie, jak i w byłym Zairze (dziś Demokratycznej Republice Konga). Podczas kryzysu w regionie Wielkich Jezior ponad 2 mln Rwandyjczyków szukało schronienia w 35 obozach położonych na terenie państw ościennych. Między lipcem 1994 r. a wrześniem 1996 r. większość tej ludności uciekła na teren Demokratycznej Republiki Konga do zlokalizowanych tam obozów dla uchodźców.

Park Narodowy Wirunga leży w północno-wschodniej części Demokratycznej Republiki Konga, przy granicy z Ugandą i Rwandą. Obejmuje część Jeziora Edwarda, doliny kilku rzek, a także kongijską część gór Wirunga i część masywu Ruwenzori. Park porastają głównie wilgotne, wiecznie zielone lasy równikowe (także ich górską odmianę) oraz – w niższych partiach – różne typy sawanny. Lasy równikowe Konga stanowią ponad połowę lasów deszczowych w Afryce. Wyróżniają się bogactwem gatunkowym; wiele gatunków jest endemicznych lub rzadkich. Najważniejszym jednak gatunkiem chronionym w parku Wirunga jest goryl górski – *Gorilla gorilla berengei*. To niezwykle rzadki podgatunek goryla wschodniego. W 1963 r. w górach Wirunga żyła populacja 400–500 goryli górskich. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. ich liczebność zmniejszyła się do około 250 osobników. W tym okresie polowano na nie głównie w celu zdobycia trofeów, np. łap. W ciągu ostatnich 20 lat przypadki polowań na te małpy były rzadkie, ale wpadają one w pułapki zastawiane na inne zwierzęta. Wysiłki konserwatorskie sprawiły, że spis w 1990 r. wykazał liczbę 310 goryli²⁴. W 2003 r. było ich już 380 i taka liczba utrzymuje się do dziś.

Ponieważ park Wirunga leży na obszarze dość gęsto zaludnionym (ok. 50 os./km² w prowincji Kivu), pojawienie się ponad 1,5 mln uchodźców zwiększyło presję demograficzną i zagroziło zasobom tego obszaru.

Aż trzy (Kibumba, Mugunga, Katale) z czterech obozów w Kivu Północnym zlokalizowano na terenie lub w bliskim sąsiedztwie otuliny parku. W październiku 1994 r. liczba uchodźców w tych obozach wynosiła: w Kibumba – 135 tys. osób, w Mugunga – 125 tys. i w Katale – 110 tys.²⁵ Niektóre odcinki granicy parku przestały być widoczne, ponieważ w ich sąsiedztwie uprawiano coraz

²⁴ A.J. Plumptre, E.A. Williamson, „Conservation oriented research in the Virunga region” w: M.M. Robbins, P. Sicotte, K.J. Stewart (red.), *Mountain Gorilla: Three Decades of Research at Karisoke*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 3–6.

²⁵ A.K. Biswas, C.H. Tortajada-Quiroz, „Environmental Impacts...”, op. cit., s. 403–408.

większe połacie ziemi. Nic więc dziwnego, że społeczność międzynarodowa (w tym głównie instytucje zajmujące się ochroną przyrody) była na alarm, obawiając się o losy zasobów przyrodniczych Parku Narodowego Wirunga, a przede wszystkim goryli górskich. W wielu wypadkach te obawy były uzasadnione: pozyskiwanie drewna opałowego poważnie zdegradowało lasy. Organizacje humanitarne zapewniały uchodźcom dach nad głową i podstawowe produkty żywnościowe, ale aby przygotować jedzenie, mieszkańcy obozów musieli radzić sobie sami. W pierwszych miesiącach kryzysu codziennie średnio 40 tys. osób wchodziło do lasu, aby zbierać drewno. W niektóre dni nawet do 80 tys. osób pojawiało się w lesie, wynosząc z niego od 400 do 1000 ton drewna. Każda osoba zносиła do obozu średnio 21 kg drewna dziennie.

Najdokładniej procesy te zostały poznane w przypadku obozu Kibumba. Wyodróżniono tam cztery fazy wylesiania następujące po sobie wraz ze zmniejszającą się dostępnością drewna. Pierwsi uchodźcy zbierali wyłącznie suche, martwe drewno z najbliższych okolic. Ponieważ dość szybko te zasoby zostały wyeksploatowane, zaczęli chodzić w głąb parku, na odległość około 8 km, aby pozyskiwać pozostałe tam drewno. Druga fala uchodźców ścinała martwe lub żywe gałęzie drzew, ale pozostawiała główne konary. Nie wymagało to dużego nakładu czasu i pracy, więc dopóki było to możliwe, w ten sposób eksploatowano obszary wokół obozu. W trzeciej fazie uchodźcy ścinali główne konary, a w czwartej i ostatniej wykopywali nawet korzenie drzew²⁶. Taka działalność nie tylko prowadziła do wylesienia obszaru, ale sprawiała, że był on narażony na silniejszą erozję, wymywanie gleby, zwłaszcza podczas pory deszczowej.

Po dwóch latach od przybycia uchodźców 113 km² szaty roślinnej w parku zostało poważnie uszkodzone, a 71 km² całkowicie wylesiono. Uchodźcy zbierali również bambus, z którego wyplatali maty i koszyki. W parku wycięto około 192 ha zarośli bambusowych²⁷. Z tych powodów w 1994 r. park został wpisany na Listę Zagrożonych Obiektów Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO.

Procesy deforestacji w regionie dotknęły nie tylko obszary wiejskie, ale także miasta. W miejscowości Goma ok. 300 ha zostało wylesionych. Wycięto drzewa wzdłuż ulic, na podwórkach, niedaleko szpitali i kościołów – wszędzie tam, gdzie zatrzymywali się uchodźcy.

Podczas dwóch lat (1994–1996) po przybyciu uchodźców wzrosła także intensywność kłusownictwa w parku Wirunga. Odbывало się ono na dwa sposoby. Uchodźcy kłusowali tradycyjnymi metodami – wykorzystując sidła i pułapki.

²⁶ Ibidem.

²⁷ B. Henquin, N. Blondel, *Etude par télédétection sur l'évolution récente de la couverture boisée du Parc National des Virunga*, deuxième partie (période 1995–96), UE, ADG, UNHCR, ICCN (Union Européenne, Aide au Développement Gembloux, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Institut Congolais pour la Conservation de la Nature), Goma 1997 – cyt. za: J. Kalpers, *Volcanoes under Siege: Impact of a Decade of Armed Conflict in the Virungas*, www.worldwildlife.org (dostęp: 12.07.2014 r.).

Były to typowe polowania na własny użytek, w celu zdobycia mięsa dzikich zwierząt. W obozach mieszkali też jednak byli żołnierze, którzy przesmuglowywali z Rwandy broń palną. Mięso zwierząt, które upolowali, sprzedawali potem mieszkańcom Gomy i Rutshuru, bo tylko ci mieli środki na ich zakup²⁸. Pomimo że celem takich nielegalnych polowań nie były goryle górskie, to jednak wiele innych gatunków zostało silnie przetrzebionych. Polowano na małpy, ptaki, ale także na większe zwierzęta, np. słonie, bawoły i hipopotamy²⁹. Niemniej, gdy w 2006 r. przeprowadzono liczenie populacji głównych gatunków w parku, większość z nich wykazała wzrost w porównaniu ze stanem z poprzedniego liczenia zwierząt w 2003 r.³⁰ Wydaje się więc, że obecnie, po likwidacji obozów dla uchodźców, sytuacja uległa stabilizacji i gatunki zwierząt są względnie bezpieczne.

Szczególnie intensywne kłusownictwo prowadzili mieszkańcy obozu Mugunga. Zamieszkiwali go byli żołnierze; niemal wszyscy posiadali broń. Bardzo szybko rozpoczęli szeroko zakrojoną działalność gospodarczą, zarabiając na sprzedaży mięsa dzikich zwierząt, drewna opałowego i innych produktów leśnych oraz węgla drzewnego. Węgiel drzewny to lekka, czarna substancja wytwarzana z drewna w procesie suchej destylacji. Produkowano go przez wypalanie ściętego drzewa w stosach obsypanych szczelnie ziemią lub obłożonych darnią. W okolicach obozu Mugunga łatwo było zlokalizować takie miejsca, gdyż stale unosił się nad nimi dym³¹.

Opisane procesy deforestacji nie przyczyniły się, na szczęście, do zniszczenia siedlisk goryli górskich. Zamieszkują one wyższe partie gór Wirunga, a obozy położone były u ich podnóża.

Po utworzeniu park był odwiedzany przez dużą liczbę turystów, około 8–10 tys.³² rocznie. W 1988 r. przyjechało tam 7 160 osób. Jednak w 1997 r. Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (IUCN) nie zanotowała żadnych wizyt³³ i taka sytuacja utrzymywała się do 2008 r. Obecnie przybywa tu około 3 tys. turystów rocznie (dane z 2011 r.). Wydaje się, że park Wirunga przezwyciężył trudności,

²⁸ N. Mushenzi Lusenge, *Rapport Annuel 1995*, Institut Zaïrois pour la Conservation de la Nature, Direction Régionale Nord-Kivu 1995 – cyt. za: J. Kalpers, *Volcanoes under Siege...*, op. cit.

²⁹ A. Lanjouw, *Conflict in the Great Lake Region. Impact on conservation*, European Tropical Forest Research Network, News 43/44, www.etfrn.org/file.php/29/etfrnnews4344.pdf (dostęp: 15.10.2015 r.).

³⁰ WCS, *Mammals in war-torn Virunga National Park recovering finds WCS survey*, Wildlife Conservation Society, 2006.

³¹ A.K. Biswas, C.H. Tortajada-Quiroz, „Environmental impacts...”, op. cit., s. 403–408.

³² Zob.: <http://www.unep-wcmc-apps.org/sites/wh/pdf/Virunga.pdf> (dostęp: 29.10.2015 r.).

³³ J. Thorsell, T. Sigaty, *Human use of World Heritage Natural Sites. A global overview. A Contribution to the Global Theme Study of World Heritage Natural Sites*, Natural Heritage Program, IUCN, Gland, Switzerland 1998, s. 28–39.

które pojawiły się wraz z konfliktami zbrojnymi w regionie³⁴. W ostatnich latach (2008–2013) wybudowano tu nową infrastrukturę turystyczną i wprowadzono dodatkowe usługi dla odwiedzających. Pomimo dużych strat w zasobach przyrodniczych nie doszło do wyginięcia najważniejszej atrakcji turystycznej parku – goryli górskich. Gatunek ten jest endemiczny dla gór Wirunga, co oznacza, że można go zobaczyć tylko na ich obszarze. Populację goryli uważa się za podstawę ekonomicznej odbudowy regionu. Zarządzający obszarami chronionymi w Demokratycznej Republice Kongo, Ugandzie i Rwandzie chcą wykorzystać fakt posiadania tak unikatowych zasobów zwierzęcych i dlatego ceny za tzw. *gorilla permit* są bardzo wysokie. Pozwolenie na wizytę w parku i odwiedzenie grupy goryli kosztuje 465 USD³⁵. Popyt na tego rodzaju wycieczki jest wśród turystów z wysoko rozwiniętych krajów bardzo duży. Należy podkreślić, że podana cena obejmuje wyłącznie pozwolenie. Turyści płacą także za wstęp na teren parku, transport, hotele, wyżywienie, usługi, pamiątki. Turystyka to obecnie ważny sektor napędzający miejscową gospodarkę.

Procesy degradacji miały miejsce także w przypadku innych obozów dla uchodźców w Demokratycznej Republice Kongo. Wylesione zostały obszary wokół obozów w prowincji Południowe Kivu. Obozy zlokalizowane blisko miasta Bukavu przyczyniły się do zubożenia szaty roślinnej zarówno na swoim terenie, jak i w sąsiedztwie. Pozytywnym aspektem ich położenia było jednak to, że nie znalazły się w otulinie lub bliskim sąsiedztwie obszarów chronionych. Park Narodowy Kahuzi-Biega, najważniejszy i najcenniejszy obszar chroniony tego regionu, leży w pobliżu Bukavu, ale rozciąga się w kierunku zachodnim. Ważnym czynnikiem było także to, że obozy w Południowym Kivu były mniejsze od tych w prowincji północnej. Intensywność wylesiania nie była w związku z tym aż tak duża.

Natomiast negatywnym aspektem lokalizacji obozów w pobliżu miasta Bukavu był fakt, że zostały one umiejscowione na stromych stokach i na glebach pochodzenia aluwialnego. Są to obszary o dużej sumie rocznych opadów – około 1400 mm. Z nadejściem każdej pory deszczowej problem erozji gleby narastał. Powierzchnia ziemi, pozbawiona ochronnej warstwy roślinnej, łatwo poddawała się spływom błotnym i osuwiskom³⁶.

Inny przykład wpływu obecności uchodźców na środowisko lasów równinowych pochodzi z Gwinei, do której w latach dziewięćdziesiątych XX w. napływali uchodźcy z Liberii i Sierra Leone. Ich liczna obecność przyczyniła się do skracania cyklu rolniczego w gospodarce żarowo-odłogowej. Coraz krótsze okresy odłogu nie pozwalały na pełne odrodzenie się lasu i na odzyskanie przez ziemię jej naturalnej urodzajności. To z kolei sprawiało, że plony roślin uprawianych po

³⁴ Trzeba jednak zaznaczyć, że pojawiły się nowe zagrożenia, związane z planami wydobywania ropy naftowej na terenie parku Wirunga.

³⁵ Zob.: <http://visitvirunga.org/treks/#gorillas> (dostęp: 3.06.2015 r.).

