

## UPRAVLJANJE PRIRODNIM I NUKLEARNIM KATASTROFAMA: PRAVNI I ETIČKI PRISTUP<sup>2</sup>

### *Apstrakt*

*Cilj ovog rada je da osvetle neka od glavnih pitanja koja nastaju u vezi sa prirodnim i nuklearnim katastrofama. U tom kontekstu, posebno se razmatraju tri glavne faze u upravljanju katastrofama: predviđanje i spremnost na katastrofu; hitan odgovor na katastrofu; medicinsko upravljanje i podrška kao deo hitnog odgovora na katastrofu i obeštećenje žrtava katastrofe, i to kako sa stanovišta pravne teorije, tako i sa gledišta međunarodnih pravnih instrumenata.*

***Ključne reči:*** katastrofa, predviđanje i spremnost, hitan odgovor, medicinsko upravljanje, obeštećenje.

### 1. Uvod

Katastrofe (masovne nesreće, vanredne situacije) su više ili manje (ne)predvidljivi, izuzetni događaji, velikih razmera ili lokalni, ekstremni ili ograničeni. Međunarodna federacija Crvenog krsta (*International Federation of Red Cross*) i Društava crvenog polumeseca (*Red Crescent Societies*) definišu katastrofu kao: „iznenadan, koban događaj koji ozbiljno remeti funkcionisanje zajednice ili društva i uzrokuje ljudske, materijalne i ekonomske ili ekološke gubitke koji prekoračuju mogućnost zajednice ili društva da se izbori sa njim korišćenjem svojih vlastitih sredstava. Mada ih često prouzrokuje priroda, katastrofe može uzrokovati

<sup>1</sup> Naučni savetnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu; mail: vklajn@idn.org.rs

<sup>2</sup> - Napomena o radu: tema je obrađena kao rezultat rada na projektu br. 179023 (2011-2015), koji podržava Ministarstvo za prosvetu, nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, a čiji je nosilac Centar za pravna istraživanja Instituta društvenih nauka u Beogradu.

i čovek“.<sup>3</sup> Katastrofe uvek nasaju iz neke fundamentalne neravnoteže između opasnosti u okruženju i ranjivosti (podložnosti) ljudske zajednice, odnosno društva. Razumevanje glavnih faktora koji proizvode ili će proizvesti opasnosti i ranjivosti sada ili u budućnosti ima ključnu ulogu u procenjivanju rizika katastrofa.<sup>4</sup>

Postoje brojna objašnjenja zašto se oblast zakona o katastrofama opire kretanju ka „internacionalizaciji“, ali su dva najvažnija. Prvo, budući da su nacionalni zakoni i politike koji regulišu upravljanje katastrofama oskudni, nema adekvatnog utemeljenja u nacionalno specifičnim zakonima i normama na kojima bi se gradila međunarodna građevina. Drugo, težnja je vladâ da „idu same“ kada dođe do upravljanja katastrofama. Umesto da se upravljanje katastrofama tretira kao područje recipročnog rizika u kome su potrebe i interesi različitih zemalja međusobno zavisni, zemlje generalno upravljaju katastrofama na jednoj *ad hoc* pojedinačnoj osnovi.<sup>5</sup>

Ipak, ne postoji potpun nedostatak prekograničnih pravnih normi. Međunarodne pravne norme najvidljivije su kad dolazi do hitnog odgovora na prirodne katastrofe; samo su delom vidljive na polju predviđanja i spremnosti na katastrofe, ali su u velikoj meri nevidljive na polju obeštećenja žrtava posle katastrofe. Suprotno tome, međunarodni sporazumi postoje u nuklearnoj oblasti. Oni počivaju na poimanju da će nuklearna nesreća u jednoj zemlji imati negativne posledice i u drugim obližnjim zemljama. Nikakvi slični sporazumi ne postoje za prirodne katastrofe. Slučajnost (nasumičnost) prirodne katastrofe, zajedno sa teškoćom predviđanja njenih posledica i nedovoljna jasnoća između onog što ustanovljava prirodnu naspram ljudski-uzrokovane katastrofe otežava konstruisanje međunarodnih pravnih (zakonskih) normi.<sup>6</sup>

Mada je izvesnu kategorizaciju i razliku nužnu napraviti kada se analiziraju katastrofe, važno je istaći da su šira razdvajanja između različitih vrsta (tipova) katastrofa često nejasna. Ponekad je teško da se napravi razlika između onih koje „potiču od čoveka“ (*man-made*) i onih koje su „prirodne“. Poplava može biti „prirodna“ katastrofa, na primer,

<sup>3</sup> Upor. H.Ashton: „Legal and Ethical Aspects of First Medical Response To Disasters“, Background Paper, *Centre for Science, Society and Citizenship*, 14./9/2008, 6, International Workshop, Rome 11-12 December 2008, Grant Agreement No. 218057, <http://www.cssc.eu>, 20.11.2014.; V. član 2, stav 1, tačka 3 srpskog Zakona o javnom zdravlju, „*Službeni glasnik RS*“, br.72/2009.

<sup>4</sup> Upor. J.Arnold: „Disaster Medicine in the 21<sup>st</sup> Century: Future Hazards, Vulnerabilities and Risks“, Special Report, *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol.17, No.1, January-March, 2002:3; <http://pdm.medicine.wise.edu>, 15.05.2015.

