



SÉRIE PUBLIKACÍ K PRÁVNÍMU ROZMĚRU
COVIDU-19 ČLÁNEK Č. 2

ASPEKTY SPRÁVY V OBLASTI ZDRAVÍ: POSILOVÁNÍ INSTITUCIONÁLNÍ KAPACITY A PROPOJENOSTI PROSTŘEDNICTVÍM REAKCE NA COVID-19



VE SPOLUPRÁCI S



**Série publikací k právnímu rozměru
covidu-19: Článek č. 2**

**ASPEKTY SPRÁVY V OBLASTI
ZDRAVÍ: POSILOVÁNÍ
INSTITUCIONÁLNÍ KAPACITY A
PROPOJENOSTI
PROSTŘEDNICTVÍM REAKCE NA
COVID-19**

21. ledna 2021



WPR/DHS/2021/002

©Světová zdravotnická organizace 2021

Některá práva vyhrazena. Tento dokument je k dispozici v rámci licence CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Tato publikace je součástí série vypracované ve spolupráci s Melbournskou univerzitou. Hlavními autory série publikací jsou: Jonathan Liberman (docent, Melbournská univerzita) a Ben Lilley a Darryl Barrett (Regionální úřad WHO pro západní Tichomoří).

Odpovědnost za názory vyjádřené v těchto publikacích nesou výhradně uvedení autoři.

Klíčové body

- Pandemie koronavirového onemocnění 2019 (covid-19) vyžaduje celospolečenská opatření a spolupráci celé veřejné správy i celé společnosti.
- Pro umožnění spolupráce a koordinace i k ochraně před zneužitím pravomoci a potenciálními nezamýšlenými důsledky reakce na covid-19 jsou zásadní právní rámce.
- Posílením právních rámců a související regulační kapacity v reakci na covid-19 je možné podpořit řízení a správu a dosáhnout všeobecné zdravotní péče přesahující rámec krize související s covidem-19.
- Právní rámce mohou zajistit odpovědnost a transparentnost veřejné správy, podpořit fakty podložené rozhodování, přispět k zapojení komunity a regulovat spolupráci s aktéry ze soukromého sektoru.

Účel

Podpořit členské státy v oblasti západního Tichomoří při vytváření a rozvíjení právních rámců a související regulační kapacity s cílem podpořit správu v oblasti zdraví v reakci na covid-19 i jinak.

Základní informace

Chceme-li úspěšně předcházet šíření a kontrolovat šíření SARS-CoV-2, viru, který způsobuje covid-19, a reagovat na pandemií způsobené narušení socioekonomických procesů, potřebujeme účinná opatření a spolupráci v celém systému zdravotní péče a napříč celou veřejnou správou a společností. A právní rámce v tom hrají mimořádně důležitou úlohu.

Reakce na pandemii je právními rámci existujícími v době, kdy pandemie covid-19 vypukla, podporována i omezována. V mnoha zemích nebyly právní rámce a související systémy správy a řízení dostatečně připravené na výzvy spojené s covidem-19. Pandemie nevyhnutelně upozornila na nedostatky a problémy.

Je samozřejmě potřeba reagovat na bezprostřední krizi, avšak covid-19 představuje pro jednotlivé země zároveň také příležitost obecně přezkoumat a posílit právní rámce pro správu v oblasti zdraví v souladu s jejich závazky v politickém prohlášení *Universal Health Coverage: Moving Together to Build a Healthier World* (Všeobecná zdravotní péče: společnými silami budujeme zdravější svět), které je výstupem ze schůzky na vysoké úrovni konající se v září 2019 k tématu všeobecné zdravotní péče.

Tímto politickým prohlášením členské státy uznaly potřebu umožnit, aby právní rámce podpořily „systémy zdravotní péče, které jsou silné, odolné, funkční, dobře spravované, schopné reagovat, odpovědné, integrované, komunitní, zaměřené na lidi a schopné poskytovat kvalitní služby“ (odstavec 10), a „mimořádnou důležitost posílení právních a regulačních rámců a institucí pro dosažení všeobecné zdravotní

péče“ (odstavec 21).

Universal Health Coverage: Moving Towards Better Health, akční rámec pro oblast západního Tichomoří, zdůrazňuje, že důležitými nástroji umožňujícími poskytovat zdravotní péči jsou právní stát a regulační orgány. Zmíněný akční rámec poukazuje na důležitost jasných odpovědností a pravomocí, participativních procesů, mechanismů odpovědnosti, transparentnosti a integrity, vyloučení střetu zájmů, prevence korupce i na důležitost zapojení občanské společnosti.

