

Pomoc Bundeswehru při katastrofách a závažných neštěstích

Doba, kdy hlavním posláním armád bylo zasazení ozbrojených sil na široké frontě, hromadné užití tanků, podporovaných pěchotou složenou převážně z vojáků základní služby, se stává zvolna minulostí. Armády se přizpůsobují novému bezpečnostnímu prostředí, mění se jejich výzbroj i struktura, jež byly dříve primárně odvozovány od obrany vlastního území. Stále více vystupují do popředí tzv. mimoválečné operace, respektive provádění operací v rámci tzv. petersberských úkolů, tj. humanitárních a záchranných misí, mírových misí, krizového managementu. Těmto úkolům musí odpovídat i změněná právní ustanovení a navazující předpisy. O tom, jak je tato problematika řešena ve Spolkové republice Německo pojednává následující příspěvek.

Zákonodárství SRN, jelikož jde o stát spolkový, ponechává otázku ochrany proti katastrofám a jim podobným událostem zásadně jednotlivým zemím. Činí tak ustanovením čl. 30 Ústavy Spolkové republiky Německo (Grundgesetz, dále též jen jako Ústava). Ty jsou pak oprávněny tuto problematiku upravit svými vlastními předpisy. Tyto předpisy také definují, co se rozumí pod pojmem „katastrofa“ a „jiné zvláště závažné neštěstí“, se kterými sice Ústava Spolkové republiky Německo operuje, nicméně je nedefinuje. Výklad těchto pojmů se objevuje pouze v jejím komentáři. Na této definici pak záleží, zda se na danou situaci uplatní zákon o katastrofách, či jiný právní předpis, např. příslušný zemský policejní zákon.

V zásadě se definice katastrofy a neštěstí v jednotlivých spolkových zemích neliší. Zatímco katastrofa je spojována s působením přírodních sil – jde tedy o obdobu našeho pojmu „živelný pohroma“ [1], termín „jiné závažné neštěstí“ označuje pak škodnou událost způsobenou zpravidla lidskou činností nebo v souvislosti s ní.

Spolkové země těmito zákony určují zařízení, vybavení a výcvik pro případ takového události, přičemž jsou v této činnosti podporovány jednotlivými komunami a organizacemi zabývajícími se pomocí, ať už jde o organizace státní (Technisches Hilfswerk), nebo nestátní (Pomocná služba Maltézských rytířů, Červený kříž atp.). Tyto zákony také pro každou zemi specifikují, které orgány či úřady jsou oprávněné k řízení záchranných prací a které tudíž také mají pravomoc požadovat pomoc. Tyto orgány jsou pak oprávněny požadovat pomoc i po Bundeswehru.

Bundeswehru podle Ústavy Spolkové republiky Německo přísluší obrana území spolku (čl. 87a odst. 1 věta první Ústavy). Druhý odstavec téhož ustanovení pak stanovuje, že k jiným úkolům je možné ozbrojené síly použít jen v případě, že to Ústava výslovně připouští [2].

Požadování pomoci ozbrojených sil spolkovou zemí

Protože otázka obrany státního území SRN je naopak záležitostí spolku, Bundeswehr podléhá spolkovým právním orgánům. Ústava Spolkové republiky Německo však počítá s tím, že může nastat situace, kdy země sama o sobě nebude s to pohromu či jinou podobnou událost zvládnout vlastními silami. Ustanovení č. 35 „Recht- und Amtshilfe, Katastrophenhilfe“ umožňuje, podle odst. 2 věty druhé Ústavy, aby v této situaci mohla poškozená

země požádat o pomoc policejní síly jiných zemí, stejně tak i jiné organizace a zařízení, správní orgány a v neposlední řadě také Spolkovou pohraniční stráž (Bundesgrenzschutz) a Bundeswehr [3].