<sup>5</sup> Upor. E.Feldman,C.Fish: “Natural Disaster, Nuclear Disaster and Global Governance”, (2015), *Faculty Scholarship Paper*, 1552: 1-2, [http://scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/1552](http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1552), 17.06.2015.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 41-43

ali šteta koju ona prouzrokuje skoro je uvek izazvana „neprirodnim“ okruženjem (nedovoljno zaštićenim rečnim obalama - nasipima; gradnjom kuća suviše blizu reka u vodoplavnim područjima, i sl.). Topljenje jezgra nuklearnog reaktora na nuklearnoj elektrani može biti „nuklearna“ katastrofa, ali ona može biti aktivirana zemljotresom ili nekim drugim „prirodnim“ događajem. Čak i prirodna katastrofa može biti varljiva u tome što može da uključi katastrofe koje „potiču od čoveka“, koje štete „prirodnoj“ životnoj sredini, kao što je izlivanje nafte. Slično, razlika između spremnosti za i odgovora na katastrofu može biti neprozirna ili, kao ona između neposrednog, hitnog odgovora na katastrofu i obešćenja žrtava pošto se katastrofa dogodila.<sup>7</sup>

Cilj ovog rada je da osvetli neka od glavnih pitanja koja nastaju u vezi sa prirodnim i nuklearnim katastrofama. U tom kontekstu, posebno se razmatraju tri glavne faze u upravljanju katastrofama: predviđanje i spremnost na katastrofu; hitan odgovor na katastrofu; medicinsko upravljanje i podrška kao deo hitnog odgovora na katastrofu i, obeštećenje žrtava katastrofe, i to kako sa stanovišta pravne teorije, tako i sa gledišta međunarodnih pravnih instrumenata.

## 2. Prirodne katastrofe

Faktori koji imaju tendenciju da proizvedu opasnosti u svetu u XXI veku uključuju rast stanovništva, dalje uništavanje prirodne sredine, globalno zagrevanje, krčenje šuma, ekonomske neravnoteže, opasni materijali, hemijsko oružje, itd. Faktori koji uvećavaju (generišu) ranjivosti od opasnih događaja uključuju rast populacije, činioci infekcija, opasne materije, hemikalije, hemijska oružja, starenje populacije, siromaštvo, loša raspodela stanovništva u područja sklona katastrofama, urbanizacija, itd. Globalna ekološka međuzavisnost biće stare katastrofe u nepredviđenim oblicima i nove katastrofe na načine koji su još nezamislivi. U proceni rizika budućih katastrofa kritičnu ulogu ima mogućnost upravljanja. Verovatnoća bilo koje date katastrofe može značajno da se izmeni putem upravljanja njenim različitim komponentama opasnosti i ranjivosti.<sup>8</sup>

Četiri drevna elementa - zemlja, vatra, voda i vetar - nastaviće da izazivaju zemljotrese, požare vegetacije, poplave i tropske ciklone, mada će u mnogim slučajevima razlozi biti mnogo komplikovaniji, a posledice mnogo ozbiljnije. Bilo da se razmatra rizik prirodnih ili antropogenih katastrofa, važno je da upravljači katastrofom stalno imaju u vidu zemaljske opasnosti i ranjivosti, na primer, visok rizik od problema kao

<sup>7</sup> *Ibid.*, 6-7.

<sup>8</sup> Upor. J. Arnold, 2002., 3; 8.

što je prisustvo opasnih materija u društvu ili rast populacije zajedno sa događanjem zemljotresa.<sup>9</sup>

## 2.1. Predviđanje i spremnost na prirodne katastrofe

Napori na razvijanju upravljačkih mehanizama za predviđanje i spremnost na katastrofu rezultirali su u „napabirčenim“ multilateralnim i bilateralnim sporazumima između suverenih država i između suverenih država i regionalnih i međunarodnih organizacija. Ovim sporazumima često nedostaju primenjujući mehanizmi i skloni su da se usresrede na uska pitanja bitna za region i podregion. Region Kariba, na primer, zaključio je Konvenciju za zaštitu i razvoj životne sredine mora širom regiona Kariba 1983. godine (*Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region in 1983*), koja zahteva od strana ugovornica da preduzmu sve potrebne mere da odgovore ili na pretnju zagađenjem ili na postojanje zagađenja u području Kariba (član 11).<sup>10</sup> Ova Konvencija je dobar primer nejasne granice između različitih vrsta katastrofa. Mnogi bi smatrali da je izlivanje nafte katastrofa koja potiče od čoveka. Međutim, rezultati izlivanja: povreda divljih životinja, kvaliteta vode, i sl., više odgovaraju definiciji prirodne katastrofe. Ključan deo Konvencije je Protokol koji se tiče kooperacije u borbi protiv izlivanja nafte u širem regionu Kariba, sa Aneksom člana 3, od 24. marta 1983, koji je stupio na snagu 11. oktobra 1986. godine.<sup>11</sup> Protokol neuspešno određuje i obaveze ugovornih strana u slučaju velikog izlivanja nafte i u stvaranju mehanizama koji osiguravaju da će strane ugovornice ispuniti svoje obaveze. Neodređenost odredbi ovog Protokola i Konvencije uopšte, samo ohrabruju, ali ne zahtevaju od država potpisnica da usklade svoje nacionalne politike da bi se postigli ciljevi Konvencije.<sup>12</sup>

Svetska konferencija o smanjenju katastrofa Ujedinjenh nacija iz 2005. godine (*United Nation's 2005 World Conference on Disaster Reduction*) predstavlja međunarodni napor ka razvijanju međunarodnih pravnih normi o predviđanju i spremnosti na prirodne katastrofe koja usvaja, na kraju, Međunarodni program ranog upozoravanja (*International Early Warning Programme*). Program ima hvale vredan cilj da razvije internacionalni sistem ranog upozoravanja kada su katastrofe bliske, okvire planova i potpuno opisivanje lanca donošenja odluka (UNISDR,

<sup>9</sup> *Ibid.*, 8-9.