³⁶ A.K. Biswas, C.H. Tortajada-Quiroz, „Environmental impacts...”, op. cit., s. 403–408.

wypaleniu takiej działki były niskie, co zmuszało ludzi do poszukiwania nowych ziem uprawnych³⁷. Gatunkiem charakterystycznym dla lasów Gwinei jest olejowiec gwinejski (palma olejowa), występujący tam w warunkach naturalnych. Produkowany z jej owoców olej to najtańsze źródło tłuszczu na świecie. Używa się go zarówno w przemyśle, jak i do przygotowywania posiłków. Gatunek ten jest więc ważny z ekonomicznego punktu widzenia. Działalność uchodźców doprowadziła jednak do degradacji lasów palmy olejowej, ograniczając tym samym możliwość pozyskiwania dochodów ze sprzedaży oleju palmowego.

4. PODSUMOWANIE

Do najczęstszych zagrożeń środowiska przyrodniczego związanych ze świadczeniem pomocy humanitarnej należy wylesianie. W normalnych warunkach większość społeczności wiejskich nie ścina żywych gałęzi drzew, aby zdobyć opał. Sytuacja ulega zmianie w obozach dla uchodźców lub osób wewnętrznie przesiedlonych. Drewno pozyskiwane jest na opał (do ogrzewania, przygotowywania posiłków i jako źródło światła) oraz jako budulec. Zbiera się je na potrzeby własne i sprzedaje na lokalnych rynkach. Szczególnie groźne są sytuacje na obszarach wiejskich, gdzie drewno znosi się na piechotę, w ten sposób całkowicie ogałaca się niewielki obszar wokół obozu. Obszary miejskie cechują się większą dostępnością środków transportu. Tam drewno lub węgiel drzewny można przywieźć ze znacznie większych odległości, więc degradacja przyległych do miasta obszarów nie jest tak duża.

Kolejnym zagrożeniem jest degradacja pastwisk. Te procesy trudno ocenić w terenie, ponieważ pokrycie szatą roślinną zmienia się wraz z porami roku. Obozy są często lokalizowane na terenach suchszych, o małej gęstości zaludnienia. Wypas zwierząt hodowlanych należących do uchodźców intensyfikuje degradację ziemi.

Zagrożeniem dla środowiska jest również uszczuplenie produktów leśnych i innych zasobów. Uchodźcy zbierają bulwy, liście jadalnych roślin, owoce, grzyby, a także łapią insekty, gryzonię i łowią ryby. Może to być przyczyną konfliktów z lokalną społecznością. W obozach dla uchodźców mozambickich w Zambii problemem był sposób pozyskiwania tych produktów. Miejscowe społeczności uważały go za nieracjonalny. Uchodźcy skomercjalizowali handel zdobywanymi gatunkami roślin i zwierząt. Podpalali trawy i zarośla, aby skuteczniej chwycić gryzonię i owady. W ten sposób niszczyli jednak inne zasoby, z których korzystała miejscowa ludność³⁸.

³⁷ UNEP, *Environmental Impact of Refugees in Guinea*, Nairobi, Kenya 2000, s. 10.

³⁸ V. Lassailly-Jacob, *Scheme-Settled Refugees and Agro-Ecological Impact on Hosts' Environment: A Field Report from Ukwimi, an Agricultural Settlement in Zambia*, Refugee Studies Centre, Toronto 1994, s. 9–12, http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2076 (dostęp: 3.06.2015 r.).

Lokalizacja obozów dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych skutkuje także degradacją gruntów rolnych. Są to zasoby będące zwykle przedmiotem zacieklej konkurencji. Zbyt mała powierzchnia do uprawy przyczynia się do wyczerpania urodzajności gleb i zmusza do poszukiwania nowych działek. Samowystarczalność w zakresie produkcji żywności zależy od wielu czynników: klimatu, urodzajności gleby, obecności chwastów, dostępności innych źródeł żywności, liczebności rodziny. W terenie trudno więc szybko ocenić, jaka działka będzie właściwej wielkości dla danej rodziny. W celu przeciwdziałania degradacji gruntów rolnych wprowadza się projekty agroleśnicze i w różny sposób próbuje podnieść wysokość plonów.

Zagrożenia wiążą się także ze składowaniem stałych odpadów. Ważne jest właściwe składowanie odpadów niebezpiecznych, np. medycznych lub radioaktywnych. Śmieci niedegradowalne (np. plastikowe) pozostają w ziemi lub w zbiornikach wodnych przez długi czas, dziesiątkując populacje ryb. Wpływa to na funkcjonowanie całego ekosystemu. Plastikowe torebki są zjadane przez kozy i bydło, co zwiększa ich śmiertelność. Na źle zabezpieczonych wysypiskach śmieci ścieki, przesączając się w dół, zanieczyszczają glebę, wody podziemne i powierzchniowe.

Specyficznym rodzajem zagrożenia jest ryzyko degradacji obszarów chronionych. Ma to miejsce w tych przypadkach, gdy na ich terenie lub w bliskim sąsiedztwie lokalizuje się obozy dla uchodźców, wysypiska śmieci, latryny. Uchodźcy (zwłaszcza jeśli posiadają broń palną) polują na większe zwierzęta (małpy, antylopy) oraz zakładają pułapki na mniejsze gatunki. W taki sposób zagrożone są głównie te obszary chronione, które nie dysponują wyszkolonym i licznym personelem.

Dodatkowo skupiska organizacji pomocowych i obozy dla uchodźców przyciągają migrantów. Lokalizacja obozów, budowa dróg dojazdowych „otwiera” obszar dla innych przybyszów, a to prowadzi do pogłębienia presji na zasoby środowiskowe. Taka sytuacja ma miejsce w opisanym przypadku obozów dla ludności somalijskiej w Kenii. Wraz z pojawieniem się dużej liczby podmiotów świadczących pomoc, rozdających żywność i inne produkty, wzrasta atrakcyjność takiego obszaru dla imigrantów.

WAŻNE INSTYTUCJE:

UNEP Post-Conflict and Disaster Management Branch (PCDMB).
UNEP/OCHA Environment Unit (Joint Unit).

WAŻNE PUBLIKACJE I RAPORTY:

T. Hoerz, *Refugees and Host Environments. A Review of Current and Related Literature*, GTZ, Oxford 1995.

- A. Lanjouw, *Conflict in the Great Lake Region. Impact on conservation*, European Tropical Forest Research Network, News 43/44, www.etfrn.org/file.php/29/etfrn-news4344.pdf.
- T. Salmio, *Refugees and the Environment: An Analysis and Evaluation of the UNHCR's Policies in 1992–2002*, University of Turku 2009.
- The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Hobbs the Printers, Hampshire 2011.
- UNEP, *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, United Nations Environment Programme, Nairobi 2009.
- UNHCR, *Environmental Guidelines*, Environment, Technical Support Section, UNHCR Geneva and IUCN, Geneva 2005.

KRYMINALISTYKA HUMANITARNA

– ODWIECZNE PROBLEMY, NOWE PERSPEKTYWY

Sytuacje kryzysowe można analizować pod wieloma kątami – prawnym, geopolitycznym, humanitarnym, na szczególną uwagę zasługuje jednak problematyka kryminalistyczna, która łączy wszystkie wymienione aspekty. Identyfikacja ofiar, sprawców, badanie przyczyn i przebiegu zdarzeń stanowią coraz istotniejszą sferę komplementarną wobec działania organizacji i ruchów humanitarnych, które bardzo wyraźnie dostrzegają rosnącą potrzebę korzystania z osiągnięć kryminalistyki¹. Także środowisko kryminalistyczne docenia zasługi organizacji humanitarnych dla propagowania osiągnięć dyscypliny, czego wyrazem może być przyznanie Międzynarodowemu Komitetowi Czerwonego Krzyża nagrody przez International Association of Forensic Science (IAFS)² w 2011 r. w trakcie konferencji na Maderze³.

Współcześnie do programu International Academy of Forensic Science⁴ (odbywającego się co trzy lata światowego kongresu kryminalistycznego) prawdopodobnie już na stałe weszły sesje współorganizowane przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża⁵. Najczęściej dotyczą one identyfikacji szczątków i ofiar katastrof lub konfliktów zbrojnych. Tematyka ta zaczęła być również

¹ „There is a growing demand for forensic expertise, including that of the ICRC, among State authorities and local practitioners, who need it to discharge their obligations under humanitarian law with regard to the management of dead bodies and the provision of information to bereaved families” – International Committee of the Red Cross, *Forensic science and humanitarian action*, 28.08.2013 r., https://www.icrc.org/en/document/forensic-science-and-humanitarian-action#.VL_PRCinGm8 (dostęp: 9.05.2015 r.).

² Międzynarodowe Towarzystwo Kryminalistyczne – tłum. P.G.

³ <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2011/forensics-news-2011-09-14.htm> (dostęp: 9.05.2015 r.).

⁴ Międzynarodowa Akademia Kryminalistyczna – tłum. P.G.

⁵ Ostatnia taka sesja pt.: „Czynności kryminalistyczne w działaniach humanitarnych dotyczących identyfikacji i postępowania ze szczątkami ofiar konfliktów zbrojnych i katastrof” („Humanitarian forensic action for the management and identification of human remains from armed conflicts and catastrophes”) miała miejsce 14 października 2014 r. podczas World Forensics Festival (Światowego Festiwalu Kryminalistyki – tłum. P.G.) w Seulu, w ramach którego odbywało się sympozjum IAFS.

obecna w obradach regionalnych konferencji kryminalistycznych i medycynosądowych⁶, ponadto wiodące służby policyjne na świecie włączyły do swoich zadań działania na miejscach sytuacji kryzysowych⁷.

Mimo że zakrojona na szerszą skalę współpraca między oboma środowiskami rozpoczęła się stosunkowo niedawno, wieloaspektowa identyfikacja masowych ofiar ma dość długą tradycję. Trzeba w tym momencie wskazać na pionierskie prace Mildred Trotter, która badała szczątki żołnierzy amerykańskich poległych podczas działań wojennych na Pacyfiku. Analizowała ona nie tylko tradycyjne dane antropometryczne (czym przyczyniła się wydatnie do znalezienia dobrej metody określania wzrostu człowieka na podstawie wymiarów jego kości długich), ale także dane odontologiczne czy daktyloskopijne⁸.

Sytuacje kryzysowe, takie jak konflikty zbrojne, katastrofy naturalne oraz napięcia wewnętrzne, generują liczne ofiary najróżniejszych zdarzeń. Wśród nich z kryminalistycznego punktu widzenia jako najistotniejsze wymienić należy:

- zabójstwa (pojedyncze i wielokrotne, w tym masowe),
- śmierć wskutek nieszczęśliwych wypadków (w tym: utonięcia, uduszenia, urazów wielonarządowych, pożarów),
- inne czyny przeciwko życiu i zdrowiu, ze szczególnym uwzględnieniem tortur,
- zgwałcenia tudzież inne rodzaje przemocy seksualnej,
- katastrofy ekologiczne, czyny (lub zdarzenia) wywierające negatywny wpływ na środowisko naturalne itp.

1. PROBLEMY PRAKTYCZNE

We wszystkich tych przypadkach do rangi centralnej kwestii urasta sprawa identyfikacji – zwłok, sprawców lub czynników sprawczych. Ma ona znaczenie zarówno z punktu widzenia ewentualnej odpowiedzialności sprawców, jak i dla ustalenia np. rzeczywistej liczby ofiar, co może pozwolić na efektywne zarządzanie pomocą humanitarną.

Pozornie wymienione zdarzenia przypominają typowe elementy codziennej pracy organów ścigania i służb techniki kryminalistycznej. Teoretycznie bowiem sekcja zwłok ofiary, np. zabójstwa na tle nieporozumień rodzinnych, nie różni się od tej samej czynności prowadzonej w odniesieniu do ofiary czystek etnicznych.

⁶ W 2014 r. temat dorocznej konferencji African Society of Forensic Medicine (Afrykańskiego Towarzystwa Medycyny Sądowej – tłum. P.G.) w Abudja (Nigeria) brzmiał: „Postępowanie z ciałami ofiar katastrof masowych” („Management of Bodies of Victims Following Disasters”).

⁷ Por. wykaz zadań działającego w strukturach FBI Evidence Responsive Team (zajmującego się zabezpieczaniem dowodów i prowadzeniem przeszukań szczególnie trudnych miejsc), do którego celów należy m.in. „humanitarian and mass disaster assistance” – <http://www.fbi.gov/about-us/lab/handbook-of-forensic-services-pdf> (dostęp: 9.05.2015 r.).

⁸ Por. archiwalny raport M. Trotter, *Operations at Central Identification Laboratory*, A.G.R.S., <http://beckerehibits.wustl.edu/mowihsp/words/TrotterReport.htm> (dostęp: 9.05.2015 r.).

Jednak swoistość omawianych sytuacji kryzysowych generuje problemy *prima facie* trudno uświadamiane.

1.1. MASOWOŚĆ OFIAR

Pierwszym z nich może być masowość przypadków i skala zjawiska. Największa liczba ofiar, z jaką miewają do czynienia organy ścigania i służby techniki kryminalistycznej, nie przekracza setek (wyjątkowo tysięcy) i odnosi się do katastrof w ruchu kolejowym lub lotniczym⁹, które i tak stanowią wyzwanie dla tych jednostek. Tymczasem przy zdarzeniach takich, jak trzęsienia ziemi i towarzyszące im zjawiska, może być ona nawet tysiąckrotnie większa. Szacuje się, że liczba zabitych wskutek trzęsienia ziemi i tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 r. przekroczyła 220 tys.¹⁰ Biorąc pod uwagę, że w tych realiach należy przeprowadzić przynajmniej oględziny zwłok lub szczątków, ujawnić oraz zabezpieczyć ślady, pobrać materiał do badań, dokonać identyfikacji, a wreszcie przechować zwłoki do czasu ich odtransportowania za granicę czy pochowania – liczba personelu, czas trwania i miejsce prowadzenia czynności kryminalistycznych oraz przechowywania szczątków znacznie przekraczają możliwości nawet największych laboratoriów. Rozmiar zjawiska narzuca konieczność podjęcia działań polowych w miejscach i warunkach do tego nieprzystosowanych, a także zapewnienia odpowiedniej logistyki.