Pomoc poskytnutá těmito složkami vychází ze zásady subsidiarity, tedy až za situace, kdy ostatní pomoc nedostačuje [4]. Rozhodnutí o tom, zda o tuto pomoc požádá, přísluší výhradně spolkové zemi. Ona je také oprávněna rozhodnout o tom, na koho se se svou žádostí obrátí, a určit, jaké síly a prostředky požaduje. Jurisdikce ohledně nutnosti pomoci se zatím ještě nevytvořila, komentáře hovoří o tom, že dožadované orgány jsou povinny pomoci v rámci možností.

Armáda je ale oprávněna pomoc odmítnout za situace, že se nachází ve stavu pohotovosti a byl by tímto nasazením ohrožen její hlavní úkol – obrana státního území. Podle podkladů k čl. 35 odst. 2 věty druhé Ústavy je možné za legitimní důvod k odmítnutí považovat i situaci, kdy je jednotka vycvičena pro jinou naplánovanou akci [5].

Pro situace, kdy bude Bundeswehr nasazen k plnění těchto úkolů, vydalo Spolkové ministerstvo obrany směrnici „Hilfeleistung der Bundeswehr bei Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“ (ze dne 8. listopadu 1988 ve znění z 4. února 2001) [6].

Orgány oprávněné požadovat pomoc

Tyto orgány jsou stanoveny v jednotlivých zemích příslušným zákonem. V zásadě jde o představitele krajů či okresů, popř. měst, která nejsou začleněna do okresů (např. Berlin, Hamburg) a za situace, že jde o zvlášť závažnou pohromu, také příslušné orgány země.

Na straně Bundeswehru je oprávněn přijímat žádosti spolkový ministr obrany, jako nositel vojenské pravomoci (čl. 65a Ústavy). Ten však oprávnění rozhodovat o poskytnutí takovéto pomoci delegoval výše zmíněnou směrnicí na příslušné oblastní nebo místní velitele [7]. Úrovně jednotlivých orgánů jsou pak následující:

- spolkový ministr – Spolkové ministerstvo obrany,
- úřady spolkové státní správy – Streitskräfteunterstützungskommando (SKUKdo),
- zemská vláda (zpravidla její ministerstvo vnitra) – Wehrbereichskommando, popř. Wehrbereichsverwaltung,
- kraje, okresy a města nezačleněná do okresů, popř. též obce – oblastně příslušné Verteidigungsbezirkskommando.

Dále pak to je na straně Bundeswehru:

- pověřenec ozbrojených sil pro regionální otázky, který je příslušný pro požadavky civilních úřadů, udržuje styk s civilními úřady a se služebnami vojenské správy, přijímá žádosti a po jejich vyhodnocení je případně postupuje výše a spolupracuje s civilními úřady pověřenými vytvořením krizových plánů,
- místní služebně nejstarší důstojník, který připravuje nasazení k záchranným pracím na příkaz velitele v daném vojenském okruhu,
- každý velitel posádky, popř. určitého vojenského tělesa – ti jsou oprávněni přijmout příslušná opatření pro poskytnutí pomoci v případě, že orgány oprávněné tuto pomoc nejsou schopny vyžadovat, nebo nejsou s to včas tuto žádost příslušným velitelům ozbrojených sil doručit, okamžitě však musí o svých opatřeních a nasazení uvědomit příslušné civilní úřady, na které pak přejde odpovědnost a další vedení nad tímto nasazením [15].

Tato potřebná opatření se však týkají pouze záchranných nebo technických činností, pravomoci armády jsou ohraničeny příslušnými policejními předpisy. Podle podkladů k novelizaci čl. 35 by vojáci mohli vykonávat výsostné pravomoci spolu s policejní správou. V zásadě panuje shoda, že při regionálních stavech nouze vojáci mohou vykonávat a užívat zemské policejní předpisy, nicméně tato otázka není zcela jasná.

Rovněž v průběhu záchranných prací při mimořádných situacích je orgánem oprávněným ten zemský úřad, který k tomu opravňuje příslušné zemské předpisy. V zemi Rhenland-Pfalz jsou to zpravidla starostové, popřípadě jím pověřená osoba. V případě, že jde o událost většího rozsahu je jím zemský rada, nebo krajský hasičský inspektor jako jeho pověřenec. Tyto osoby jsou oprávněny koordinovat záchranné práce a udílet úkoly všem nasazeným složkám.