<sup>10</sup> E. Feldman, C. Fish, 2015:7.

<sup>11</sup> *Protocol Concerning Cooperation in Combating Oil Spills in the Widler Cariban Region, with Annex, art 3, March 23, 1983, T.I.A.S. No.11, 085, 1506, U.N.T.S. 157 (entered into force Oct. 11, 1986).*

<sup>12</sup> E. Feldman, C. Fish, 2015: 7.

2004).<sup>13</sup> Program posebno naglašava da je vizija Međunarodne strategije za smanjenje katastrofa UN „da se omogući svim zajednicama da postanu otporne na dejstva prirodnih, tehnoloških i ekoloških opasnosti“.<sup>14</sup>

## 2.2. Hitan odgovor na prirodne katastrofe

Kada se katastrofa dogodi, svaka prepreka i zakašnjenje u pružanju pomoći mogu da budu fatalni za veliki broj ljudi i otuda su pravni i delotvorni zakoni u ovoj oblasti od suštinske važnosti. Do 2000. godine nije postojao nijedan šire prihvaćen izvor međunarodnog zakona koji bi sadržao pravne standarde, procedure, prava i dužnosti koji se odnose na odgovor i pomoć u katastrofi. Nisu postojala nikakva univerzalna pravila koja olakšavaju sigurnu, delotvornu međunarodnu pomoć i mnogi napori pomoći bili su otežani kao rezultat toga.<sup>15</sup>

Iz ovih razloga, Međunarodna federacija Crvenog krsta započela je rad na Međunarodnom zakonskom projektu odgovora na katastrofu 2000. godine (*International Disaster Response Law Project, 2000*). Ovim projektom, Federacija nastoji da okupi zajedno različite međunarodne instrumente koji sadrže zakonske politike koje se tiču katastrofa. Ovi međunarodni instrumenti uključuju ugovore, rezolucije i vodiče, koji se grupišu i formiraju Međunarodna zakonska pravila i principe u odgovoru na katastrofu (*International Disaster Response Laws Rules and Principles*) ili IDRL. Ključni osnov za IDRL je Zakon o ljudskim pravima (*Human Rights Law*), koji uključuje, između ostalih, pravo na život, hranu i vodu, stanovanje, odeću, zdravlje, izdržavanje i slobodu od diskriminacije. Dva osnovna ugovora o ljudskim pravima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) (*The International Convent on Civil and Political Rights, 1966*) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) (*The International Convent on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*). Za prikupljanje humanitarne pomoći važno je pomenuti Kancelariju UN za koordinaciju humanitarnih poslova (*UN's Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/OCHL*), Razvojni program Ujedinjenih nacija (*United Nations Development Programme/UNDP*), UNICEF i druge međunarodne organizacije.<sup>16</sup> Istaknuta je i uloga donatorske pomoći. Dva najvažnija instrumenta su Konvencija o pomoći u hrani (1999) (*Food Aid Convention, 1999*) i Principi i praksa dobrih humanitarnih donatorskih odnosa (2003) (*Principles and Practice of Good Humanitarian Donorships, 2003*). Važnost donatorske pomoći

<sup>13</sup> *Ibid.*, 8-9.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Upor. H: Ashton, 2008: 8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 8-9.

istaknuta je u hitnom odgovoru na zemljotres i cunami u Indijskom okeanu 2004. godine, u kojem je 78 zemalja, 30 organizacija i jedan broj bez presedana direktnih privatnih donatora doprineo sa više od 1,6 biliona američkih dolara pomoći. U narednim godinama uloga privatne pomoći u humanitarnoj pomoći posle katastrofa nastavila je da raste. Od 2006. do 2010. godine, na primer, privatni fondovi kao deo ukupnog humanitarnog odgovora raste od 17% na 32%. Nažalost, i humanitarne organizacije i donatorska pomoć naišli su na niz teškoća u borbi da se humanitarna pomoć koordinisano raspodeli. Sposobnosti za koordinaciju vrlo su malo napredovali u ovoj oblasti.<sup>17</sup>

Zakon o transportu (*Transport Law*), sadrži nekoliko ugovora, na primer, Konvenciju o olakšavanju međunarodnog pomorskog saobraćaja (1965) (*The Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965*) čije su pojedine odredbe oblikovane da olakšaju ulaz pomoći u stvarima i personalu posle katastrofe. Neki aspekti Kosmičkog prava takođe su bitni za odgovor na katastrofe, na primer, o Kooperaciji čartera da dostignu koordinisano korišćenje kosmičkih sredstava u slučaju prirodnih ili tehnoloških nesreća (1999) (*Charter on Cooperation to Archive Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters, 1999*). Konvencija o obezbeđenju telekomunikacionih sredstava za ublažavanje katastrofa i operacija doturanja pomoći (1998) (*The Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Oporetion, 1998*) sadrži odredbe koje se odnose na smanjenje uobičajenih prepreka za korišćenje telekomunikacionih sredstava u toku nesreće/katastrofe; na uvozne i izvozne restrikcije; na korišćenje pojedinih vrsta opreme i pojedinih vidova radio-frekvencija. Ova Konvencija je jedna od malog broja pravnih dokumenata koja se odnosi i na države i na nevladine organizacije u pružanju pomoći.<sup>18</sup>