1.2. BRAK INFRASTRUKTURY

Drugą trudność, wynikającą z powyższego, może stanowić brak infrastruktury badawczej (laboratoryjnej). Może ona mieć charakter strukturalny (laboratoria są nieliczne, niewielkie, nie zawsze wyposażone adekwatnie do potrzeb konkretnego zdarzenia – tak bywa w krajach objętych konfliktem, ubogich) lub wynikać z warunków lokalnych (zbytniego oddalenia miejsca zdarzenia, niekorzystnych warunków geograficznych, klimatycznych itp.). Doskonałym przykładem łączącym oba problemy wydaje się sytuacja po trzęsieniu ziemi w Nepalu na przełomie kwietnia i maja 2015 r. National Forensic Science Laboratory w Katmandu¹¹ nie było w stanie szybko samodzielnie przeprowadzić wszystkich potrzebnych badań nie tylko ze względu na swoje ograniczone zasoby, ale także na skutek trudności w dotarciu do miejsc, gdzie znajdowały się zwłoki. W takich

⁹ W ataku terrorystycznym z 11 września 2001 r. zginęło łącznie 2996 osób, z czego w Nowym Jorku w budynku World Trade Center – 2753, por. <http://edition.cnn.com/2013/07/27/us/september-11-anniversary-fast-facts/> (dostęp: 9.05.2015 r.).

¹⁰ Liczba ta nie jest dokładna ze względu m.in. na brak rejestracji mieszkańców objętych katastrofą, do dzisiaj część ofiar pozostaje anonimowa. Według tajskiej policji ofiar było nie mniej niż 226 tys., <http://www.businessinsider.com/r-exclusive-thai-police-see-little-hope-of-putting-names-to-about-370-tsunami-victims-2014-12> (dostęp: 9.05.2015 r.).

¹¹ Narodowe Laboratorium Kryminalistyczne – tłum. P.G. Struktura i działalność za: <http://forensic.gov.np> (dostęp: 27.07.2015 r.).

sytuacjach pojawia się konieczność współpracy międzynarodowej w odniesieniu do czynności kryminalistyczno-identyfikacyjnych.

1.3. PODZIAŁ KOMPETENCJI I STANDARDY OPINIOWANIA

To z kolei generuje kolejną grupę problemów, związanych z podziałem kompetencji i standardami opiniowania. W przypadku rutynowych działań na miejscu zdarzenia istnieją procedury określające, kto prowadzi oględziny, kto ujawnia i zabezpiecza ślady, a także przewidujące zależności służbowe między organami. Lokalne służby posługują się jednolitymi, dostosowanymi do krajowego systemu prawnego standardami dowodowymi i pod tym kątem prowadzą działania. Jeśli w proces badawczy włączają się zespoły międzynarodowe, należy w pierwszej kolejności dążyć do ustalenia, kto i w jaki sposób ma prowadzić badania¹².

Wprawdzie praktyka czynności badawczych w wielu dziedzinach kryminalistyki i medycyny sądowej wygląda podobnie na całym świecie, co związane jest m.in. z działalnością IAFS i wdrażaniem jednolitej polityki kontroli jakości w laboratoriach (*quality assurance*)¹³, niemniej jednak podległość służbowa (np. w kontekście odpowiedzialności za fałszywą opinię) ma kluczowe znaczenie. Jeszcze istotniejsze może się okazać dostosowanie do lokalnego standardu dowodowego. Może być on bowiem – mówiąc w wielkim uproszczeniu – zbliżony albo do *beyond reasonable doubt* (ponad wszelką racjonalną wątpliwość), albo *balance of probabilities* (reguły prawdopodobieństwa). W pierwszym przypadku, aby udowodnić konkretny fakt, należy przeprowadzić czynności w taki sposób, aby hipoteza przeciwna była niewiarygodna; w krajach *common law* jest to dominujący standard dowodzenia w sprawach karnych. Z kolei druga reguła sprowadza się do uprawdopodobnienia hipotezy w stopniu większym niż hipoteza przeciwna (i często bywa stosowana w sprawach cywilnych). Osoby dokonujące czynności identyfikacyjnych muszą mieć świadomość, w jakich realiach procesowych będzie użyta ich opinia.

1.4. ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA I IZOLACJA OD CZYNNIKÓW ZEWNĘTRZNYCH

Ze względu na warunki, w jakich muszą pracować organy ścigania i służby techniki kryminalistycznej, nie bez znaczenia pozostaje kwestia zapewnienia

¹² Problemy kompetencyjne i brak porozumienia pomiędzy organami były przyczyną niepowodzenia identyfikacji daktyloskopijnej ofiar tsunami w Tajlandii – por. P. Sribanditmongkol, P. Pongpanitanont, N. Porntrakulseree, M. Petju, S. Kunaratnapruk, P. Kitkailass, P. Ganjanarintr, N. Somboonsub, *Forensic aspect of disaster casualty management Tsunami Victim Identification in Thailand*, http://www.who.int/hac/events/tsunamiconf/presentations/2_16_forensic_pongruk_doc.pdf (dostęp: 9.05.2015 r.).

¹³ Bliżej na ten temat por.: P. Girdwoyń, *Opinia biegłego w sprawach karnych w europejskim systemie prawnym. Perspektywy harmonizacji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011, s. 107–111.

bezpieczeństwa zarówno samych czynności, badań, jak i personelu. Wiąże się to z koniecznością ewentualnej ochrony fizycznej przed atakami (w tym terrorystycznymi) w trakcie konfliktów zbrojnych oraz profilaktyką sanitarno-epidemiologiczną, zwłaszcza przy kontakcie z masowymi ofiarami, ewentualnie chorobami tropikalnymi. Samo zabezpieczenie miejsca zdarzenia w taki sposób, aby nie wchodziły na nie osoby niepowołane, ma istotne znaczenie kryminalistyczne (chroni przed kontaminacją, tj. zanieczyszczeniem śladów). Personel pracujący na miejscu musi być możliwie wolny od wpływów z zewnątrz.

Zabezpieczenie śladów i badania nierzadko wymagają przestrzegania reżimów technologicznych. Należy do nich wymóg przynajmniej fizycznego odgrodzenia polowego laboratorium od otaczającej rzeczywistości, co może być trudne ze względów kulturowych.

1.5. KWESTIE KULTUROWE I ZARZĄDZANIE MIĘDZYNARODOWYMI ZESPOŁAMI

W odniesieniu do badań zwłok i szczątków należy brać pod uwagę lokalne zasady traktowania ciał, które mogą być odmienne od przyjętych w codziennej praktyce badającego. Istotne znaczenie ma sposób pochówku, gdyż np. kremacja może zniszczyć ważne dowody w sprawie.

Kwestie pozyskiwania materiału dowodowego od ofiar zgwałceń i innych przestępstw seksualnych wymagają nie tylko znajomości lokalnego prawa, zwyczajów, religii, ale także odznaczania się empatią.

Te problemy wskazują na to, że osoba koordynująca działania kryminalistyczne powinna przede wszystkim zadbać o odpowiednią komunikację między zespołami i dążyć przynajmniej do ustalenia, a także zakomunikowania wspólnych zasad. Same działania bowiem muszą być długotrwałe, a brak wiedzy na temat skutecznego sposobu ich przeprowadzania wydłuża postępowanie i może skutkować powtarzaniem czynności, a nawet niekiedy prowadzić do utraty śladów oraz innych dowodów¹⁴.

1.6. DOSTĘPNOŚĆ I POSZUKIWANIE MATERIAŁU BADAWCZEGO

Ostatnim zagadnieniem przy projektowaniu działań kryminalistycznych na terenach objętych sytuacjami kryzysowymi, występującym także w codziennej praktyce, jest dostępność materiału dowodowego i porównawczego.

Z jednej strony katastrofy generują ogromnie dużo śladów, przez co może dojść do przeoczenia części materiału dowodowego już na etapie udzielania pomocy ofiarom i ewentualnych oględzin miejsca. Z drugiej strony – skala

¹⁴ W zasadzie każdy ślad może być dowodem, ale pojęcie dowodu ma szerszy zakres znaczeniowy.

zniszczeń i zniekształceń może w ogóle skutecznie zatrzyć bądź unicestwić istotne dowody.

W odniesieniu do czynów z użyciem przemocy na masową skalę nie można pominąć celowego zacierania śladów przez sprawców, np. palenia zwłok przez *Verbrennungskommando Warschau* w sierpniu 1944 r.¹⁵, utylizowania ciał w celu uzyskania mydła¹⁶ w przypadku masakry w Srebrenicy¹⁷, czy wreszcie traktowania ich wapnem gaszonym, aby utrudnić identyfikację¹⁸.

Z praktycznego punktu widzenia istotną wskazówkę mogą stanowić albo znalezione pojemniki z chemikaliami w dużych ilościach, albo – niekiedy prowizoryczna – aparatura o trudnym do ustalenia przeznaczeniu.

Również materiał porównawczy nie zawsze jest łatwo dostępny. Po pierwsze bowiem – jak to już częściowo wskazywano – może wystąpić problem anonimowości ofiar, gdy nie da się dokonać ich identyfikacji (przede wszystkim indywidualnej). Może on wynikać z pozbawienia cech identyfikacyjnych przez sprawców, ewentualnie z okoliczności zdarzenia (zniszczenia materiału badawczego) albo z tego, że wprowadzie ofiary są teoretycznie do zidentyfikowania pod względem medyczno-kryminalistycznym, ale nie ma żadnych danych wskazujących na ich nawet hipotetyczną tożsamość (brak dokumentów, brak systemu rejestracyjnego obywateli). Nie ma wówczas choćby szczątkowych wskazówek do poszukiwania materiału porównawczego, np. pochodzącego od spokrewnionych członków rodziny.

Po drugie masowość ofiar powoduje, że często możliwe będzie jedynie wykazanie pokrewieństwa między poszczególnymi zmarłymi, nieprowadzące wszelako do ich deanonimizacji. W przypadku katastrof w miejscach o nasilonym ruchu turystycznym uzyskanie materiału porównawczego (np. do badań DNA) jest wprowadzie technicznie możliwe, ale – biorąc pod uwagę koszty i czas transportu próbek od członków rodziny znajdujących się często na innej półkuli – sprawia duże trudności logistyczne.

Mnogość ofiar wiąże się z powstaniem dużych zbiorów materiałów: dowodowego i porównawczego, co samo w sobie może zwiększać ryzyko błędu labora-

¹⁵ Por. T. Klimaszewski: *Verbrennungskommando Warschau*, Warszawa 1959. Metoda ta stosowana jest także współcześnie – w taki sposób zostały potraktowane ciała porwanych studentów w Meksyku jesienią 2014 r. – <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/mexico-student-killings-gang-members-confess-to-killing-43-in-iguana-and-burning-their-bodies-9848369.html> (dostęp: 9.05.2015 r.).

¹⁶ <http://auschwitz.org/muzeum/aktualnosci/w-gdanskuprodukowano-w-czasie-wojny-mydlo-z-tluszczuludzkiego,365.html> (dostęp: 27.07.2015 r.).

¹⁷ http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/presude/2009/386_Milorad_Trbic_1st_instance_verdict_16_10_2009-3.pdf (dostęp: 9.05.2015 r.).

¹⁸ A. Kempieńska, A. Ossowski, Ł. Szydłowski, „Datowanie czasu zgonu NN osobnika na podstawie zabytków kultury materialnej – opis przypadku”, *Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii* 2006, t. LV, s. 16–18.

toryjnego (tym bardziej, że część prac musi być wykonywana w warunkach polowych).

2. CZYNNOŚCI KRYMINALISTYCZNE

Podstawowe działania, jakie niezależnie od systemu prawnego powinny zostać wykonane, sprowadzają się do oględzin względnie penetracji miejsca zdarzenia, ujawnienia i zabezpieczenia śladów. Następnie materiał dowodowy jest dostarczany do miejsca przechowania, gdzie należy zapewnić odpowiednie warunki (np. w przypadku śladów biologicznych istotne jest zachowanie właściwej temperatury i aseptyki). Częściowo poza miejscem zdarzenia może być zbierany materiał porównawczy, a w laboratorium dokonuje się identyfikacji.

2.1. OGŁĘDZINY MIEJSCA

Podstawową czynność kryminalistyczną służącą do ujawnienia i zabezpieczenia śladów zdarzeń prawnie relewantnych stanowią oględziny. Ich przedmiotem może być miejsce, rzecz, ciało ludzkie lub zwłoki. Niekiedy wyróżnia się także – jako odrębną czynność powiązaną z oględzinami – tzw. penetrację miejsca czy też otoczenia, rozumianą jako celowe poszukiwanie śladów i dowodów¹⁹.

Niezależnie od innych zasad kwestią o podstawowym znaczeniu jest udzielenie pomocy ofiarom. W tym sensie np. na miejscach katastrof do oględzin (zabezpieczenia śladów) można przystąpić dopiero wtedy, kiedy zakończy się akcja ratownicza. Z technicznego punktu widzenia oba działania stoją w konflikcie – akcja ratownicza opóźnia oględziny, zmniejszając szansę na zdobycie wartościowych informacji, nadto ingerując w rzeczywistość, oględziny z kolei w oczywisty sposób zwiększają ryzyko szkód dla zdrowia i życia ewentualnych pozostałych przy życiu ofiar. W pełni rozumiejąc względy humanitarne, należy jednak przy prowadzeniu akcji ratowniczej dbać o to, aby ślady i dowody w miarę możliwości nie uległy trwałemu zniszczeniu. Można to osiągnąć, konsultując się z osobą kompetentną w zakresie kryminalistyki (co należałoby zawsze zalecać).