V případě Bundeswehru však není oprávněn velet jednotlivým vojákům, mít nad nimi vojenskou velitelskou pravomoc. Pro civilního velitele zásahu je partnerem vojenský velitel zasahující jednotky. V rámci vojenské jednotky platí nadále vojenská podřízenost. Zemské úřady jsou navíc vázány svou příslušností a pokud by požadovaly po vojenské jednotce Bundeswehru, je velitel oprávněn jejich požadavek odmítnout. Příslušné zemské orgány jsou také oprávněny rozhodnout o tom, zda je daná pomoc ještě potřebná, popřípadě o přerušení či ukončení záchranných prací.

Snází spolupráci mezi jednotlivými zainteresovanými organizacemi, úřady a orgány zabezpečuje tzv. **Stálá konference pro ochranu proti katastrofám**. Tato konference není budována jako správně právní, popřípadě politický orgán. Sdružuje všechny zainteresované strany – tedy jak státní orgány, organizace a úřady, tak i nestátní humanitární organizace a nezávislé odborníky. Cílem této konference je vytvořit jakýsi myšlenkový kotel, a tím vytvořit podmínky pro lepší spolupráci.

Záchranné práce při katastrofě přesahující hranice jedné země

Podle ustanovení čl. 35 odst. 3 věty první Ústavy je možné, aby spolková vláda, v případě, že živelní pohroma či jiné neštěstí postihla více než jednu spolkovou zemi, nařídila ostatním spolkovým zemím, aby vyslaly poškozeným zemím na podporu policejní síly, popřípadě může k záchranným pracím povolát i jednotky Spolkové pohraniční stráže a ozbrojených sil. Toto oprávnění dané Ústavou spolkové vládě je poměrně silným zásahem do výsostného zemského práva, neboť v případě, kdy s tímto opatřením postižená země nesouhlasí, může spolek použít nátlaku podle čl. 37 Ústavy.

O tom, zda a jak budou v takovémto případě nasazeny jednotky Bundeswehru, rozhoduje výhradně spolková vláda, jako kolegiální orgán. V rámci svých pravomocí může spolkový ministr obrany pověřit vedením jednotek při záchranných pracích jiného důstojníka. Zemské úřady a orgány tak nemají nad ozbrojenými silami žádnou pravomoc. Je však otázka, jakými předpisy se tyto jednotky mají řídit. Panuje názor, že by pro ně měly platit policejní předpisy postižené země. Řada autorů upozorňuje, že by bylo vhodné vytvoření právního předpisu, který by upravoval nasazení ozbrojených sil v těchto případech. Rovněž o ukončení tohoto nasazení rozhoduje výhradně spolková vláda. Spolkové země mohou dosáhnout ukončení nasazení pouze prostřednictvím spolkové rady, na jejíž žádost pak spolková vláda opatření zruší (čl. 35 odst. 3 věta první Ústavy).

Poskytování pomoci do zahraničí

Ustanovení čl. 35 se týká pouze použití ozbrojených sil ve Spolkové republice Německo. Nasazení Bundeswehru v zahraničí je upraveno několika ustanoveními. Jde jednak o čl. 24 Ústavy, který umožňuje, aby Bundeswehr byl nasazen v případě, že ohrožena není přímo Spolková republika Německo, ale napadení hrozí nějakému jejímu smluvnímu partnerovi.

Jde o systém kolektivní bezpečnosti, kdy SRN plní své závazky vyplývající z jejího členství v mezinárodních organizacích, počínaje OSN, přes NATO (včetně PFP), EU a OBSE konče. Pokud je Bundeswehr nasazen jako ozbrojená síla, je třeba, aby takovéto nasazení schválil Spolkový sněm.

Humanitární operace a pomoc při záchranných pracích však tento souhlas nevyžadují, neboť jde o mise v zásadě neozbrojené. Děje se tak na základě ustanovení čl. 32 odst. 1 Ústavy, podle nějž péče o vztahy se zahraničními státy přísluší spolku.