Za medicinski odgovor na katastrofe, Zdravstveno pravo (*Health Law*) posebno je važno. Različiti vodiči odnose se na doniranje lekova, korišćenje poljskih bolnica i prevenciju i odgovor na širenje bolesti. Prema sistemu UN, postoje zakoni o postupanju sa raseljenim licima, što je od posebnog značaja za žrtve katastrofa koje su ostale bez mesta za stanovanje. Najšire korišćeni zakoni i vodiči na polju pomoći u vanrednoj situaciji posle katastrofe su Zakon o ponašanju Međunarodnog Crvenog krsta i Pokreta Crvenog polumeseca i nevladinih organizacija (1994) (*The Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Government Organizations, 1994*); Sfera humanitarnog čartera i minimalni standardi pomoći u katastrofi (*The Sphere Humanitarian Charter and*

<sup>17</sup> Upor. E. Feldman, C. Fish, 2015: 9-10.

<sup>18</sup> H. Ashton, 2008: 9-10.



*Minimum Standards in Disaster Relief*), revidiran 2004. godine, i Hyogo okvirni postupak (2005) (*Hyogo Framework Action, 2005*) Iako neizmerno korisni, ovi dokumenti, pošto nisu obavezujući, njihov uticaj na globalnom nivou je ograničen. Neki od najsveobuhvatnijih globalnih instrumenata u ovoj oblasti su neobavezujuće deklaracije, zakoni i vodiči.<sup>19</sup>

Uprkos činjenici da je IDRL uspeo da pruži izvesnu jasnoću u pravnu situaciju koja okružuje odgovor na katastrofe, on je takođe istakao brojne praznine u sadašnjem zakonodavstvu. Otuda postoji još prostora za unapređenje i razjašnjenje zakona koji se odnose na hitan odgovor na katastrofe.

### **2.3. Medicinsko upravljanje i podrška kao deo hitnog odgovora na prirodne katastrofe**

Lekari su deo koordinisanih operacija koje obuhvataju mnoge aktere, kao što su spasioci, vatrogasci i osoblje za sprovođenje zakona. Ove operacije iziskuju delotvornu i centralizovanu vlast koja koordinira društvene (javne) i privatne napore. Spasioci i lekari suočavaju se sa izuzetnom situacijom u kojoj njihova profesionalna etika mora da osigura da će tretman onih koji su preživeli katastrofu biti u skladu sa osnovnim etičkim načelima i da neće biti pod uticajem drugih motiva.<sup>20</sup>

Neadekvatna i/ili nepostojeća medicinska sredstva na licu mesta i veliki broj povređenih ljudi u kratkom vremenu predstavljaju poseban izazov. Stoga Svetska medicinska asocijacija preporučuje sledeće etičke (i pravne – dodala VK) principe i postupke koji se odnose na ulogu lekara u situaciji katastrofe.

*Pravo prvenstva, odabira ili trijaže* je medicinski postupak prioritizovanja tretmana i upravljanja zasnovanog na brznoj dijagnozi i prognozi svakog pacijenta. Trijaža mora da se vrši sistematično, uzimajući u obzir medicinske potrebe, mogućnosti medicinske intervencije i raspoloživosti medicinskih sredstava. Vitalni postupci reanimacije mogu da se izvrše u isto vreme kad i trijaža. Trijaža nameće etičke i pravne problem koji su posledica ograničenih sredstava tretmana neposredno na raspolaganju u odnosu na veliki broj povređenih lica u različitim stanjima zdravlja. Idealno, trijaža treba da bude poverena ovlašćenim, istaknutim lekarima ili lekarskim

<sup>19</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>20</sup> Izjava Svetske medicinske asocijacije o medicinskoj etici u slučaju katastrofe /WMA Statement on Medical Ethics in the Event Of Disasters, usvojena na 46-oj Generalnoj skupštini WMA, Pilenberg, Južna Afrika, oktobra 2006. godine, 2/6, <http://www.wma.net/cn/30/publications/10policies/d> 7, 11.05. 2015. (dalje:Izjava WMA); Upor. Kodeks profesionalne etike Lekarske komore Srbije, član 4, stav 2 i član 6, stavovi 4,5 i 6, *Službeni glasnik RS*, br.121/2007.

timovima uz pomoć kompetentnog osoblja. Lekar treba da odvoji pacijente u kategorije i onda da ih leči sledećim redosledom, u skladu sa nacionalnim vodičima:

(a) pacijenti koji mogu biti spaseni ali čiji su životi u neposrednoj opasnosti treba da dobiju tretman odmah ili po prioritetu u narednih nekoliko sati;

(b) pacijenti čiji životi nisu u neposrednoj opasnosti, a koji imaju potrebu za hitnim ali ne neposrednim medicinskim lečenjem treba da budu lečeni sledeći;

(c) povređena lica koja zahtevaju samo mali tretman mogu da budu lečena kasnije ili od strane spasilaca (humanitarnih, pomoćnih radnika/*relief workers*);

(d) pacijentima kojima nije potreban tretman za telesne povrede, ali koji imaju psihološke traume potrebno je ponovno umirivanje ili sedacija ako bi se stvarno dodeljivala;

(e) pacijenti čije stanje prevazilazi raspoloživa sredstva, koji pate od krajnje ozbiljnih povreda, kao što su opekotine ili radijacija, do takve širine i stepena da oni ne mogu biti spaseni u posebnim okolnostima mesta i vremena, ili složeni hirurški slučajevi koji zahtevaju posebno delikatnu operaciju koja bi trajala suviše dugo, time obavezujući lekara da pravi izbor između njih i drugih pacijenata, mogu se kvalifikovati kao slučajevi „iznad hitne pomoći“ (*beyond emergency care*);