Oględziny miejsca prowadzone są w zasadzie według jednakowych standardów na całym świecie, co do pewnego stopnia jest zasługą takich organizacji, jak wspomniana IAFS (i jej kontynentalne odpowiedniki: EAFS, AAFS, AFSA, ANZFSS) czy też European Network of Forensic Science Institutes. Poprzez wymianę informacji i cykliczne konferencje gwarantują one ujednolicenie praktyki. Także oględziny osób, rzeczy i zwłok, w tym ich otwarcie, rządzą się

¹⁹ Penetracją miejsca zdarzenia nazywa się niekiedy czynność szczegółowego badania miejsca zdarzenia i jego okolic w celu dokładnego ustalenia, gdzie zdarzenie zaszło. Jest to koncepcja nienowa – por. W. Gutekunst, *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 94–96, który wskazywał w tej nienazwanej kodeksowo czynności elementy pościgu, przeszukania i badania miejsca.

identycznymi lub bardzo zbliżonymi regułami niezależnie od systemu prawnego. Wykonywanie tych czynności przez międzynarodowe zespoły nie powinno więc generować kłopotów, niemniej jednak należy przy ich prowadzeniu kierować się uniwersalnymi zasadami, m.in. planowości, rzetelności, odpowiedniej kolejności działań czy niedopuszczania osób postronnych do obiektu²⁰. Także sposoby sporządzania dokumentacji technicznej w postaci fotografii, filmowania, nagrywania dźwięku są powszechnie przyjęte. Niektóre nowatorskie rozwiązania z użyciem skanerów trójwymiarowych niezależnie od problemów technicznych mogą nie być akceptowane przez lokalne organy procesowe.

Istotne jest to, w jaki sposób wynik oględzin (i każdej innej czynności) będzie dokumentowany dla celów procesowych. Nie można bowiem wykluczyć więcej niż jednej jurysdykcji w odniesieniu do badanego zdarzenia, np. przy katastrofie naturalnej, w której ofiary są obywatelami wielu państw, prokuratury (względnie inne organy) poszczególnych krajów będą prawdopodobnie prowadziły własne postępowania, wymagające choćby odrębnych formularzy, niezależnie od tego, że osoba dokonująca oględzin, ujawniająca i zabezpieczająca ślady może być przyzwyczajona do sposobu dokumentowania według wskazań jeszcze innego, własnego systemu prawnego.

2.2. OGŁĘDZINY I OTWARCIE ZWŁOK. EKSHUMACJA

Czynnością związaną z oględzinami, o trudnym do przecenienia znaczeniu, są oględziny zewnętrzne oraz wewnętrzne zwłok, w wyniku których można uzyskać odpowiedź na pytanie o czas, przyczynę i mechanizm śmierci, rozmiar tudzież przyżyciowość obrażeń (to, czy powstały one za życia, np. wskutek tortur, czy po śmierci – w inny sposób), tożsamość ofiary, a także ujawnić i zebrać wartościowe ślady ewentualnych sprawców, w tym materiał biologiczny czy makro- i mikro-ślady. Na poziomie międzynarodowym brakuje wiążących przepisów regulujących sposób przeprowadzania tych czynności, dlatego należałoby się kierować względami zarówno praktycznymi, jak i dostępnymi aktami normatywnymi, niezależnie od ich niewiążącego charakteru²¹.

Odrębny problem może sprawiać ekshumacja jako czynność konieczna przed oględzinami zwłok. W przypadku podejrzenia, że w danym miejscu znajduje się mogiła zbiorowa, jej wydobycie należy poprzedzić szeregiem czynności zbliżonych do tych, jakie stosuje się przy poszukiwaniu zwłok, poczynwszy od wywiadów,

²⁰ Por. np. J. Widacki, *Kryminalistyka*, CH Beck, Warszawa 1999, s. 28–30, z nowszych pozycji: V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, *Oględziny miejsca. Teoria i praktyka*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 111 i nast.

²¹ Przykładem może być rekomendacja nr (99) (3) Komitetu Ministrów w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących sądowo-lekarskich sekcji zwłok wraz z protokołem wyjaśniającym – tekst [http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/Texts_and_documents/RecR\(99\)3.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/Texts_and_documents/RecR(99)3.pdf), por. też: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=401543&Site=COE> (dostęp: 9.05.2015 r.).

przesłuchań, po czynności techniczne z wykorzystaniem np. specjalnie szkolonych psów²² czy georadarów pozwalających na analizę warstwy przypowierzchniowej²³.

2.3. OGŁĘDZINY CIAŁA I BADANIA MEDYCZNE

Istotnym problemem mogą być oględziny ciała ofiar przemocy seksualnej. W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć o znanym (z praktyki kryminalnej) zjawisku polegającym na tym, że często ofiary po ataku z przyczyn psychologicznych biorą kąpiel tudzież stosują inne zabiegi higieniczne, co może trwale usunąć ślady biologiczne sprawcy, w praktyce uniemożliwiając jego kategorię, indywidualną identyfikację. Jedynym sposobem przeciwdziałania tego rodzaju zjawisku jest akcja edukacyjna, w której skuteczność – na tle doświadczeń z indywidualnymi ofiarami przestępstw seksualnych – w obecnym kształcie można powątpiewać, jakkolwiek wydaje się ona najlepszym rozwiązaniem.

Drugi problem związany jest z przeżyciami psychicznymi ofiar, które aby uniknąć powtórnej wiktymizacji, nie zawsze są skłonne do współpracy, nadto dokonanie oględzin, przesłuchania i pobrania materiału do badań wiąże się z naruszeniem strefy intymnej, co wymaga nie tylko wykazania empatii, taktu, ale także wiedzy psychologicznej, znajomości lokalnych zwyczajów i ewentualnie zasad religijnych. Uzyskanie wartościowego materiału do badań musi być więc z reguły poprzedzone konsultacjami i przełamaniem barier psychiczno-obyczajowych, co znowu wydłuża czas oczekiwania na wyniki, niekiedy wpływając na możliwość identyfikacji (materiał biologiczny należy do szczególnie nietrwałych).

3. CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE IDENTYFIKACJĘ

Jak wskazują doświadczenia z oględzin prowadzonych w miejscach masowych zdarzeń z wieloma ofiarami²⁴ bardzo często taką pracę utrudniają: nietypowe warunki klimatyczne (wysoka lub niska temperatura, opady, mgła), zagrożenie (katastrofą), brak oświetlenia, presja czasowa związana z potrzebą przywrócenia normalnej aktywności na miejscu zdarzenia i w ogóle atypowość sytuacji w odniesieniu do codziennej praktyki. Dlatego wydaje się, że wiedza o prowadzeniu czynności kryminalistycznych w warunkach sytuacji kryzysowych powinna być rozwijana i pogłębianą.

²² I. Riezzo, M. Neri, M. Rendine, A. Bellifemina, S. Cantatore, C. Fiore, E. Turillazzi, „Cada-ver dogs: Unscientific myth or reliable biological devices?”, *Forensic Science International*, listopad 2014, t. 244, s. 213–221.

²³ Por. E. Mazurek, S. Tomecka-Suchoń, „Georadar w służbie prawa”, *Wszechświat*, t. 114 (4–6/2013), s. 112–114.

²⁴ O czym była mowa w trakcie konferencji współorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji UW wraz z Naczelną Prokuraturą Wojskową pt.: „Katastrofy i wyjaśnienie ich przyczyn w ujęciu procesowym i kryminalistycznym”, 20 marca 2015 r. (w czasie pisania niniejszego rozdziału drukowane materiały były niedostępne).

Co do samego ujawniania i zabezpieczania śladów obok omówionych wcześniej problemów pojawiają się przede wszystkim trudności logistyczne²⁵. O ile na miejscu zwykłego zdarzenia można sobie wyobrazić pracę z jedną–dwoma walizkami kryminalistycznymi (zawierającymi sprzęt do ujawniania i zabezpieczania śladów), o tyle w przypadku zdarzeń masowych potrzeba dużo więcej narzędzi, opakowań na ślady i dowody, a także odzieży i rękawic ochronnych czy ochraniaczy na buty dla ekipy. Niezbędny staje się system transportowania oraz przechowywania zabezpieczonych śladów, a następnie przekazywania ich do miejsc, w których odbywać się będzie identyfikacja.

Nie bez znaczenia w takich sytuacjach staje się postępowanie z materiałem dowodowym po jego analizie. O ile bowiem zwłoki czy szczątki mogą być (jeśli tylko nie sprzeciwiają się temu względy sanitarno-epidemiologiczne) przekazane rodzinie albo pochowane na koszt władzy publicznej, o tyle skala zjawiska może wygenerować bardzo wielką liczbę dowodów rzeczowych, która do czasu utylizacji musi zostać zmagazynowana. Dlatego od początku prowadzenia akcji ratowniczej i świadczenia pomocy humanitarnej w sytuacji, w której przewiduje się czynności kryminalistyczne, konieczne wydaje się zapewnienie odpowiedniego miejsca, komunikacji oraz przekazywania materiału pomiędzy poszczególnymi jednostkami.

Należy zdecydować przede wszystkim, gdzie będzie magazynowany zebrany materiał dowodowy przed identyfikacją. Trzeba w tej kwestii stosować się do zasad ogólnych, co jednak nie zawsze jest proste. Konieczne jest przechowywanie np. zwłok w chłodni (przy dużej liczbie ofiar po prostu zaczyna brakować miejsca) albo zamrażanie materiału biologicznego do temperatury ok. -70°C (osiągalnej jedynie w przeznaczonych do badań laboratoryjnych zamrażarkach). Ślady muszą być przechowywane w miejscu, w którym w jak najmniejszym stopniu będą narażone na zniszczenie. Trudno wskazać uniwersalne czynniki, które unicestwiałyby wartość wszystkich śladów, ale na pewno należą do nich: nieodpowiednia temperatura, wysoka wilgotność, pole magnetyczne, zanieczyszczenie chemiczne lub bakteriologiczne. Warto pamiętać, że jeśli ślady wymagają określonego reżimu, powinien on być również zachowany podczas transportu materiału do laboratorium.

Sam proces identyfikacyjny w laboratorium niewiele się różni od codziennej praktyki, wspólne są zasady kontroli jakości. Źródłem opóźnień i innych problemów może być długi czas potrzebny na zgromadzenie przydatnego materiału porównawczego, łącznie z uzyskaniem informacji z baz danych i rejestrów innych krajów (niekiedy zastrzeżonych).

²⁵ Liczne przykłady: J.G. Clement „Disaster Victim Identification”, w: J.A. Siegel, P.J. Saukko, G.C. Knapfer (red.), *Encyclopedia of Forensic Sciences*, Elsevier Ltd., San Diego i in. 2000, s. 556–565.

4. PODSTAWOWE METODY IDENTYFIKACJI

Spośród metod identyfikacji najczęściej wykorzystywanych w związku ze zdarzeniami w warunkach sytuacji kryzysowych należy wymienić badania:

- medycznośadowe,
- antropologiczne,
- biologiczne i DNA,
- odontologiczne,
- daktyloskopijne,
- dokumentów,
- fizyko-chemiczne (zwłaszcza: badania mechanoskopijne, toksykologiczne i materiałów wybuchowych)²⁶.

4.1. BADANIA MEDYCZNOŚADOWE

O przydatności badań medycznośadowych była już w niniejszym tekście mowa. Aby uniknąć powtórzeń, należy jedynie wspomnieć o ich znaczeniu dla ustalenia czasu, przyczyny i mechanizmu śmierci (w przypadku badania zwłok lub szczątków) oraz tożsamości ofiary. W trakcie badań medycznośadowych można dodatkowo porównać cechy zwłok z ewentualnymi danymi medycznymi, zawierającymi informacje o wszczepionych implantach, endoprotezach, stabilizatorach, rozrusznikach, zastawkach czy portach naczyniowych. Badania medycznośadowe będą miały zastosowanie przy analizie obrażeń ofiar przemocy (w tym seksualnej), tortur, a także przestępstw przeciwko środowisku czy katastrof ekologicznych, nie tylko do celów niesienia pomocy, ale również profilaktyki.

Za doskonały przykład tego rodzaju badań może służyć znany i badany m.in. przez WHO problem zatrucia wód gruntowych (i studni) arsenikiem w Bangladeszu przez kilkadziesiąt lat²⁷.

4.2. BADANIA ANTROPOLOGICZNE

Badania antropologiczne (antropometryczne) obejmują przede wszystkim szczątki kostne, często wydobywane z miejsc pochówków. We wstępie do niniejszego rozdziału wspomniano pionierkę tego rodzaju działalności – Mildred Trotter – identyfikującą zeszkieletowane zwłoki amerykańskich żołnierzy. Na podstawie badań antropologicznych można ustalić: wzrost, płeć (głównie na podstawie kości miednicy i czaszki), z pewną tolerancją wiek (na podstawie

²⁶ Podział ten nawiązuje do wybranych metod zaproponowanych na V Konferencji Komisji Interpolu ds. Identyfikacji Ofiar Katastrof i Klęsk Żywiolowych w 1993 r. Warto jednak zauważyć, że organizacja ta dynamicznie zmienia standardy, publikując tzw. *Disaster Victim Identification Guide*, wyciągając wnioski z kolejnych wydarzeń, por. <http://www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/DVI/DVI-Guide-20082> (dostęp: 9.05.2015 r.).