Používání právních předpisů v reakci na covid-19 a při zajišťování zdravotní péče obecně by se mělo opírat o právo na nejvyšší dosažitelnou úroveň zdraví i povinnost dodržovat, chránit a naplňovat další lidská práva. V politickém prohlášení schůzky na vysoké úrovni k všeobecné zdravotní péči členské státy znovu potvrdily „právo každého člověka bez rozdílu na nejvyšší dosažitelnou úroveň tělesného a duševního zdraví“ (odstavec 1). V usnesení přijatém Světovým zdravotnickým shromážděním v květnu 2020 k reakci na covid-19 členské státy WHO připomněly, „že podle Ústavy Světové zdravotnické organizace se zdravím rozumí stav celkového tělesného, duševního, mentálního a sociálního blaha a nikoliv pouze absence nemocí nebo vad a nárok na nejvyšší dosažitelnou úroveň zdraví patří mezi základní práva každého člověka bez rozdílu rasy, náboženství, politické příslušnosti a hospodářských nebo sociálních podmínek“.

Diskuse

Přestože covid-19 je prvotně zdravotní krizí, toto onemocnění samotné i opatření potřebná k prevenci a kontrole šíření viru vytvářejí rozsáhlejší krizi mající sociální, ekonomický i právní rozměr.

Charakteristickými znaky této krize jsou:

- Naléhavá potřeba jednat s cílem předejít a kontrolovat šíření viru a poskytovat nakaženým zdravotní a další související péči. V jednotlivých zemích byla reakce na pandemii buď podpořena, nebo omezena existujícími právními rámci a postupy i kulturou spolupráce, která se rozvinula (popřípadě nerozvinula) s cílem řešit mimořádné zdravotní události ve zdravotnictví i mimo něj.
- Obrovské socioekonomické problémy, které přinesl virus i opatření zavedená s cílem předcházet a kontrolovat jeho šíření a které často neúměrně zasáhly již tak ohrožené a marginalizované skupiny obyvatel.
- Omezení individuálních práv a svobod, které s sebou nesou mnohá opatření zavedená s cílem předcházet a kontrolovat šíření viru. Protichůdné aspekty, které je potřeba zohlednit, se často projevují ve formě kompromisů mezi veřejným zdravím a lidskými právy namísto toho, aby se přihlíželo k tomu, že přístup založený na lidských právech (včetně práva na nejvyšší dosažitelnou úroveň zdraví) je základem účinných opatření v oblasti veřejného zdraví a součástí řádné správy, který dává hlas všem lidem, zejména ohroženým a marginalizovaným skupinám obyvatel, a umožňuje všechny lidi zapojit.
- Celá řada negativních dopadů na lidské zdraví vyvolaných covidem-19, na které upozorňuje usnesení Světového zdravotnického shromáždění ohledně reakce na covid-19, „včetně hladu a podvýživy, nárůstu násilí na ženách, dětech a zdravotnických pracovnících v první linii i narušení péče o seniory a osoby se zdravotním postižením“.

- Covid-19 má různé dopady na různé skupiny obyvatel, včetně, jak se uvádí v usnesení Světového zdravotnického shromáždění: osob s chronickým onemocněním; seniorů; odborných pracovníků ve zdravotnictví, zdravotnických pracovníků a dalších relevantních pracovníků v první linii, zejména žen, které tvoří většinu pracovníků ve zdravotnictví; osob se zdravotním postižením; dětí a mládeže; a osob v obtížné situaci.
- Některá opatření zavedená za účelem prevence a kontroly šíření viru vyžadovala podstatné rozšíření obvyklých pravomocí vlád a veřejné správy a pozastavení nebo omezení jejich běžných procesů, včetně některých významných mechanismů odpovědnosti a dohledu.
- V mnoha jurisdikcích byly právní rámce pro veřejné zdravotnictví a mimořádné zdravotní události opomíjeny a jsou zásadně zastaralé a nevhodné pro zajištění účinné reakce v oblasti veřejného zdraví. Za těchto okolností některé vlády rychle a s omezenou možností konzultací nebo projednání přijaly specifické zákony týkající se covidu-19.
- V mnoha jurisdikcích aktivace nouzových rámců, které určují pravomoci a funkce orgánů veřejné moci během mimořádných zdravotních událostí. V některých případech byly tyto rámce pro událost v oblasti veřejného zdraví použity vůbec poprvé a mohou být zastaralé, resp. v potkoloniálních státech mohou vycházet z koloniálních zákonů.
- Globální povaha covidové krize vedla k podstatnému omezení významných aspektů mezinárodní spolupráce, včetně mezinárodního cestování a obchodu. To ovlivnilo svobodu pohybu a distribuci základního zboží a služeb, zejména ve vnitrozemských státech, na ostrovech a odlehlých oblastech.