(f) pošto medicinska stanja pacijenata mogu da se razvijaju i otuda menjaju kategoriju, bitno je da tu situaciju ponovo proceni odgovorni lekar/funkcioner za trijažu.<sup>21</sup>

Prema Izjavi Svetske medicinske asocijacije (WMA), tretman „iznad hitne pomoći“ podrazumeva da medicinska etika dopušta lekaru da ne istrajava, po svaku cenu, na lečenju pojedinaca „iznad hitne pomoći“, pri tome trošeći oskudna medicinska sredstva koja su potrebna drugde. Odluka da se ne leči povređeno lice na račun prioriteta koji diktira situacija katastrofe, ne može da se smatra da je propust da se pritekne u pomoć licu u smrtnoj opasnosti. Lekar mora da pokaže prema takvim pacijentima saosećanje i poštovanje za njihovo dostojanstvo, na primer, sa izdvajanjem njih od drugih i sa davanjem prikladnih lekova za oslobađanje od bola i sedativa. Time lekar postupa u skladu sa potrebama pacijenata i raspoloživih sredstava i sa *postavljanjem prioriteta za tretman na način koji će spasiti najveći mogući broj života, a morbiditet svesti na najmanju moguću meru*. U odabiranju pacijenata koji mogu biti spaseni, lekar treba da razmotri samo njihov medicinski status, a da ne razmatra nemedicinske kriterijume.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Izjava WMA, 2006., 3-6.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 4-6.



Preživeli katastrofe imaju prava na isto poštovanje kao i drugi pacijenti i na prikladan tretman sa pacijentovim pristankom. Ipak, treba da se prizna da informisani pristanak nije realistična mogućnost u hitnom odgovoru na katastrofu, jer za to nema dovoljno vremena. U periodu posle katastrofe, potrebe preživelih moraju da se razmotre, Mnogi su možda ostali bez člana porodice i često im je potrebna psihološka podrška. Osim toga, lekari moraju da poštuju običaje, rituale i religije pacijenata i da ostanu u svemu nepristrasni.<sup>23</sup>

## 2.4. Obeštećenje žrtava prirodnih katastrofa

Za razliku od predviđanja i spremnosti i hitnog odgovora na prirodne katastrofe, međunarodne norme za obeštećenje žrtava prirodnih katastrofa u velikoj meri ne postoje. Međunarodni instrumenti koji postoje oslanjaju se, pretežno, na raspodelu međudržavne odgovornosti, a ne na mehanizam koji bi obezbeđivao obeštećenja za pojedine žrtve. Pošto su podsticaji za međunarodnu koordinaciju posebno slabi, najveći deo obeštećenja - kada se plati – obezbeđuju pojedine zemlje ljudima unutar svojih granica.<sup>24</sup>

U većini slučajeva pojedinci se ne obeštećuju za lične povrede ili imovinske gubitke. Neke žrtve mogu da se oslone na osiguranje, kada je raspoloživo. Na primer, Turski osiguravajući fond za katastrofe (*Turkish Catastrophe Insurance Pool*), kao javno-privatni partnerski odnos između turske vlade i privatne industrije osiguranja, povisio je za katastrofe vezano pokriće osiguranja od manje od 3% do više od 23% širom zemlje. Ipak, mnoge standardne osiguravajuće politike isključuju izvesne vrste katastrofalnih rizika. Imovinska šteta, na primer, isključena je iz pokrića osiguranja prema standardnim politikama osiguranja imovine u SAD, kao što su šteta koje potiče od katastrofalnih poplava i zemljotresa, iako je tržište privatnog osiguranja za politike koje su usko prilagođene prirodnim katastrofama izuzetno ograničeno.<sup>25</sup>

U nekim slučajevima, *ad hoc* pomoć u katastrofi od nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija, nacionalnih vlada i uvećano privatnih donacija mogu biti, takođe, kanali za katastrofom pogođene zemlje, posebno za zemlje u razvoju.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> V., na primer, G.Roshchin, O.Mazurenko: „Ukrainian’s Disaster Medicine Team Mission to India following the Earthquake of 2001“, *Prehospital and Disaster Medicine*, July-September 2002: 164, Brief Report, <http://phm.medicine.wisc.edu>, 20.04.2015.

<sup>24</sup> Upor. E. Feldman, C. Fish, 2015:12.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 12-13.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 13.

### 3. Nuklearne katastrofe

Nuklearne katastrofe ne mogu, nažalost, da se smatraju više hipotetičkim; naprotiv, one su sve češće sa starenjem nuklearnih elektrana. Od 440 nuklearnih elektrana u 28 zemalja, mnoge su smeštene u regione sa visokom gustom stanovništvu. Ma koja katastrofa ima prekogranična dejstva koja pogađaju nekoliko zemalja, posebno u Evropi. Posle katastrofe u Fukušimi postalo je jasno da uzroci katastrofa mogu biti multiplikovani i raznovrsni, na primer: tehnički loše funkcionisanje, ljudska greška, zastarevanje objekta, vatra, prirodni rizici, izuzetni vremenski događaji, terorizam, avionske nesreće, i sl. U nuklearnoj katastrofi mora da se uzme u obzir mogućnost da se istovremeno dogodi prirodna katastrofa i obratno. Nuklearne katastrofe su vrlo složene i nisu uporedive sa drugim vrstama prirodnih ili tehnoloških katastrofa zato što su njihova veličina i ozbiljnost posledica po životnu sredinu i po ljudsko zdravlje sadašnjih i budućih generacija udružene sa radioaktivnom kontaminacijom. Usled mogućih visokih nivoa radijacije na mestu nesreće, hitne (vanredne) mere uvek su teško primenljive i na njih mogu da utiču i regionalna topografija i meteorološka situacija.<sup>27</sup>