²⁷ D.G. Kinniburgh, P.L. Smedley (red.), *Arsenic contamination of ground water in Bangladesh*, Keyworth 2001.

analizy zrostów szwów czaszki), populację (np. kaukaską, afrykańską, azjatycką, aborygeńską), czasem przebyte choroby, przede wszystkim w obrębie narządów ruchu i układu kostnego, ale także inne choroby somatyczne²⁸. Badania antropologiczne mogą posłużyć głównie do identyfikacji grupowej (przynależności badanego obiektu do pewnej klasy). Indywidualizacja (zawężenie) jest możliwa, o ile dokona się – wywodzącej się już z innego nurtu badań technicznych – analizy DNA mitochondrialnego, pozwalającej na określenie pokrewieństwa w linii żeńskiej²⁹. Na uwagę zasługuje fakt, że – jak pokazuje identyfikacja szczątków rodziny carskiej Romanowów – badania DNA mitochondrialnego są możliwe do przeprowadzenia nawet z wysoce zdegradowanych szczątków ludzkich.

Można podejmować się identyfikacji indywidualnej metodami antropometrycznymi, o ile dysponuje się w miarę kompletną czaszką oraz zdjęciem twarzy jako materiałem porównawczym. Wykorzystując metodę superprojekcji, znaną od lat trzydziestych XX w., początkowo na matówce aparatu, obecnie z wykorzystaniem programów graficznych, nakłada się na siebie przenikające obrazy czaszki i twarzy, porównując charakterystyczne punkty³⁰. Badania antropologiczne są wykorzystywane rutynowo przez International Commission on Missing Persons³¹.

4.3. BADANIA BIOLOGICZNE I DNA

Badania śladów biologicznych obejmują komórki i tkanki roślinne, zwierzęce oraz ludzkie. Najpowszechniej stosowaną obecnie metodę stanowi analiza DNA (mitochondrialnego – opisanego powyżej – oraz jądrowego). Nie wchodząc w skomplikowane szczegóły techniczne, należy pamiętać przede wszystkim o konieczności zachowania sterylności przy zabezpieczaniu śladów, ich odpowiednim pakowaniu i przechowywaniu. Po spełnieniu tych warunków opinia genetyczna pozytywnie identyfikująca ma bardzo wysoką wartość dowodową, tj. praktycznie pewnie identyfikuje indywidualnie badany organizm³². Praktyka kryminalistycznych badań genetycznych wydaje się jedną z najbardziej ujednoliconych dziedzin badawczych, stąd nie ma powodów, aby miała być przedmiotem kontrowersji w obrębie ekip oględzinowych i techników kryminalistyki.

²⁸ Ostatnio (marzec 2015 r.) pojawiło się doniesienie o stwierdzeniu objawów raka piersi w znalezionym szkielecie Egipcjanki sprzed 4200 lat – <http://www.iflscience.com/health-and-medicine/4200-year-old-egyptian-skeleton-showed-signs-breast-cancer> (dostęp: 9.05.2015 r.).

²⁹ K. Gawęda-Walerych, I. Sołtyszewski, „Zastosowanie analizy mitochondrialnego DNA w badaniach kryminalistycznych – perspektywy”, *Problemy Kryminalistyki* 2005, nr 248, s. 5 i nast.

³⁰ I. Sołtyszewski, B. Młodziejowski, R. Płoski, W. Pepiński, J. Janica, „Kryminalistyczne i sądowo-lekarskie metody identyfikacji zwłok i szczątków ludzkich”, *Problemy Kryminalistyki* 2003, nr 239, s. 8.

³¹ Międzynarodowa Komisja ds. Osób Zaginionych – tłum. P.G.; <http://www.ic-mp.org/what-we-do/technical-assistance/forensic-archaeology-and-anthropology/> (dostęp: 9.05.2015 r.).

³² M. Klejnowska, „Analiza śladów genetycznych jako dowód w procesie karnym – cz. I”, *Problemy Kryminalistyki* 2006, nr 252, s. 13–20.

4.4. BADANIA ODONTOLOGICZNE

Identyfikacja odontologiczna, być może współcześnie słabo znana i niedoceniana, stanowi jednak jedną z lepszych i nadających się do zastosowania w warunkach tropikalnych metod identyfikacji. Z powodzeniem została zastosowana w Tajlandii w warunkach katastrofy naturalnej – tsunami. Wobec problemu braku chłodni, szybkiego rozkładu zwłok była jedną z szybszych i kluczowych metod identyfikacji – literatura podaje, że blisko 60% ofiar zostało zidentyfikowanych na podstawie badań odontologicznych, ok. 20% – daktyloskopijnych, 1,3% – na podstawie DNA, 0,3% – na podstawie badań antropologicznych, a reszta – na podstawie analizy kompleksowej³³.

Badania odontologiczne polegają w głównej mierze na porównaniu uzębienia z dokumentacją stomatologiczną i ortopedyczną, pozwalają na szacowanie wieku, i – w pewnym zakresie – pochodzenia z konkretnego kraju (na podstawie technik protetycznych)³⁴.

4.5. BADANIA DAKTYLOSKOPIJNE

W sprzyjających warunkach mogą być prowadzone badania identyfikacyjne wykorzystujące analizę porównawczą linii papilarnych. Jednak nie zawsze są one proste do wykonania, ponieważ postępujący – zwłaszcza w warunkach tropikalnych – rozkład zwłok skutecznie niszczy materiał badawczy³⁵. Jeśli jest on dostępny, wówczas tego typu badania są warte polecenia z kilku względów.

Po pierwsze nie ulega wątpliwości, że po ponad 100 latach praktyki badania te dają szansę na kategorię (pozytywną) identyfikację osób. Po drugie metoda charakteryzuje się prostotą, polega na optycznym porównaniu materiału dowodowego i porównawczego, nadto daktyloskopowanie pozostaje neutralne pod względem obyczajowym (co do zasady nie wiąże się z naruszeniem intymności). Po trzecie należy mieć na względzie fakt, że w wielu systemach prawnych funkcjonują bazy danych daktyloskopijnych i to niekiedy w bardzo szerokim zakresie, obejmującym np. osoby, które chcą otrzymać dowód osobisty lub paszport, co może być negatywnie oceniane z punktu widzenia ochrony praw człowieka, ale przy identyfikacji stanowi ogromne ułatwienie. Upowszechnienie się na całym świecie komputerowego systemu do identyfikacji daktyloskopijnej AFIS i ujednolicenie praktyki dodatkowo są czynnikami przyspieszającymi i ułatwiającymi identyfikację.

³³ B. Rai, S. Anand, „Role of Forensic Odontology in Tsunami Disasters”, *The Internet Journal of Forensic Science* 2006, t. 2, nr 1, <https://ispub.com/IJFS/2/1/10234> (dostęp: 9.05.2015 r.).

³⁴ A. Kaliś-Swędzioł, I. Niedzielska, „Identyfikacja odontologiczna zwłok – przegląd piśmiennictwa”, *Dental and Medical Problems* 2010, nr 47, s. 133–136.

³⁵ P. Sribanditmongkol, P. Pongpanitanont, N. Porntrakulsee, M. Petju, S. Kunaratnapruk, P. Kitkailass, P. Ganjanarintr, N. Somboonsub, *Forensic aspect of disaster...*, op. cit., s. 3.

4.6. BADANIA DOKUMENTÓW

Kolejna istotna dziedzina badań kryminalistycznych nadająca się do identyfikacji to badania dokumentów, obejmujące zarówno dokumenty tożsamości (w tym analizę treści zamazanych, zniekształconych, spalonych), jak i zapiski wykonane ręcznie – pod kątem ustalenia ewentualnego wykonawcy.

Wszelkie dokumenty znalezione przy zwłokach muszą być odrębnie zabezpieczone do dalszej analizy, co też jest powszechnie przyjętą praktyką³⁶. Zdarza się bowiem, że znajdują się w nich zapiski czy notatki, które ofiary sporządziły przed śmiercią, a tego rodzaju relacja stanowi niezwykle cenne źródło informacji. Praktyka pokazuje, że nawet po latach możliwe jest zidentyfikowanie wykonawcy rękopisu, o ile dysponuje się adekwatnym materiałem porównawczym³⁷.

4.7. BADANIA FIZYKO-CHEMICZNE

Badania fizyko-chemiczne, mające na celu identyfikację składu pierwiastkowego, mogą być wykorzystywane w bardzo szerokim zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do analizy narkotyków, zanieczyszczeń w glebie, pozostałości po wystrzale z broni palnej. Mają istotne znaczenie w przypadku podejrzenia zatrucia, np. metalami ciężkimi, jak wspomniany arszenik lub rtęć³⁸, względnie w przypadku podejrzenia użycia gazów bojowych, jak to miało miejsce w Syrii³⁹.

W odniesieniu do badań fizyko-chemicznych istotnym problemem staje się infrastruktura badawcza, ze względu na to, że może zachodzić potrzeba analizy bardzo dużej liczby próbek w stosunkowo krótkim czasie, co nie zawsze jest osiągalne. Ważna jest szybka reakcja na skażenie gleby czy wody pitnej, aby nie dochodziło do pomnażania negatywnych skutków, więc tego rodzaju badania powinny być prowadzone w pierwszej kolejności, przed innymi.

5. PODSUMOWANIE

Zapoczątkowana w ostatnich latach współpraca między organizacjami humanitarnymi a środowiskiem kryminalistycznym niewątpliwie przynosi obustronne korzyści. Organizacje humanitarne zyskują dodatkowe narzędzie w swojej dzia-

³⁶ J.O. Obafunwa, F.A. Faduyile, S.S. Soyemi, U.O. Eze, E.J.C. Nwana, W.O. Odesanmi, „Forensic investigation of mass disasters in Nigeria: A review”, *Nigerian Medical Journal* 2015, t. 56, z. 1, s. 1–5.

³⁷ W Katedrze Kryminalistyki WPiA UW w 2008 r. przeprowadzano ekspertyzę podpisów gen. T. Bora-Komorowskiego z dokumentu ujawnionego w owym czasie, a pochodzącego z okresu II wojny światowej.

³⁸ Por. przypadki opisane przez G. Subba Rao, „Fatal Mercury Poisoning Cases in Forensic Practice”, *International Journal of Forensic Practice and Research* 2013, t. 3, nr 1, s. 7–12.

³⁹ Por. raport UN dotyczący zastosowania sarinu: <http://www.un.org/disarmament/>, i związane omówienie metody: <http://www.weareforensic.co.uk/sarin-in-syria-the-un-evidence/> (dostęp: 9.05.2015 r.).

łałości i wspierane przez osiągnięcia współczesnej nauki mogą lepiej, szybciej i taniej realizować cele statutowe. Kryminaliści znajdują natomiast praktyczne zastosowanie swoich codziennych badań, wykraczające poza ich tradycyjne przeznaczenie. W przyszłości należy oczekiwać intensyfikacji kontaktów, przede wszystkim wokół takich zagadnień, jak:

- identyfikacja ofiar działań zbrojnych, aktów terrorystycznych i katastrof naturalnych – to najbardziej oczywista sfera współdziałania, niewymagająca bliższego uzasadnienia; nowe osiągnięcia kryminalistyki mogą być niemal natychmiast wdrożone do praktyki;
- poszukiwanie ciał, szczątków, osób zaginionych – kryminalistyka wypracowała metody techniczne i taktyczne sposoby nadające się do tego celu, jakkolwiek przeznaczone do zastosowania w pojedynczych przypadkach, ale stosunkowo łatwo adaptowalne do szerszych warunków;
- badania naukowe i edukacja w obu sferach – wydaje się, że praktyczne zastosowanie wiedzy kryminalistycznej jest wciąż niedoceniane przez prawników w ogóle, w tym osoby zajmujące się działalnością humanitarną, które często nie miały okazji uzyskać stosownych wiadomości na ten temat w trakcie studiów; z drugiej strony, jak pokazują publikacje, sytuacje kryzysowe generują problemy nieznane tradycyjnej kryminalistyce (masowość, konieczność działania w warunkach polowych itp.), które mogą i powinny być przedmiotem uwagi teoretyków;
- profilaktyka i strategia – jedną z funkcji kryminalistyki jest profilaktyka, zmierzająca do zminimalizowania ryzyka. Sytuacjom kryzysowym trudno jest zapobiegać czy też zarządzać ryzykiem, lecz z pewnością umiejętność przewidywania form przestępczości przyszłej (strategia kryminalistyczna), zarządzania dużymi bazami danych, tendencje unifikacyjne i harmonizacyjne wobec laboratoriów pozwalające na przyspieszenie pracy powinny doczekać się wdrożenia w praktyce humanitarnej;
- legislacja – wydaje się, że istnieje potrzeba poszukiwania choćby założeń aktu normatywnego (nawet niewiążącego, stanowiącego jedynie pożądane zalecenia) regulującego funkcjonowanie, organizację oraz zasady współpracy na miejscu zdarzeń, w których biorą udział międzynarodowe zespoły zajmujące się identyfikacją kryminalistyczną. Literatura bowiem wskazuje na szereg w sumie trywialnych problemów, które mogą i powinny być rozwiązane poprzez przyjęcie powszechnie akceptowanej praktyki.