K tomu, abychom se s těmito výzvami dokázali vypořádat, je potřeba celospolečenská odezva a reakce skutečně celé veřejné správy (viz tabulka 1). A k tomu jsou zase potřeba zákony a právní rámce, které umožní přijetí nezbytných opatření a chrání před zneužitím pravomoci a potenciálními nezamýšlenými důsledky.

Tabulka 1. Příklady různých sektorů a odborů státní správy (s výjimkou zdravotnictví), které jsou součástí reakce na covid-19

| | |
|--|--|
| Sociální ochrana | Poskytovat podporu v nezaměstnanosti, podporu zdravotně postiženým, podporu podnikům, podporu na bydlení a podporu migrantům a vysídleným osobám. |
| Vzdělání | Podpořit pokračování výuky ve školách a institucích terciárního vzdělávání a péče o děti a zajistit bezpečné prostory a prostředí. |
| Průmysl | Zajistit nepřetržité poskytování základních služeb a dodávky potravin, vody, zdravotnických prostředků, energie, telekomunikací/informačních technologií, bankovníctví i nákladní dopravy a podpořit odvětví dotčená narušením ekonomické činnosti. |
| Veřejná doprava | Dál umožňovat pohyb osob, včetně nezbytných pracovníků, a poskytovat bezpečné prostory a služby, včetně případného dodržování fyzického rozestupu a odstupu. |
| Pracoviště/práce | Podpořit a regulovat zaměstnavatele, pokud jde o zajištění zdravého a bezpečného prostoru a prostředí, včetně vhodných osobních ochranných prostředků pro zaměstnance, a poskytování odpovídajících nároků na dovolenou a volno. |
| Zemědělství | Zajistit nepřetržité dodávky potravin a podpořit zemědělské podniky a související logistické systémy dotčené opatřeními v oblasti dopravy/cestování a obchodu. |
| Záchranné služby | Podpořit koordinaci reakce na mimořádné situace, včetně zabezpečení a distribuce základních dodávek a služeb. |
| Soudy a státní zastupitelství | Poskytovat právní poradenství a pomoc, připravovat návrhy příslušných právních nástrojů, zajistit nepřetržité fungování základních právních služeb, například soudů, zajistit nepřetržité fungování základních nápravných služeb a chránit zdraví a bezpečnost osob nacházejících v nápravných zařízeních. |
| Bezpečnost/ochrana spotřebitele | Chránit komunitu před nezdravými/nebezpečnými zdravotnickými prostředky a jinými výrobky i před dezinformacemi, podvody nebo jiným využíváním. |
| Imigrace a kontrola hranic | Spravovat mezinárodní hranice (na zemi, ve vzduchu i na moři), včetně regulace a umožnění mezinárodního cestování a obchodu. |
| Zahraniční věci | Poskytovat rady ohledně cestování, konzulární podporu, poskytovat podporu lidem při návratu do jejich domovských zemí, vést a podpořit mezinárodní a regionální spolupráci. |
| Obchod | Zabezpečit mezinárodní dodavatelské řetězce pro dovoz i vývoz a zajistit tak nepřetržité dodávky zboží, včetně potravin, zdravotnických prostředků a jiných základních potřeb. |
| Finance, státní pokladna | Zajistit odpovídající a udržitelné financování reakce na covid-19, základních zdravotnických a dalších služeb i socioekonomických opatření a řídit celkovou reakci v ekonomické oblasti. |
| Věda a technika, inovace | Podpořit etický vědecký výzkum týkající se covidu-19, včetně epidemiologické analýzy a vývoje vakcín a léků, a prosazovat rozvoj a používání digitálních technologií. |

Kroky ke zvážení

Šest opatření, která by WHO a členské státy měly společně zvážít:

1. Vyjasnit role a odpovědnost za reakci na covid-19 a budoucí mimořádné zdravotní události

Role a odpovědnost aktérů v rámci reakce na covid-19 by měly být jasně vyjádřeny, včetně rozhodování, komunikace s veřejností a dotčenými skupinami, zajišťování zdrojů, realizace, monitorování a vymáhání opatření. V dlouhodobém horizontu mohou být udržitelnější struktury založené na distribuovaném řízení a odpovědnosti než ty založené na centralizovaném řízení a kontrole. Funkce jsou však dány, a je tudíž důležité stanovit jasné a účinné povinnosti a odpovědnosti.