#### 3.1. Predviđanje i spremnost na nuklearne katastrofe

Međunarodnu kooperaciju u pogledu nuklearne bezbednosti predstavljaju dva ugovora pod pokroviteljstvom Međunarodne agencije za atomsku energiju (*International Atomic Energy Agency/IAEA*). Prvi je Konvencija o nuklearnoj bezbednosti (*Convention on Nuclear Safety*), koja je usvojena 17. juna 1994. godine, a stupila je na snagu 24. oktobra 1996. godine.<sup>28</sup> Konvencija zahteva ratifikaciju 76 zemalja za primenu posebnih bezbednosnih pravila i standarda u objektima nuklearne energije, uključujući mesto izbora, pripravnost/spemnost u vanrednim situacijama i verifikaciju rada i sigurnosti (čl.14-19). Kuba, Egipat, Izrael, Sudan i Sirija su među nekolicinom zemalja koje su je potpisale, ali je nisu ratifikovale.<sup>29</sup> Drugi je Zajednička konvencija o bezbednosti upravljanja potrošnjom goriva i o bezbednosti upravljanja radiološkim

<sup>27</sup> *Recommendations on human rights and medical management in nuclear disasters*, International Symposium on Legal and Medical Aspects of Nuclear Disaster and Human Rights organized at Waseda University (Tokyo, Japan) by the International Center for Comparative Law (Limoges, France) and the Waseda University Institute of Comparative Law, on 14 and 15 October 2014, <http://www.weder/preparatory/commitmentdownload/?file...docx>, 16.06.2015. (dalje: *Recommendations on human rights and medical management in nuclear disasters*, 2014.

<sup>28</sup> International Atomic Energy Agency (IAEA). International Conventions and Legal Agreements: *Convention on Nuclear Safety*, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety.html>, 17.06. 2015.

<sup>29</sup> Upor. E. Feldman, C. Fish, 2015: 18.

otpadom, a koja je stupila na snagu juna 2001. godine. Ona zahteva od ugovornih strana da prisustvuju sastancima o preipitivanju i da podnose izveštaje koji opisuju mere koje su preduzele ispunjavajući time obaveza koje imaju prema Zajedničkoj konvenciji (čl.29-34).<sup>30</sup>

Kooperacija drugih organizacije nuklearno moćnih operatera koja je vezana za bezbednost odvija se i na međunarodnom i na nacionalnom nivou. Najznačajnija međunarodna institucija je Svetsko udruženje nuklearnih operatera (*World Association of Nuclear Oerators/WANO*), neprofitna grupa nuklearno moćnih fabričkih operatera (*nuclear power plant operators*), prodavalaca reaktora i druge organizacije koje su uključene u nuklearnu bezbednost. Sve one unapređuju podelu informacija kao načina na koji se uvećavaju bezbednosni standardi u industriji. U svetlu Fukušime, WANO je pojačala svoj postupak preipitivanja, sa dubljim pregledima svake četiri godine i dvogodišnjim praćenjem.<sup>31</sup>

### 3.2. Hitan odgovor na nuklearne katastrofe

Međunarodne pravne norme koje se odnose na nuklearne katastrofe, iako su manje razvijene od višestrukih propisa koji regulišu hitan odgovor na prirodne katastrofe, uključuju samo mali broj ugovora koji se tiču koordinisanog međunarodnog hitnog odgovora na nuklearne nesreće. Neseća u Černobilu 1986. godine, bila je povod za usvajanje dva relativno uska ugovora. Jedan je Konvencija o ranom obaveštavanju o nuklearnoj nesreći iz 1986. godine, koju je ratifikovalo 116 zemalja. Ove zemlje složile su se da obaveste Međunarodnu agenciju za nuklearnu energiju (IAEA) i sve potencijalno pogođene zemlje, ako se nuklearna nesreća dogodila unutar njihove teritorije i postoji verovatnoća da će pogoditi i druge zemlje (čl. 4-17).<sup>32</sup> Drugi ugovor je Konvencija o pomoću u slučaju nuklearne nesreće ili radiološke vanredne situacije (*Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*), usvojena iste godine, koja zahteva od 111 zemalja koje su je do sada ratifikovale da obaveste IAEA ako one mogu da pruže pomoć zemljama članicama koje su doživele nuklearnu nesreću. IAEA je središna organizacija za aktiviranje unutar-agencijskog odgovora na

<sup>30</sup> IAEA. International Conventions and Legal Agreements: *Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*, [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/joint\\_convention-safety-spent-fuel-management-and-safety-radiactive-waste](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/joint_convention-safety-spent-fuel-management-and-safety-radiactive-waste), 17.06. 2015.; Upor. *Ibid.*, 18-19.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 19-20.

<sup>32</sup> International Energy Agency. International Conventions and Legal Agreements: *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions.cenna.htm>, 17.06. 2015.

nuklearnu nesreću. Hitnim odgovorom olakšava se razmena informacija između država izvestilaca i pogođenih država i podela informacija drugim relevantnim međunarodnim organizacijama i agencijama. Unutar-agencijski Komitet o radiološkim i nuklearnim vanrednim situacijama (*Inter-Agency Committee on Radiological and Nuclear Emergencies / IACRNE*) služi kao koordinirajući mehanizam za spremnost i odgovor relevantnih međunarodnih unutarvladinih organizacija.<sup>33</sup>

U celini gledano, međunarodni mehanizmi za pružanje hitne pomoći u nuklearnim katastrofama ograničeni su u opsegu.