INDEKS NAZWISK

A

Abril Stoffels R. – 40, 47
Akiko Ito – 61
Al-Yahya K. – 104
Amos V. – 127, 221
Anand S. – 344
Anderson J. – 153
Appia L. – 154
Arts B. – 183

B

Balcerzak M. – 13, 22, 24, 51, 57, 62, 347
Bannon V. – 67
Barber B. – 201
Bardintzeff J.-M. – 304
Barlow M. – 272
Barnett M. – 8, 186
Barutciski M. – 210
Bąkiewicz A. – 349
Beckwith S. – 282, 286, 290
Bellifemina A. – 340
Bello E.G. – 35
Below R. – 178
Benton J. – 62
Bernardini P. – 154
Bessler M. – 109
Bielecki R. – 153
Bińczyk-Missala A. – 12, 13, 39, 347
Binder A. – 103
Biswas A.K. – 315, 325, 327, 328
Blondel N. – 326
Boed R. – 207

Boisard M.A. – 35
Boissier P. – 36
Bolesta A. – 268, 272
Bostridge M. – 153
Bouchet-Saulnier F. – 188
Bouvier A. – 40
Bowden M. – 239
Bór-Komorowski T. – 345
Brezhneva A. – 104
Brown D.P. – 312
Bugnion F. – 36
Buxton D. – 187
Buzan B. – 284

C

Cała-Wacinkiewicz E. – 237
Cançado Trindade A.A. – 29
Cantatore S. – 340
Caron D. – 25, 57, 61, 66
Casolari F. – 54
Charnovitz S. – 184
Chatty D. – 235, 238
Chenoy A. – 284
Chua A. – 29
Cioch H. – 86
Clapham A. – 40
Clement J.G. – 341
Cockayne J. – 35
Cohen R. – 189
Cohn I. – 244
Cooney P. – 179
Costas Trascasas M. – 64
Coursen-Neff Z. – 131

Creta A. – 28, 29, 30, 31
 Crisp J. – 130, 131
 Czerny M. – 349
 Czyżewski J. – 243

D

Davidson C. – 269
 Davison H. – 160, 165
 Daws S. – 130
 Deikun G. – 219
 Deng F.M. – 189, 236
 Denney L. – 287
 Devecchi B. – 201
 Dębski S. – 347
 Dietrich L.M. – 243
 Dijkhorst H. van – 252, 254, 255, 257
 Dinstein Y. – 29
 Djiena Wembou M.-C. – 35
 Dobrowolska-Polak J. – 115, 122, 126, 127, 130, 133
 Donini A. – 288, 290
 Doswald-Beck L. – 36, 49
 Dudek A. – 347
 Dufour W. – 154
 Dunant Henry – 36, 37, 153, 154, 158, 161, 166, 167, 177, 186, 191, 193
 Durand A. – 36
 Dzieszyński R. – 153

E

Edwards M. – 191
 Egan R. – 267
 Elhawary S. – 220
 Eze U.O. – 345

F

Faduyile F.A. – 345
 Fall D. – 35
 Fiore C. – 340
 Fisher D. – 57, 65, 67
 Flemming M. – 36, 38, 42, 47, 155, 157, 175, 176
 Florczak A. – 115, 208, 209

Focarelli C. – 62
 Foftus A. – 272
 Fordoński R. – 40
 Forni F. – 54
 Frank N. – 312
 Frieden N.M. – 153
 Fustier N. – 104

G

Gaeta P. – 40
 Galicki Z. – 43, 51, 347
 Ganjanarintr P. – 335, 344
 Gardam J. – 250
 Gates B. – 198
 Gates M. – 198
 Gawęda-Walerych K. – 343
 Gawrycki M.F. – 349
 Gaska M. – 36, 38, 47, 155
 Gestri M. – 25, 28, 33, 54, 56, 63, 64, 69
 Gibbon P. – 57
 Giffen A. – 220
 Girdwoyń P. – 13, 335, 348
 Gislesen K. – 244
 Giustozzi A. – 292
 Gordenker L. – 120
 Górbiel A. – 39
 Graniczny M. – 297
 Gros Espiell H. – 28, 29
 Grzebyk P. – 12, 13, 32, 348
 Guha-Sapir D. – 178
 Gurumurthy R. – 8
 Gutekunst W. – 338
 Guterres A. – 221
 Guttry A. de – 25, 28, 33, 54, 56, 63, 64, 69

H

Hamilton D.S. – 111
 Hardcastle R. – 29
 Harmer A. – 164, 188
 Harvey P. – 104
 Haug H. – 161
 Head V. – 153
 Heidrich D. – 13, 41, 183, 188, 196, 210, 348
 Heintze H.J. – 23, 40, 57, 61

Henckaerts J.-M. – 36, 49
 Henquin B. – 326
 Hensel H.M. – 35
 Hernández X. – 173
 Hestermeyer H. – 65
 Heuty A. – 102
 Hoerz T. – 316, 317, 330
 Hołdys A. – 303
 Horowitz J.T. – 234
 Hoyois P. – 178
 Hulme D. – 191
 Husain S.A. – 312
 Husajn S. – 277

J

Jackson R. – 188
 Jagielski Jacek – 348
 Janica J. – 343
 Jaroszewski W. – 302
 Jarvik L. – 189, 193
 Jasudowicz T. – 22, 23, 40
 Jebb E. – 187
 Job B. – 188
 Johnson C. – 269

K

Kaldor M. – 189, 192, 200, 283
 Kälín W. – 26, 27
 Kaliś-Swędzioł A. – 344
 Kalpers J. – 326, 327
 Kamiński T. – 13, 348
 Kapelańska-Pręgowska J. – 22, 24
 Karouko S. – 109
 Karski K. – 157
 Kastberg N. – 245
 Kelly M. – 25, 57, 61, 66
 Kelsen H. – 30
 Kempieńska A. – 337
 Keneva K. – 301
 Kenig-Witkowska M.M. – 9, 13, 150, 348
 Kidyba A. – 86
 Kinniburgh D.G. – 342
 Kitkailass P. – 335, 344
 Klejnowska M. – 343

Klepacki Z.M. – 183
 Klimaszewski T. – 337
 Knabb R.D. – 312
 Knudsen C. – 243
 Knupfer G.C. – 341
 Kokoszka B. – 174
 Kondratiewa-Bryzik J. – 19
 Koroma A. – 65
 Korowajczyk-Sujkowska M. – 115, 220, 221, 348
 Kot-Majewska K. – 349
 Kouchner B. – 188
 Kowalczyk B. – 209, 272
 Krill F. – 206
 Kulindawa K. – 272
 Kunaratanapruk S. – 335, 344
 Kures M.E. – 239
 Kuźniar R. – 285, 347
 Kwiatkowska-Wójcikiewicz V. – 339
 Kwiecień R. – 12

L

Lanjouw A. – 327, 331
 Lassailly-Jacob V. – 329
 Latos B. – 27
 Latoszek E. – 119, 122, 127
 Lattanzi F. – 40, 42, 43, 48
 Leben C. – 25
 Lein H. – 272
 Levine I. – 239
 Lijnzaad L. – 165
 Lisowska A. – 115, 208
 Lizarralde G. – 269
 Lloyd Roberts D. – 271
 Lubiszewski M. – 40

Ł

Łopatka A. – 229

M

MacAllister-Smith P. – 29, 53
 MacDonald R. St. J. – 65
 Machel G. – 241

Mackintosh K. – 10
 Macrae J. – 188
 Madej M. – 13, 285, 349
 Makowski J. – 13, 300, 301, 306, 349
 Mannion A.M. – 299
 Margesson R. – 111
 Marks L. – 302
 Martens K. – 133
 Masło K. – 23
 Maślankiewicz K. – 297
 Maunoir T. – 154
 Maxwell D. – 267
 Mazurek E. – 340
 McGoldrick C. – 40
 Mehlman P.T. – 315
 Mehta S. – 239
 Meier C. – 103
 Menkes J. – 121, 123, 124, 174
 Merkelbach M. – 239, 240
 Meron T. – 19
 Messi L. – 173
 Metcalfe V. – 220
 Meyer M.A. – 40, 41
 Michałowska G. – 125, 226, 243
 Miętkiewska-Brynda J. – 349
 Mikołajczyk B. – 237
 Mikos-Skuza E. – 13, 36, 38, 40, 41, 43, 47,
 53, 155, 165, 168, 174, 349
 Miliband D. – 8
 Mizerski W. – 297
 Młodziejowski B. – 343
 Mosquini E. – 64
 Moynier G. – 154
 Münkler W. – 283
 Murray A.F. – 253, 255, 257
 Mushenzi Lusenge N. – 327
 Mutonyi M. – 267
 Mwanza K. – 179
 Myszone-Kostrzewa K. – 43

N

Naik A. – 238
 Nansen – 213
 Natsios Andrew S. – 184, 194
 Neimanis A. – 248, 257

Neri M. – 340
 Newhall C.G. – 306
 Niedzielska I. – 344
 Nightingale F. – 153
 Noortmann M. – 183
 Nowakowska-Małusecka J. – 13, 229, 230,
 232, 233, 234, 236, 238, 239, 241, 242,
 243, 244, 350
 Nwana E.J.C. – 345

O

Obafunwa J.O. – 345
 Odesanmi W.O. – 345
 Onken V. – 268
 Ossowski A. – 337

P

Parzymies S. – 183
 Passy F. – 154
 Pattersson T. – 178
 Pejic J. – 46
 Penna L.R. – 35
 Pepiński W. – 343
 Perouse de Montelos M.-A. – 278
 Perruchoud R. – 158
 Petju M. – 335, 344
 Petty C. – 240
 Pictet J. – 166
 Pirogow N.I. – 153
 Plattner D. – 43, 45, 244
 Pliniusz Młodszy – 304
 Plit F.L. – 316
 Plumtre A.J. – 325
 Płoski R. – 343
 Poczobut J. – 43
 Pogórzańska R. – 237
 Polman L. – 8, 189, 192, 193
 Pommier B. – 109
 Pongpanitanont P. – 335, 344
 Popiuk-Rysińska I. – 183
 Porntrakulserree N. – 335, 344
 Potyrała A. – 208
 Preux J. de – 231
 Proczek M. – 119, 122, 127

Pronto A. – 57, 68
 Przybysz M. – 19, 23
 Puyol Carles – 173

Q

Quintin A. – 40

R

Radley K.R. – 238
 Radomski A. – 302
 Rai B. – 344
 Reddy S. – 102
 Reinalda B. – 183, 185, 186, 190, 191
 Rendine M. – 340
 Rey-Schyr C. – 36
 Rhome J.R. – 312
 Rieff D. – 192, 201
 Riezzo I. – 340
 Robbins M.M. – 325
 Robock A. – 303
 Rodley N. – 29
 Ronaldo C. – 173
 Rosendahl A.M. – 54
 Rottensteiner C. – 47
 Rumble L. – 239
 Russo F. – 63
 Rutinwa B. – 210
 Rydzkowski J. – 119, 122, 125, 126

S

Sadler K. – 267
 Salmio T. – 318, 331
 Sambeek J. van – 165
 Sandoz Y. – 46, 49, 235
 Sarnecki P. – 88
 Sassòli M. – 40
 Saukko P.J. – 341
 Schwendimann F. – 49
 Schwitalla G. – 243
 Self S. – 56, 210, 306
 Sękowska-Kozłowska K. – 13, 250, 350
 Shannon R. – 280, 289
 Sheridan Laura M.E. – 129

Sicotte P. – 325
 Siegel J.A. – 341
 Sigaty T. – 327
 Sim A. – 267
 Skoczek M. – 349
 Smedley P.L. – 342
 Smith R. – 29, 53, 283
 Sokoloff N.B. – 153
 Sołtyszewski I. – 343
 Somboonsub N. – 335, 344
 Sommario E. – 69
 Sørensen G. – 188
 Soyemi S.S. – 345
 Spieker H. – 29, 40
 Sribanditmongkol P. – 335, 344
 Steets J. – 110, 111
 Stefańska M. – 10, 13, 40, 350
 Steingrímsson J. – 301
 Steklis H.D. – 315
 Stewart K.J. – 325
 Stoddard A. – 164, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 197
 Stoinski T.S. – 315
 Stoyanova V. – 207
 Studer M. – 109
 Subba Rao G. – 345
 Sultan F. – 272
 Suski P. – 88
 Swinarski C. – 46, 49, 235
 Symonides J. – 117, 118, 119, 120, 123, 125, 226
 Szuniewicz M. – 22
 Szydłowski Ł. – 337

T

Tadjbakhsh S. – 284
 Tahzib-Lie B. – 165
 Talbott S. – 282
 Telec A. – 66
 Telesetsky A. – 57, 61, 66
 Terry F. – 280, 288, 291
 Thorsell J. – 327
 Tokunaga E. – 57
 Tomecka-Suchoń S. – 340
 Tortajada-Quiroz C.H. – 315, 325, 327, 328

Toth K. – 164
Toweh A. – 179
Trinh H. – 272
Trotter M. – 333, 342
Turillazzi E. – 340

U

Ukhova D. – 104
Urdal H. – 251

V

Venturini G. – 25, 28, 33, 54, 56, 63, 64, 69
Verhey B. – 243
Vincent M. – 210
Vonhof S. – 252, 254, 255, 257

W

Wacinkiewicz D. – 237
Waldheim K. – 120
Walker P. – 8
Wallenstein P. – 178
Wasilkowski A. – 121, 123, 124
Weaver O. – 284
Webster M. – 267
Weiss T.G. – 130, 180, 182, 186, 189, 193,
200, 295

Widacki J. – 339
Wilde J. de – 284
Willetts P. – 182, 192
Williams A. – 153, 281, 289, 293
Williamson J.A. – 279, 288, 289, 292, 325
Wilson W. – 191
Worster W.T. – 207
Wortel E. – 10
Woś A. – 308, 309, 310
Wyciechowska I. – 117

Y

Yarza de la Torre E. – 300, 303
Young M. – 279

Z

Zajadło J. – 12
Zebrowski E. – 297, 302, 305, 306, 308, 309
Zetter R. – 219
Zimmermann B. – 46, 49, 235
Zorzi Giustiniani F. – 33, 56, 64
Zwitter A. – 40