Role a odpovědnost by se měly přidělovat s přihlédnutím k mandátům, odborným znalostem a kapacitě a podle potřeby by měly být poskytnuty další zdroje (finanční, lidské i technické). To bude vyžadovat znalost politické ekonomie, včetně výkonu pravomoci a rozhodování. Zásadní úlohu v celkové reakci by měly sehrát orgány ochrany veřejného zdraví, které povedou rozhodování a koordinaci zdravotních opatření, zatímco u jiných aspektů reakce bude vhodnější, když je budou řídit jiné orgány.

U každé role a odpovědnosti by se v souladu s ústavním a dalšími právními rámci mělo zvážít, která úroveň veřejné správy, včetně té celostátní, krajské nebo místní úrovně, je vhodná, aby se dosáhlo optimální kombinace celostátních opatření a zásahů přizpůsobených na míru místním podmínkám.

S přihlédnutím k povaze prováděných opatření a k různým rolím, pravomocím a odborným znalostem jednotlivých orgánů, včetně pracovníků z oblasti ochrany veřejného zdraví, policie a armády, by měly být pečlivě přiděleny prováděcí pravomoci a povinnosti.

2. Prosazovat koordinaci v rámci systému zdravotní péče a investovat do zlepšení správy, která budou mít okamžité i dlouhodobé přínosy

Vlády budou muset mobilizovat zdroje a kapacity v systému zdravotní péče, aby dokázaly uspokojit poptávku spojenou s mimořádnou situací a zajistily, že covid-19 nepovede k opomíjení jiných zdravotních problémů nebo práv osob potřebujících léčbu nebo péči kvůli jinému onemocnění. Pro zajištění efektivní alokace zdrojů a omezení narušení poskytované péče budou nezbytné účinné mechanismy koordinace mezi různými úrovněmi systému zdravotní péče, včetně primárních, sekundárních a terciárních služeb a celostátních a krajských, resp. místních orgánů ochrany veřejného zdraví. Vlády by měly podle potřeby přezkoumat, popřípadě upravit, právní a regulační rámce (včetně nákupních procesů, soutěžního práva a pracovněprávních předpisů), aby umožňovaly spolupráci veřejného a soukromého sektoru.

Jestliže obtíže při uskutečňování reakce na covid-19 odhalí silné nebo slabé stránky uspořádání a řízení systémů zdravotní péče, včetně jejich napojení na sektory mimo zdravotnictví, je potřeba získané poznatky zohlednit a využít při přezkumu a zlepšování příslušných mechanismů.

3. Vyjasnit mechanismy spolupráce a koordinace v rámci celé veřejné správy a celé společnosti

V rámci veřejné správy

Měly by být vyjasněny mechanismy probíhajících interakcí mezi různými orgány a jurisdikcemi, které umožňují koordinaci a spolupráci, vzájemné učení, průběžný přezkum ujednání, priorit a zajišťování zdrojů i sdílení informací. Jejich účinnost podpoří stanovení jasných rolí a měřitelných ukazatelů pro každý sektor, jenž se příslušných mechanismů účastní.

To může vyžadovat přezkum a vylepšení stávajících mechanismů nebo zavedení mechanismů nových. Pozornost by měla být věnována opatřením, která umožní vhodné a včasné sdílení informací mezi různými úřady a jurisdikcemi, včetně ochrany před zneužitím informací, zejména osobních údajů o zdravotním stavu nebo jiných citlivých údajů.

Mechanismy by se neměly soustředit pouze na celostátní úroveň a měly by podle potřeby umožňovat spolupráci a koordinaci s veřejnou správou na nižší úrovni, včetně místní samosprávy, měst a obcí, a mezi nimi. Na různých úrovních veřejné správy bude potřeba vynakládat setrvalé úsilí, aby bylo možné účinně provádět odpovídající opatření, udržet v chodu základní služby a zajistit odpovídající sociální podmínky, zejména pak ve vysoce decentralizovaných systémech.