Za spolek pak vykonává toto právo spolková vláda ve spolupůsobení se spolkovým prezidentem. Především s ohledem na zaměření NATO nejen na vojenskou, ale i na nevojenskou obranu, dochází někdy k humanitárním a záchranným misím i na základě již výše zmíněného ustanovení čl. 24 odst. 2 Ústavy. Pro snazší pomoc postihnutému státu bylo Euroatlantickou partnerskou radou (*EAPC - Euro-Atlantic Partnership Council*), která sdružuje všechny členské a partnerské státy NATO, vytvořeno **Euroatlantické koordinační centrum reakce na katastrofy** (*EADRC - Euro-Atlantic Disaster Coordination Centre*), včetně euroatlantických jednotek reakce na katastrofy (*EADRU - Euro-Atlantic Disaster Response Unit*).

EADRC bylo schváleno ministry států Euroatlantické partnerské rady 29. května 1998 a svou činnost zahájilo 3. června téhož roku. Aby nedocházelo k prolínání humanitárních aktivit, stanovila aliance NATO koordinačnímu centru pravidla, která upravují jeho pravomoci. Podle nich je za řízení krizové situace odpovědná postihnutá krajina. V případě mezinárodních operací si potom hlavní úlohu při koordinaci odstraňování následků ponechává OSN, EADRC bude OSN pouze poskytovat potřebnou podporu [8].

Náklady

Je jasné, že nasazení vojáků na záchranné práce, popř. k jiným úkolům, jež vyplývají z výše uvedených ustanovení Ústavy Spolkové republiky Německo, znamená pro Bundeswehr také zvýšení nákladů. V zásadě platí pravidlo, že tyto náklady by měl nést ten, v jehož prospěch byly ozbrojené síly nasazeny. Za situace, kdy toto nasazení částečně přispělo k odbornému výcviku jednotek, je možné náklady přiměřeně snížit, popř. se jich zcela zříci.

U živelních pohrom postihujících více zemí a ve zvláštních případech rozhoduje o výši požadovaných nákladů ministerstvo obrany. Praxe je v poslední době taková, že při obzvláště velkých mimořádných událostech – především při povodních – Bundeswehr uhrazení nákladu promíjí a nepožaduje [9].

Závěrem

Nasazení Bundeswehru je však možné výhradně na principu subsidiarity (tj. zásadě, podle níž má být každá aktivita státu jen podpůrná), a to hned ze dvou důvodů. Jednak proto, že ozbrojené síly jsou určeny především k jiným úkolům (k zabezpečování obrany),

jednak proto, že boj s katastrofami a jim podobnými událostmi je v zásadě pravomocí země, zatímco ozbrojené síly patří do působnosti spolku. Podobně jako u nás i zde nasazení armády k záchranným pracím neznamena, že by tím byla zrušena vojenská struktura podřízenosti a nadřízenosti v rámci nasazených jednotek, civilní orgány jsou oprávněny udílet pokyny pouze příslušným velitelům zásahových jednotek Bundeswehru.

Přes tato omezení je pomoc Bundeswehru při různých příležitostech velmi významná. Především při rozsáhlých požárech a zejména při povodních. V roce 1997 tak bylo na Odře ve spolkové zemi Braniborsko nasazeno v jediném dni 15 000 vojáků [10], přičemž tento rekord v historii nasazení Bundeswehru na záchranné práce padl v loňském roce, kdy armáda zasahovala při záplavách v Bavorsku, především však na Labi. V jediném dni se do boje s rozvodněným živlem zapojilo 26 000 vojáků, celkový počet příslušníků Bundeswehru nasazených při povodních pak dosáhl 44 000 mužů a žen [11].