Ż

Żuławska U. – 349

INDEKS RZECZOWY

A

apel humanitarny – 99, 101, 108, 109, 113, 162, 217, 221
artykuły niezwywnościowe – 269, 270
awaria elektrowni – 52, 59

B

badania
 antropologiczne – 342, 343, 344
 biologiczne – 342, 343
 daktyloskopijne – 342, 344
 DNA – 337, 342, 343, 344
 dokumentów – 342, 345
 fizyko-chemiczne – 342, 345
 medycznychsadowe – 333, 342
 odontologiczne – 342, 344
beneficjent pomocy humanitarnej – 8, 11, 13, 29, 38, 46, 150, 160, 163, 165, 167, 169, 172, 195, 196, 200, 206, 248, 251, 253, 258, 259, 270, 273, 276, 280
bezzstronność, zasada – 46, 63, 66, 69, 102, 107, 108, 131, 140, 144, 147, 166, 188, 197, 200, 214, 287, 288, 296
„biały konwój” – 294
bioróżnorodność – 317, 325
bomby wulkaniczne – 302, 303
Bukavu – 328

C

Caritas Polska – 83, 84, 114, 199
Castiglione – 153

CIMIC (Civil-Military Co-Operation) –
 współpraca cywilno-wojskowa – 281, 289
CPM (European Union) (Civil Protection Mechanism) Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – 140, 142, 146, 147
cudzoziemiec – 43, 44, 45, 51, 72, 73, 75, 76, 85, 86, 94, 214, 249, 348
cyklon tropikalny – 297, 299, 308, 309, 310, 311, 312, 313
Czarnobyl – 59
Czerwony Kryształ – 175
Czerwony Krzyż – 7, 10, 13, 18, 21, 36–38, 40, 41, 44, 48, 49, 53, 56, 67, 70, 83, 106, 107, 117, 128, 129, 130, 133, 134, 136, 137, 144, 145, 152–155, 157–159, 160, 161, 163–170, 172–177, 181, 184, 186, 194–196, 206, 232, 264, 288, 332, 350
Czerwony Półksiężyc – 7, 10, 13, 37, 40, 44, 53, 56, 67, 70, 107, 111, 128, 134, 136, 137, 144, 145, 152, 153, 157, 158, 160, 163–169, 172, 173, 176, 177, 181, 184, 186, 194–196, 264
czynności kryminalistyczne – 332, 334–336, 338, 340, 341

D

Dadaab – 319, 320–322
Darfur – 222, 299, 316, 323, 324
deforestacja – 316, 326, 327
demobilizacja – 228, 241–244, 247
dobrowolność, zasada – 83, 146, 167
dostęp do wody – 257, 271, 316
drewno opałowe – 256, 318, 320, 326, 327

dyplocja humanitarna – 165
 działalność przeciwwminowa – 272
 dziecko – 13, 21, 26, 28, 37, 45, 46, 61, 75,
 126, 127, 159, 171, 187, 226–247, 249,
 250, 252, 267, 269, 271, 272, 321, 350
 dziecko-uchodźca – 228, 236, 240, 245
 dziecko-żołnierz – 228, 229, 241–244, 247

E

ECHO (European Commission Humanitarian
 Aid and Civil Protection Department)
 – Departament Komisji Europejskiej
 ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony
 Ludności – 12, 136–139, 141, 142, 145,
 198, 201
 ECOSOC (Economic and Social Council)
 – Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ –
 116, 119, 120, 125, 126, 183, 185
 edukacja – 159, 199, 206, 213, 219, 228, 232,
 234, 235, 238, 257, 266, 269, 346
 ekshumacja – 339
 ERC (Emergency Relief Coordinator)
 koordynator pomocy w sytuacjach
 kryzysowych – 127, 129, 130–135, 265
 Europejski konsensus w sprawie pomocy
 humanitarnej – 9, 108, 113, 140, 142, 144,
 148, 205, 221, 248, 251
 Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy
 Humanitarnej – 140, 141, 147, 151

F

FAO (Food and Agriculture Organization
 of the United Nations) Organizacja
 Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia
 i Rolnictwa – 121, 122, 125, 128, 134,
 173, 266, 267
 fundacja – 80, 84, 85, 86, 88, 113, 160, 183,
 185, 198, 248

G

gazy wulkaniczne – 302, 303, 307
 GLA (Global Lead Agency) – globalna
 agencja wiodąca – 264, 265

Goma – 326
 goryl górski – 325–328

H

Helmand – 288, 292
 humanitaryzm, zasada – 10, 39, 43, 45, 46, 48,
 51, 63, 66, 69, 83, 99, 108, 131, 144, 147,
 166, 197, 214

I

IASC (Inter-Agency Standing Committee)
 Komitet Międzyagencyjny – 127, 131,
 133–135, 180, 196, 220, 264, 265, 267,
 269
 ICCPR (International Covenant on Civil
 and Political Rights) Międzynarodowy
 pakt praw gospodarczych, społecznych
 i kulturalnych, MPPGSiK – 61, 120,
 233
 ICESCR (International Covenant on
 Economic, Social and Cultural Rights)
 Międzynarodowy pakt praw obywatelskich
 i politycznych, MPPOiP – 21, 27, 61, 69,
 230, 233
 ICISS (International Commission on
 Intervention and State Sovereignty)
 Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji
 i Suwerenności Państw – 63
 ICRC (International Committee of the
 Red Cross) Międzynarodowy Komitet
 Czerwonego Krzyża, MKCK – 35, 36, 40,
 41, 46, 109, 128, 134, 154, 156, 170, 206,
 215, 227, 235, 271, 332
 IDPs (Internally Displaced Person(s)) osoba
 wewnętrznie przesiedlona, tzw. uchodźca
 wewnętrzny – 180, 205, 210, 216, 219,
 236–240, 268, 269, 348
 IFRC (International Federation of Red
 Cross and Red Crescent Societies)
 Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń
 Czerwonego Krzyża i Czerwonego
 Półksiężyca – 7, 128, 134, 162, 264, 266,
 269, 275

J

jedność, zasada – 164, 167, 170
 jeniec wojenny – 36, 38–43, 51, 156, 241, 249

K

Katale – 325
 Katrina – 52, 67, 312
 Kibumba – 325, 326
 Kivu – 244, 317, 325, 327, 328
 klaster – 13, 115, 122, 125–127, 132, 219–221, 224, 225, 263–274, 276, 315
 globalny – 264–266, 269, 270, 272, 274
 logistyczny – 270, 271
 kłęski żywiołowe – 14, 18, 27, 71, 74, 78, 79, 82, 89, 93, 104, 137, 138, 140, 142, 143, 146, 147, 149, 150, 152, 159, 160, 167, 172, 173, 178, 179, 187, 226, 231, 232, 245, 246, 248, 251, 297, 298, 311, 313
 kłusownictwo – 315, 326, 327
 kobieta – 13, 21, 26, 45, 46, 120, 127, 144, 167, 171, 186, 226, 232, 240, 246, 248–258, 267, 321, 350
 kombatan – 38, 41, 42, 234
 Komisja Prawa Międzynarodowego, KPM – 31, 53, 56–58, 60–64, 66, 68–70
 artykuły o ochronie osób w przypadku katastrof – 53, 58–64, 66–70
 Komitet Międzyagencji. *zob.* IASC
 Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – 101, 106, 107
 konflikt zbrojny – 7, 8, 10, 11, 13, 14, 17–20, 22–25, 27, 35–51, 53, 58, 59, 71, 74, 78, 79, 89, 99, 101, 103, 105–107, 109, 112, 114, 118, 130, 144, 151, 152, 155–157, 160, 162, 164, 168, 175–179, 181, 184, 186–188, 200, 206, 210, 212, 215, 216, 218, 219, 222, 226–237, 241–251, 254, 255, 270, 272, 275, 277, 278, 281, 282, 284, 315, 325, 328, 332, 333, 336, 349, 350
 międzynarodowy – 17, 18, 35–38, 43, 49, 50, 51
 niemiędzynarodowy – 17, 35–37, 43, 47–51

kontaminacja – 336

Konwencja ONZ o prawach osób

niepełnosprawnych – 26–28, 61, 233

konwencje genewskie 1949 – 17, 20, 22, 36, 38, 39, 40–42, 47–49, 59, 82, 108, 154–158, 164, 168, 175, 176, 229, 231, 232, 235, 249, 278

konwencje haskie 1899, 1907 – 17, 20, 38, 42

koordynacja – 32, 53, 55, 62, 68, 69, 101, 103, 109, 111, 115, 118, 119, 121, 123, 127–132, 134, 135, 139, 141, 145, 146, 148, 161, 179, 180, 182, 193, 194, 196, 197, 200, 206, 215, 219, 220–225, 248, 263, 264, 266, 267, 269, 273, 274, 276, 284

kryzys humanitarny – 9, 11, 14, 25, 26, 71, 74, 78, 99, 100–102, 104, 105, 106, 108, 109, 111, 114, 115, 122, 131, 132, 135, 140, 145, 162, 172, 179–181, 188, 189, 192, 193, 195, 196, 200, 201, 206, 212, 220, 222, 223, 231, 251, 254, 259, 267, 270, 271, 274, 315, 332

kryzysy złożone (*complex emergencies*) – 9, 14, 168, 180

L

lahary – 305

las równikowe – 324, 325, 328

latryny – 316, 330

ława – 299, 300–303

ławiny piroklastyczne – 304, 305

logistyka – 144, 146, 220, 266, 270, 271, 317, 334

ludność cywilna – 17, 37, 38, 41, 43, 45–50, 156, 180, 181, 186, 200, 201, 205, 206, 215, 227, 234, 242, 244, 245, 247, 249, 266, 272, 273, 277–279, 283, 289, 290

M

masowe ofiary – 333, 334, 336, 337

materiał dowodowy – 336, 337, 338, 341, 344

materiał porównawczy – 336–338, 341, 343–345

Mercy Corps – 316

Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy – 53, 56, 70, 164, 168
 międzynarodowe prawo humanitarne
 konfliktów zbrojnych – 36, 50, 155–157, 168, 175–177
 Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy – 10, 13, 40, 56, 107, 137, 144, 145, 152, 153, 163, 165, 166, 168, 172, 176–201
 Mugunga – 325, 327

N

NATO (North Atlantic Treaty Organization)
 Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego – 55, 281, 285, 291, 349
 neutralność, zasada – 10, 63, 102, 107, 108, 131, 140, 144, 147, 166, 188, 197, 200, 280, 287, 289, 290, 296
 NGO(s) (Non-Governmental Organizations)
 organizacja(e) pozarządowa(e) – 133, 134, 168, 181–201
 niezależność, zasada – 10, 102, 108, 131, 133, 144, 147, 166, 200
non-refoulement – 207, 208

O

obozy dla uchodźców – 201, 219, 237–239, 247, 252, 255–258, 266, 268, 270, 315–330
 obrona cywilna – 54, 82, 83, 307
 Ocean Indyjski – 59, 108, 145, 305, 308, 310, 312, 334
 OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) Biuro Narodów Zjednoczonych ds. koordynacji pomocy humanitarnej – 101, 103, 105, 108, 113, 121, 122, 127, 128, 132–134, 179, 180, 189, 196, 217–219, 221, 224, 263, 265, 274, 315, 316, 318, 330
 ochrona cywilna – 159, 170, 272
 ochrona czasowa – 76
 odpady – 315–317, 330

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)
 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – 99, 101, 102, 104–107, 110, 111, 113, 114, 144, 197, 198, 285
 oględziny miejsca – 336
 oględziny zwłok – 334, 339
 okupacja – 19, 43, 45, 51, 58, 209, 213, 234, 249
 organizacje wyspecjalizowane – 66, 119–123, 157
 osoba chroniona – 38–41, 43, 44, 46, 50
 osoba cywilna – 36, 38–41, 43–49, 59, 230, 232, 249

P

palma olejowa – 329
 państwa upadające – 189, 283
 państwa upadłe – 51, 189, 283
 Park Narodowy Kahuzi-Biega – 328
 Park Narodowy Wirunga – 315, 325–328
 pasterstwo – 316, 322
 perspektywa płci – 248–259
 płęć – 117, 144, 152, 158, 248, 250–259, 272, 342
 pobyt tolerowany – 72, 76
 Polski Czerwony Krzyż, PCK – 36–38, 83, 84, 89, 159, 160, 167, 169, 170, 171, 174, 176, 177, 210, 350
 pomoc rozwojowa – 9–11, 71, 78, 102, 104, 113, 126, 191, 199, 242, 255, 280, 281, 288, 289, 291, 292
 popioły wulkaniczne – 302–305
 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – 21, 61, 206, 233
 powszechność, zasada – 167
 prawa człowieka – 10, 13, 17–34, 51, 57, 61, 62, 64, 68–70, 78, 99, 109, 111, 114, 117, 137, 151, 156, 157, 180, 181, 185, 186, 192, 195, 200, 206, 208, 210, 211, 212, 215, 220, 227, 229, 230–233, 235, 236, 243, 247, 249, 250, 255, 256, 259, 269, 272, 273, 344, 347, 350

prawa dziecka – 21, 61, 75, 126, 227,
230–233, 236, 241

prawo do edukacji – 235

prawo

do odpowiednich warunków bytowych –
26, 61, 214

do pożywienia – 26, 31

do wody – 26, 31, 272

do zdrowia – 26, 31, 57

do życia – 18, 20, 26, 31, 69, 75, 230

prawo humanitarne – 12, 13, 17–20, 22–24,
28–30, 35, 36, 38–40, 42, 43, 47–51, 53,
58, 59, 118, 155–159, 164, 168, 169, 171,
175–177, 184, 186, 195, 206, 210, 211,
215, 220, 227, 229, 230, 232–234, 236,
241, 244, 247, 249, 250, 259, 268, 272,
273, 278, 347, 348, 350

pochodne – 137, 138, 140

promocja higieny – 196, 256, 264, 266, 271,
316

protokoły dodatkowe 1977 – 17, 20, 36, 38–
41, 46, 48, 49, 59, 82, 156, 158, 168, 175,
176, 229, 231, 232, 234, 235, 245, 249