V rámci společnosti

Účast a zapojení komunity

Komunita by měla mít možnost se zapojit a účastnit se rozhodování a opatření, která se jí týkají. S danou komunitou, včetně ohrožených a marginalizovaných skupin, by měla probíhat komunikace o všech opatřeních s cílem dosáhnout informovaného rozhodnutí, pomáhat postiženým, budovat důvěru a podpořit monitorování, vyhodnocování, přezkum a zlepšování opatření. Úřady by měly vytvářet partnerství s občanskou společností a komunitními skupinami a prostřednictvím participačních mechanismů zapojit komunity do projednávání a plánování. Používáním různých způsobů komunikace a sdílení informací by se mělo zajistit oslovení příslušných cílových skupin.

Dále může být potřeba překonat překážky bránící participaci a zapojení, včetně situací, kdy je v reakci na mimořádnou situaci nutné urychleně přijmout opatření a kdy není možné bezpečně realizovat obvyklé akce, při kterých se lidé osobně setkávají.

Soukromý sektor

Soukromý sektor hraje v reakci na covid-19 důležitou úlohu, mimo jiné jako poskytovatel základních služeb a zboží a jako zaměstnavatel. Při spolupráci se soukromým sektorem je potřeba zabránit střetu zájmů a vzniku nevhodné závislosti orgánů veřejné správy na aktérech ze soukromého sektoru. Obchodní dohody uzavřené s aktéry ze soukromého sektoru by měly být transparentní, aby se podpořila odpovědnost.

Mezinárodní spolupráce

Měly by existovat mechanismy umožňující mezinárodní spolupráci, mimo jiné prostřednictvím WHO, včetně splnění povinnosti spolupracovat a poskytovat pomoc vyplývající z článku 44 Mezinárodního zdravotního řádu (z roku 2005), a prostřednictvím bilaterálních a regionálních nástrojů, podporující sdílení poznatků a informací, poskytování vzájemné podpory, umožnění cestování a obchodu i poskytování rozvojové pomoci.

4. Přijímat rozhodnutí na základě nejlepších dostupných poznatků

Rozhodnutí by měla být přijímána na základě nejlepších dostupných poznatků (s přihlédnutím k nejrůznějším poznatkům, včetně lékařských, epidemiologických, behaviorálních, ekonomických a prožitých zkušeností), s obzvláštním důrazem na ohrožené a marginalizované skupiny a s vědomím, že poznatky mohou být neúplné a neurčité a budou se rychle vyvíjet. Je-li to vhodné, výkon pravomocí by měl být podmíněn zvážením relevantních poznatků, včetně konzultací s odbornými poradními výbory a zástupci komunit.

Poznatky, o které se veřejná správa opírá, by měly být v maximální možné míře zpřístupněny veřejnosti, a to v dostupné a srozumitelné podobě, aby veřejnost lépe chápala důvody pro přijetí opatření a faktory, k nimž se přihlíželo.

5. Zajistit vhodné omezení pravomocí orgánů veřejné správy a dohled nad výkonem těchto pravomocí

Reakce veřejné správy by měla podléhat dohledu úměrnému okolnostem (například dohledu ze strany parlamentních výborů, ombudsmanů, nezávislých komisařů a soudů), aby se podpořilo získávání nových poznatků a zkušeností a posílila odpovědnost, resp. aby osoby a subjekty dotčené prováděnými opatřeními měly v případě potřeby k dispozici nápravné prostředky.

Měl by být jasně uveden právní základ, kritéria a podmínky pro výkon pravomocí veřejné správy. Přijatá opatření by s ohledem na dosažený pokrok, pokud jde o zvládnutí a omezení šíření covidu-19, měla podléhat pravidelnému přezkumu, při kterém se zohlední získané poznatky a zkušenosti dotčených skupin, jednotlivců, komunit a podniků. Mělo by se výslovně předpokládat, že případné udělené nebo vykonávané mimořádné pravomoci budou ukončeny, jakmile již nebudou nezbytné.

6. Zajistit zohlednění dopadů všech opatření na různé skupiny, zejména ohrožené a marginalizované skupiny obyvatel

V souvislosti se všemi opatřeními a aktivitami by měly být zváženy jejich odlišné dopady na jednotlivce a skupiny, zejména ty ohrožené a marginalizované, a je potřeba se vynasnažit, aby se zabránilo stigmatizaci, diskriminaci nebo prohloubení existujících nerovností. Sektor zdravotnictví by měl podle potřeby hrát vedoucí úlohu v osvětě a seznamovat ostatní sektory se sociálními faktory ovlivňujícími zdraví a s dopady nerovnosti na zdraví, aby se podařilo zajistit, že se zdravotní péče a opatření v oblasti ochrany zdraví dostanou i k vyloučeným skupinám obyvatel.