Právní úprava použití Bundeswehru vychází především z toho, že ozbrojené síly jsou budovány zásadně jako obranné, nikoliv k vedení útočné války. Tomuto odpovídá i mechanismus politického souhlasu, jímž je podmíněno jejich ozbrojené nasazení v zahraničí. Armáda je omezena i co se týká zachování vnitřní bezpečnosti a Ústava výslovně říká, že její užití je možné – vedle obrany státního území – jen k plnění takových úkolů, které Ústava výslovně zmiňuje. Všechna tato ustanovení sledují jediný cíl: aby nedošlo ke zneužití ozbrojené moci ve státě. Německo zde vychází stejně jako my z negativní zkušenosti se zneužíváním armády totalitním režimem.

Využití armády k záchranným pracím a humanitárním misím tak mj. buduje v očích obyvatelstva pozitivní obraz ozbrojených sil, jež nejsou spojovány jen s ničením, ale naopak, s pomocí a budováním.

Poznámky a použitá literatura:

- [1] V této souvislosti jsou někdy zaměňovány termíny živelní a živelný. Živelní pohroma, pohroma způsobená živly; živelný znamená neovladatelný, prudký, divoký, bez lidských zásahů, neovladatelný.
- [2] RAAP, Ch. „Was ist erlaubt, was ist verboten? Der verfassungsrechtliche Rahmen für einen Bundeswehreinsatz.“ *Truppenpraxis/Wehrausbildung* 1998, č. 10, s. 692.
- [3] Spolková pohraniční stráž: vedle ostrahy hranic je tento ozbrojený sbor určen i k plnění záchranných úkolů policejními prostředky v zahraničí, k nimž není možné (na základě omezení daných Ústavou) použít jednotky Bundeswehru. Např. operace proti teroristům, kteří unesli německé dopravní letadlo v Mogadišu v Somálsku dne 18. října 1977. RAAP 1998, *tamtéž*.
- [4] Toto se nevztahuje pouze na pátrací a záchrannou službu SAR. GRÄFF, G. „Zusammenarbeit mit Bundeswehr.“ *Brandschutz: Deutsche Feuerwehr-Zeitung* 1998, č. 8, s. 700.
- [5] NEUMANN, H. „Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophenfall in Niedersachsen.“ *Bundes Wehrverwaltung* 2003, č. 1, s. 1.
- [6] VMBL 1988 s. 279an., VMBL 2001 s. 124an.
- [7] Bod 11 zmiňované směrnice. Podle toho, o jak velké nasazení má jít rozhoduje (od nejvyššího) Teritorialkommando, Wehrbereichskommando, Verteidigungsbezirkskommando. NEUMANN, H. „Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophenfall in Niedersachsen.“ *Bundes Wehrverwaltung* 2003, č. 2, s. 2 pozn. č. 12.
- [8] SOBČÁK, P. „Úloha NATO při katastrofách.“ Armáda, oktober 2001, http://www.mod.gov.sk/e-ziny/armada/2001_10/015.html 18. 11. 2001.
- [9] Např. náklady na nasazení Bundeswehru při povodních v r. 2002 odhadovány na dvacet pět miliard Euro. GRÄFF, G. Zusammenarbeit mit Bundeswehr. Brandschutz: *Deutsche Feuerwehr-Zeitung* 1998, č. 8, s. 702. GEORGI, A. Nach der Flut. *Y 2002*, č. 10, s. 61.
- [10] Na záchranných pracích se dále podílelo 700 hasičů, 1000 dobrovolníků, 1400 příslušníků Technisches Hilfswerk, 1400 příslušníků Bundesgrenzschutz a 1500 policistů. Celkem bylo při těchto povodních nasazeno 30 000 mužů. Převaha vojáků je jasně patrná. Takovéto masivní nasazení vojska zároveň bylo využito jako argument pro zachování stávající struktury Bundeswehru, tedy vojska budovaného na principu všeobecné branné povinnosti. FREES, W. „Bewährung an der Oder.“ *Truppenpraxis/Ausbildung* 1998, č. 1 s. 37 a 41.
- [11] MARTENS, A., ZINKO, M. Hand in Hand: Solidarität. *Y 2002*, č. 9, s. 42; GEORGI, A. Nach der Flut. *Y 2002*, č. 10, s. 61.