### 3.3. Medicinsko upravljanje kao deo hitnog odgovora na nuklearne katastrofe

Međunarodna pravna komisija Ujedinjenih nacija u skiciranju članova usvojenih u avgustu 2014. godine o zaštiti ljudi u državama katastrofa kaže u članu 6 da „osobe pogođene katastrofama imaju pravo na poštovanje njihovih ljudskih prava“. Komitet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u svom Opštem komentaru No.14 (2000) o pravu na zdravlje smatra da „unapređenje životne sredine i industrijske higijene“ iziskuje prevenciju i umanjeње izlaganja stanovništva povredivim dejstvima radijacije. U Izveštaju od 30. decembra 2013. godine nezavisni stručnjak Saveta za ljudska prava Džon (*John*) H. Knoks (*Knox*) podseća da Komitet za ljudska prava zahteva od Država da opišu mere koje preduzimaju da zaštite pravo na život od rizika nuklearnih katastrofa prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. Iznad (povrh) zakona, nuklearni rizici sa kojima se suočavaju ljudi predstavljaju ozbiljan etički problem i problem preživljavanja (opstanka).<sup>34</sup>

Specijalni izvestilac o pravu na život Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija *Anand Grover*, posle njegove posete Fukušimi, preporučio je Svetskoj konferenciji o smanjenju rizika katastrofa 2015. godine (*2015 World Conference on Disaster Risks Reduction*) da se pravo na zdravlje i zaštita budućih generacija u medicinskom upravljanju nuklearnim katastrofama učine prioritetom i na nacionalnom i na međunarodnom nivou. Takođe, da se i u nacionalnim i u međunarodnim pravnim dokumentima ostavi mesto za mere koje se odnose na fundamentalna prava: pravo na informisanje i učestvovanje; pravo da se ode i da se dođe; pravo na zdravlje; pravo na adekvatno stanovanje; pravo na zdravu hranu; pravo na zdravo životno okruženje i, pravo na pravdu i pravne lekove za popravku ekoloških šteta.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> E. Feldman, C. Fish, 2015:20-22.

<sup>34</sup> Recommendations on human rights and medical management in nuclear disasters, 2014:2

<sup>35</sup> *Ibid.*, 2-6.

### 3.4. Obeštećenje žrtava nuklearnih katastrofa

Zemlje koje su zainteresovane za razvoj kapaciteta za proizvodnju nuklearne energije u posleratnom periodu, shvatile su da je potrebno da osiguraju svoje građane u slučaju da se nuklearna nesreća dogodi kod kuće i/ili u susednoj i/ili susednim zemljama.

Prvi međunarodi ugovor koji govori o nuklearnim katastrofama bila je Pariska konvencija o odgovornosti treće strane na polju nuklearne energije (*Paris Convention on Third Party Liability in the Field Of Nuclar Energy /Paris Covention*), koja je usvojena 29. jula 1960. godine, a stupila je na snagu 1. aprila 1968. godine. Kao OECD Konvencija usredsređena je na prekogranične povrede žrtava u zemljama Zapadne Evrope. Pariska konvencija primenjuje se kada se nuklearna nesreća desi u zemlji koja je ratifikovala sporazum i uzrokuje štetu u drugoj zemlji koja ju je ratifikovala takođe. Uskoro pošto je usvojena, Pariskoj konvenciji pridodata je Briselska dopunska (*Supplementary*) konvencija 31. januara 1963. godine. Pariska i Briselska konvencija bile su izmenjene 2004. godine, u velikoj meri, u naporu da povećaju nivoe odgovornosti u slučaju nesreće, ali amandmani još nisu stupili na snagu.<sup>36</sup>

Relativno ograničen opseg Pariske konvencije, koja je usredsređena, kako je rečeno, samo na zemlje Zapadne Evrope, Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete (*Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Dameges*), usvojena 12. maja 1963. godine, a stupila na snagu 12. novembra 1977. godine, doseže daleko izvan Zapdane Evrope i pada pod pokroviteljstvo IAEA. Ratifikovalo ju je 40 zemalja do 27. januara 2014. godine, a 13 zemalja uključujući Izrael, Španiju i Veliku Britaniju, koje su je potpisale, nisu je još ratifikovale.<sup>37</sup>

Bečka i Pariska konvencija radile su nezavisno do 21. septembra 1988. godine, kada je bio potpisan. Zajednički protokol (*Joint Protocol*).. Zajedničkim protokolom tretira se bilo koja zemlja koja ga je potpisala kao da je bila strana i Pariske i Bečke konvencije. Černobilska nuklearna katastrofa 1986. godine uverila je zakonodavce da je potreban širi, mnogo opštiji (globalniji) režim građanske odgovornosti za nuklearne nesreće. Izmenjeni Protokoli bili su potpisani 2004. godine da bolje povežu Parisku i Bečku konvenciju; da uvećaju nivoe obeštećenja i, da premeste izvesne finansijske terete obeštećenja sa vladâ na industriju. Pariska i Bečka konvencija zasnivaju se na sličnom skupu principa. Obe obezbeđuju naknadu u slučaju smrti, lične povrede ili gubitka imovine koje je uzrokovala nuklearna nesreća koja se dogodila u nuklearnom

<sup>36</sup> Nuclear Energy Agency. 2004 Protocol to Amend the Paris Convention, <http://www.oecd-nea.org/law/pars-convention-protocol.html>.