PRT (Provincial Reconstruction Team) Zespół
– Odbudowy Prowincji – 289

przemoc ze względu na płeć – 254, 255, 258

przesiedlenia wewnętrzne – 28, 180, 205–225

przyptył sztormowy (nagon sztormowy) –
309, 311, 312

pyły wulkaniczne – 303, 306

Q

QIPs (Quick Impact Projects) projekty
o szybkim wpływie – 292

R

Rada Bezpieczeństwa (ONZ) – 50, 64, 116,
118, 119, 123, 228, 234, 243, 245, 250,
254, 285

Rada Delegatów – 165, 172

ranny żołnierz – 37, 38, 158

ratowanie zdrowia – 270

rolnictwo – 110, 121, 122, 128, 173, 266, 267

równość płci – 248, 252, 255–257, 259

S

Sahel – 180, 298, 299, 316

schronienie – 9, 31, 60, 102, 149, 156, 163,
196, 206, 207, 209, 212–215, 217–219,
222, 226–228, 231, 235, 236, 238, 239,
247, 252, 257, 258, 266, 268, 269, 275,
312, 314, 316, 325

Sekretariat Generalny ONZ – 14, 55, 63, 120,
123, 126, 127, 129, 130, 135, 211, 220,
228, 239, 255

SOFA (Status of Forces Agreement) Umowa
o statusie sił zbrojnych – 66

soft law – 30, 49, 50, 55

Solferino – 36, 37, 153, 154

społeczność humanitarna – 115, 132, 134, 188,
210, 221, 270

standardy minimalne – 150, 195, 213, 275, 276

standardy opiniowania – 335

stowarzyszenie krajowe Czerwonego Krzyża
i Czerwonego Półksiężycy – 152, 155–163,
165–167, 170, 172–175, 177, 181

stowarzyszenie rejestrowe – 86–88

stowarzyszenie zwykłe – 88

strefa sucha – 319, 323

system klastrowy – 115, 206, 220, 221, 225,
263, 264, 273, 274, 276

T

trybunały międzynarodowe – 19, 118, 348

trzęsienie ziemi – 7, 8, 52, 59, 72, 100, 108,
111, 112, 159, 163, 179, 198, 217, 226,
228, 234, 298, 299, 305, 316, 334

tsunami – 7, 52, 57, 59, 67, 104, 108, 112, 198,
263, 305, 306, 315, 334, 335, 344

U

uchodźca – 10, 28, 57, 61, 102, 105, 106, 108,
110, 114, 117, 122, 123, 125, 128, 136,
143, 149–151, 156, 171, 180, 188, 198,
199, 201, 205–215, 217–226, 228, 234,
236–240, 245, 247, 250–252, 255, 257,
268–270, 272, 314–323, 325–330, 348,
349

uchodźca(y) środowiskowy(i) – 136, 149–151,
213

uchodźstwo – 206, 208, 216, 235, 238, 239,
246

UNDP (United Nations Development
Programme) Program Narodów
Zjednoczonych ds. Rozwoju – 123,
126–128, 132, 134, 248, 266, 268, 269,
324

UNFPA (United Nations Population Fund)
Fundusz Ludnościowy Narodów
Zjednoczonych – 122, 123, 126, 127, 134,
272

UNHCR (UN Refugee Agency, Office of the
United Nations High Commissioner for
Refugees) Urząd Wysokiego Komisarza
Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
– 105, 106, 113, 122, 123, 125, 126, 128,
129, 130–132, 134, 181, 201, 206–213,
217–219, 221–225, 236, 238, 240, 266,
268, 269, 272, 318, 326, 331, 349

Unia Europejska – 9, 12, 13, 20, 101–103,
107, 110, 113, 121, 126, 136, 137, 139,
143, 149, 151, 208, 209, 251, 347

UNICEF (United Nations International
Children's Emergency Fund) Fundusz
Narodów Zjednoczonych na rzecz dzieci
– 113, 122, 123, 126–129, 134, 181, 241,
253, 266, 267, 269, 271, 272

UNO (United Nations Organization)
Organizacja Narodów Zjednoczonych,
ONZ – 13, 14, 18, 20, 21, 23, 25–30,
32–34, 41, 50, 53–57, 61–65, 70, 99,
100, 104, 106, 107–109, 113, 115–123,
125–137, 141, 142, 145, 157, 161, 162,
165, 179, 180, 181, 183, 189, 197, 206,
208–211, 214, 220, 221, 226, 228, 232,
234, 236, 239, 243, 245, 249, 250, 254,
255, 263–265, 267–269, 271, 272, 274,
276, 285, 288, 347, 349, 350

UNRWA (United Nations Relief and Works
Agency for Palestine Refugees in the Near
East) Agenda Narodów Zjednoczonych
dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na
Bliskim Wschodzie – 106, 113, 123, 125,
126, 128, 129, 217, 238

utwory piroklastyczne – 302, 303

W

wewnętrzne przesiedlenie – 7, 61, 205–225,
228, 236, 237, 239, 240, 245, 251, 252,
255, 256, 266, 268, 323, 329, 330

WFP (United Nations World Food Programme)
Światowy Program Żywnościowy – 106,
113, 122, 123, 125, 126, 128, 134, 173,
181, 266, 267, 271

WHAM, (Winning Hearts and Minds) Wygrać
Serca i Umysły – 279

WHO (World Health Organization) Światowa
Organizacja Zdrowia – 121, 122, 127, 128,
134, 266, 270, 271, 342

współpraca rozwojowa – 71, 74, 77–79, 83,
89, 113, 199

Z

Zasady Dobrego Partnerstwa – 172

Zasady Dobrego Świadczenia Pomocy
Humanitarnej – 102, 108, 144

Zasady Podstawowe Czerwonego Krzyża
(Siedem Zasad) – 157, 166, 167, 172

zbiórka publiczna – 89–93

Zgromadzenie Ogólne ONZ – 21, 29, 31,
55–57, 61, 63, 65, 75, 104, 108, 116, 118,
119, 121, 123, 125–127, 129–131, 134,
157, 158, 160–162, 170, 208, 215, 219,
221, 227, 228, 234, 243, 250, 255, 263,
272, 276

znaki informacyjne – 176

znaki ochronne – 37, 154, 174

zobowiązania humanitarne – 164

Ż

żywność

dostęp – 47, 252, 266, 267, 275

dystrybucja – 173, 267

program – 266

NOTY O AUTORACH

Michał Balcerzak – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Praw Człowieka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. W latach 2003–2009 współpracownik Zespołu Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Członek I’Institut international des droits de l’Homme w Strasburgu. Zastępca członka zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Niezależny ekspert w grupie roboczej ONZ ds. ludności pochodzenia afrykańskiego.

Agnieszka Bieńczyk-Missala – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą (2008–2012), analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2006–2008). Kierownik projektu naukowego „Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Redaktorka i autorka publikacji na temat ochrony praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i polityki zagranicznej RP: *Rafał Lemkin – A Hero of Humankind*, Warszawa 2010 (współredakcja z S. Dębskim); *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2007 (współredakcja z R. Kuźniarem); *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Warszawa 2005 (książka ukazała się w języku angielskim nakładem PISM w 2006 r.).

Anna Dudek – doktor nauk o Ziemi w zakresie geografii, adiunkt w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Główne zainteresowania badawcze: środowisko i rozwój społeczno-gospodarczy, uwarunkowania ochrony przyrody w Afryce i Azji, pomoc humanitarna a środowisko. Autorka wielu artykułów z zakresu geografii społeczno-gospodarczej i ochrony przyrody.

Zdzisław Galicki – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego UW. Autor monografii *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego* (Warszawa 2001) oraz ponad 100 artykułów naukowych i opinii prawnych. Członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP, przez trzy kadencje członek Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ.

Piotr Girdwoyń – profesor nauk prawnych, zatrudniony w Katedrze Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta Alexander von Humboldt-Stiftung i Straniak-Stiftung, w ramach grantów i pobyków badawczych przebywał w Niemczech, Szwajcarii i USA. Autor monografii oraz licznych artykułów z dziedziny kryminalistyki, procesu karnego, a zwłaszcza prawa dowodowego, dowodu z opinii biegłego i tzw. dowodu naukowego (*scientific evidence*).

Patrycja Grzebyk – doktor nauk humanistycznych, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Autorka monografii *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (Routledge 2013) oraz licznych artykułów.

Dorota Heidrich – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka monografii *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka* (Warszawa 2005) oraz publikacji naukowych na temat IDPs, organizacji pozarządowych, międzynarodowych trybunałów karnych i sprawiedliwości tranzytywnej.

Jacek Jagielski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor monografii i opracowań na temat prawa o obywatelstwie polskim i cudzoziemcach, a także dotyczących ustroju administracji publicznej, kontroli administracji i wielu innych zagadnień z dziedziny nauk prawnoadministracyjnych.

Tomasz Kamiński – doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej. Autor i redaktor naukowy monografii i książek z dziedziny prawa międzynarodowego oraz autor licznych artykułów naukowych.

Maria Magdalena Kenig-Witkowska – profesor nauk prawnych, profesor zwyczajny, kierownik Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka licznych publikacji z prawa europejskiego i międzynarodowego.

Monika Korowajczyk-Sujkowska – politolog, absolwentka nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim, wykładowczyni na Poddyplomowych Studiach Pomocy Humanitarnej UW, pracownik Polskiej Akcji Humanitarnej od 2009 r., obecnie na stanowisku dyrektora Działu Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej.

Katarzyna Kot-Majewska – magister stosunków międzynarodowych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie i geografii na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2007–2013 pracownik Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w tym w latach 2011–2013 kierownik Referatu ds. Pomocy Humanitarnej i wielokrotny przedstawiciel Polski na posiedzeniach Grupy Roboczej Rady UE ds. Pomocy Humanitarnej (COHAFA) i innych spotkaniach na forum UE oraz ONZ o tematyce humanitarnej. Od września 2013 r. specjalista ds. ochrony uchodźców w Biurze Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w Sudanie Południowym (2013–2015) oraz w Libanie (od września 2015 r.). Autorka publikacji na temat pomocy humanitarnej i rozwojowej.

Marek Madej – doktor nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor dwóch monografii, w tym *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (Warszawa 2007), współautor lub redaktor kilku prac zbiorowych (m.in. *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012) oraz licznych artykułów z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza funkcjonowania NATO i współczesnych konfliktów zbrojnych, terroryzmu oraz innych form przemocy zorganizowanej.

Jerzy Makowski – profesor doktor habilitowany nauk o Ziemi, pracownik Zakładu Geografii Politycznej i Studiów Regionalnych na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor i współautor publikacji: *Geografia fizyczna świata* (Warszawa 2006); „Human activities and depredation of resources in the State of Mexico’s Mazahua Region”, w: M. Skoczek (red.), *Mazahua Region in Mexico. Towards a New Indigenous Rurality* (Warszawa 2001); publikacje z Joanną Miętkiewską-Bryndą: „Przyroda i jej wizje”, w: M.F. Gawrycki (red.), *Dzieje kultury latynoamerykańskiej* (Warszawa 2010); „Środowisko a rozwój”, w: M. Czerny (red.), *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju* (Warszawa 2012).

Joanna Miętkiewska-Brynda – magister geografii, pracownik Zakładu Geografii Politycznej i Studiów Regionalnych na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka i współautorka publikacji: „Changes in the Eastern Paraguay’s Border Areas in the context of processes of globalization”, w: *Especificidades socioespaciales en el ordeamiento territorial* (México 2004); „Środowisko a rozwój”, w: A. Bąkiewicz, U. Żuławska (red.), *Rozwój w dobie globalizacji* (Warszawa 2010); publikacje z Jerzym Makowskim: „Przyroda i jej wizje”, w: M.F. Gawrycki (red.), *Dzieje kultury latynoamerykańskiej* (Warszawa 2010); „Środowisko a rozwój”, w: M. Czerny (red.), *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju* (Warszawa 2012).

Elżbieta Mikos-Skuza – doktor nauk prawnych, pracownik Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, dyrektor ds. NOHA (Network on Humanitarian Action – międzynarodowej sieci uniwersytetów prowadzących programy nt. pomocy humanitarnej) na Uniwersytecie Warszawskim, kierownik studiów magisterskich na kierunku Humanitarian Action i studiów podyplomowych Pomoc humanitarna na Uniwersytecie Warszawskim, członek instytucji międzynarodowych zajmujących się praktycznym stosowaniem międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, autorka licznych publikacji z tej dziedziny.

Joanna Nowakowska-Malusecka – doktor habilitowany nauk prawnych, zatrudniona w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Autorka monografii *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie* (Katowice 2000), *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe* (Bydgoszcz–Katowice 2012) oraz licznych artykułów z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego, międzynarodowego prawa karnego oraz praw człowieka.

Katarzyna Sękowska-Kozłowska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN, wykładowczyni *gender studies* na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza. Autorka monografii *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie* (Toruń 2011) oraz licznych artykułów z dziedziny praw człowieka.

Magdalena Stefańska – doktor nauk ekonomicznych; absolwentka Kolegium Ekonomiczno-Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, specjalizuje się stosunkach międzynarodowych oraz społecznych determinantach gospodarowania. Autorka artykułów naukowych poświęconych międzynarodowej polityce humanitarnej; przewodnicząca Komisji ds. Ochrony Znak Czerwonego Krzyża; zawodowo związana z biurem Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża jako kierownik działu Współpracy z Zagranicą.