<sup>37</sup> Upor. E. Feldman, C. Fish, 2015: 24-25.

objektu, ili u toku transporta nuklearnih supstanci, ili od nuklearnog objekta. Prema Konvencijama, operateri u nuklearnim objektima su strogo odgovorni za povrede koje rezultiraju iz nuklearnih incidenata, što znači da unesrećene žrtve ne moraju da dokazuju da su operateri/vlasnici pogrešili. Drugim rečima, sa strogom odgovornošću, žrtve su oslobođene obaveze da dokazuju uzročnost. Osim toga, obeštećenje se plaća bez obzira na nacionalnost, prebivalište ili boravište žrtve.<sup>38</sup>

U oblasti globalnog upravljanja i obeštećenja od nuklearnih nesreća postoje međunarodni instrumenti od kojih nijedan nije obavezujući za sve zemlje koje proizvode i koriste nuklearnu energiju. Takođe, nijedan od njih ne obezbeđuje adekvatno obeštećenje u slučaju srednje do ozbiljne nuklearne katastrofe. Mana ovih međunarodnih instrumenata odražava se u činjenici da određene ključne zemlje, uključujući Japan, Južnu Koreju, Kinu, Kanadu i SAD nisu deo ma kog međunarodnog nuklearnog sporazuma, čak i ako se zna da one imaju više od 50% svetskih nuklearnih reaktora. Deo razloga zašto postoji tako mali udeo ovih zemalja jeste da izvesne zemlje sa značajnim ulaganjima u nuklearnu energiju ne dele isto gledište o tome šta ustanovljava poželjan globalni pristup. Dve najviše zavisne zemlje od nuklearne enegije, SAD i Francuska, dugo se nisu slagale u pogledu najboljeg načina upravljanja odgovornošću za nuklearne nesreće.

Potencijalni prelom dogodio se kasne 2013. godine, kada se pojavila mogućnost za mnogo snažniji globalni regulatorni režim. Globalni režim zasniavao se na Konvenciji o dopunskom obeštećenju (naknadi) za nuklearne štete Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA) iz 1997. godine (*1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damages/CSC*), koja je imala za cilj da ustanovi „režim odgovornosti širom sveta“, koji bi „dopunio i uvećao,“ Parisku i Bečku konvenciju, kao i nacionalne sisteme obeštećenja za žrtve nuklearnih nesreća. CSC znači, isto tako, da „ohrabruje regionalne i globalne kooperacije da unaprede viši nivo nuklearne bezbednosti u skladu sa principima međunarodnih partnerskih odnosa i solidarnosti“ (preambula).<sup>39</sup> CSC može stupiti na snagu jedino kada je ratifikuju zemlje za koje se računa da zajedno imaju za oko jedne trećine svetske nuklearne energije. Nedavna kretanja među ključnim učesnicima u nuklearnoj areni nagoveštavaju da jedna trećin nosilaca može uskora da bude dotignuta. Francuska, koja se dugo protivila CSC, pokazala je svoju podršku u zajedničkom saopštenju objavljenom sa SAD u 2013. godini. I Kanada i Japan pokazuju spremnost da uvedu zakonodavstvo u naporu da ratifikuju CSC.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Upor. *Ibid.*, 25-26.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 26-27.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 27-28.



#### 4. Zaključak

Katastrofe su retko rezultat jednostavnog uzroka, bilo da su događaji koji ih uzrokuju prirodni, ljudski, ili mehanički. Katastrofe su uvek komplikovane po poreklu i po posledicama i pokazuju skrivene probleme u društvu. Dubinski problemi neizbežno izlaze na površinu u nekoj vrsti darvinističkog izazova ekonomskim propustima i neuspesima: za neulaganje u gradnju odbrane od poplava; za nejačanje zgrada u zonama zemljotresa; za loš izbor mesta za izgradnju gradova i nuklearnih elektrana; za preteranu urbanizaciju, itd. U analiziranju mnogih faktora koji će imati tendenciju da uvećaju broj i veličinu katastrofa u buduće, važno je da se razume da je svaka katastrofa rezultat izvesnog složenog i jedinstvenog uzročno-posledičnog niza faktora. Razumno upravljanje katastrofama u ovom veku svodi se na razumno ublažavanje posledica katastrofa, koje će zauzvrat zavisiti od najjasnijeg mogućeg razumevanja korena uzroka katastrofa. Prepoznavanje i karakterisanje faktora koji doprinose proizvodnji opasnosti i ranjivosti biće centralni u ovom procesu. Procena rizika je most koji će umanjiti impovizacije iz prošlosti posle katastrofa i uvećati spremnost pre budućih katastrofa.

**Vesna Klajn Tatić, PhD**

Principal Research Fellow

Institute of Social Sciences, Belgrade

#### **MANAGEMENT OF NATURAL AND NUCLEAR DISASTERS: THE LEGAL AND ETHICAL APPROACH**

##### Summary

The aim of this work is to higelight some of the main issues that arise in connection with the natural and nuclear catastrophes. In this context, especially considering three main stages in disaster management: disaster prediction and preparedness; post disaster emegency response; medical management and support as a part of the immediate response to a disaster and, post disaster victim compenastion, both from the standpoint of legal theory, and from the point of view of international legal instruments.

**Key words:** disaster, prediction and preparedness, emergency response, medical management, compensation.