

# KORONAVIROVÁ KRIZE A LIDSKÁ PRÁVA

VERONIKA BÍLKOVÁ

SHRNUTÍ

Koronavirová krize a mimořádná opatření přijatá v souvislosti s ní mají přímé dopady na zajištění lidských práv obyvatel různých zemí světa, včetně ČR. Na straně jedné krize aktivuje povinnost států chránit obyvatele před pandemií. Tato povinnost vychází z práva na život, práva na bezpečí a práva na zdraví a zahrnuje závazek přijmout opatření nezbytná pro předcházení a zmírnění dopadů šíření viru. Vůdčím principem v této oblasti je princip předběžné opatrnosti, který státům velí udělat raději více.

Na straně druhé mají ovšem státy povinnost šetřit při přijímání mimořádných opatření v maximální míře práv a svobod občanů. Veškerá omezení lidských práv musejí splňovat podmínky legality, legitimity, nezbytnosti a proporcionality, v jejich světle by státy měly udělat raději méně. Klíčovým úkolem v době krize je nalézt mezi těmito dvěma dimenzemi vztahu koronavirové krize a lidských práv, které staví na vzájemně odlišné logice, rozumnou rovnováhu.

REFLEXE

12. 5. 2020

## ÚVOD

Koronavirová krize a mimořádná opatření přijatá v souvislosti s ní zasáhly do života asi všech obyvatel České republiky. Poprvé v historii došlo k vyhlášení nouzového stavu pro celé území ČR a po několik týdnů platila a zčásti stále ještě platí poměrně striktní omezení zahrnující např. zákaz cestování, nucenou karanténu či uzavření škol a obchodů. Kritici omezení odkazují na ochranu lidských práv, s nimiž jsou (alespoň některá) opatření přijatá v nouzovém stavu údajně v rozporu. Konkrétně uváděny bývají mj. svoboda pohybu a pobytu, svoboda shromažďování, právo na vzdělání či právo na vlastnictví. Lidských práv se ovšem dovolávají i stoupcům opatření. V tomto případě se nejčastěji mluví zejména o právu na život, právu na bezpečí a právu na zdraví, která jsou šířením koronaviru dotčena.

Ačkoli by se mohlo zdát, že se pohledy kritiků a stoupců opatření vzájemně vylučují, nutně tomu tak není. Vztah mezi koronavirovou krizí a lidskými právy má totiž dvě dimenze, které je třeba obě brát při hodnocení situace v úvahu. První dimenzi tvoří povinnost státu chránit obyvatele před pandemií za pomoci opatření, jež jsou k této ochraně nezbytná. Druhá dimenze spočívá na závazku šetřit při přijímání opatření v maximální míře práv a svobod občanů. Obě dimenze se uplatňují současně a je nutné je vzájemně sladit. Svým lidskoprávním závazkům by totiž nedostal jak stát, který by v rámci koronavirové krize neudělal dost, tak stát, který by udělal příliš mnoho. Klíčovým úkolem v době krize je nalézt mezi oběma dimenzemi, vycházejícími z odlišné logiky, rovnováhu. Tato reflexe obě dimenze stručně představuje a ukazuje na napětí mezi nimi i na možnosti jejich sladění.

## LIDSKÁ PRÁVA A PANDEMIE KORONAVIRU

Ochrana obyvatel před šířením pandemie není dobrovolnou aktivitou, které se státy mohou, ale nemusejí věnovat. Je to jejich povinnost. Tato povinnost vyplývá jak z obecného poslání státu, jenž má sloužit občanům a hájit jejich zájmy, tak z některých konkrétních lidských práv. Jde zejména o právo na život, právo na svobodu a bezpečí a právo na zdraví. Všechna tato práva jsou zakotvena jak na vnitrostátní úrovni, tj. v Listině základních práv a svobod /LZPS/, tak v mezinárodních smlouvách, jimiž jsme vázáni (Mezinárodní pakty o občanských a politických a o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966, Evropská úmluva o ochraně lidských práv /EÚLP/ z roku 1950, Evropská sociální charta z roku 1961 a další).

Podle těchto úprav mají státy povinnost chránit životy, bezpečnost a zdraví svých obyvatel před různými riziky, jež mohou vyvstat, včetně šíření nakažlivých nemocí. Neočekává se přitom, že ochrana bude stoprocentní. To by byl nerealistický požadavek, který by nebral v úvahu jednak to, že k lidskému životu určitá míra rizika prostě patří, jednak to, že čím větší zásahy se od státu

požadují, tím mocnější musí být. Historie přitom poskytuje dost příkladů toho, že mocný stát se nakonec sám může změnit v hrozbu. Lidskoprávní instrumenty počítají se státem, který se sice o své obyvatele zajímá a stará, jeho možnosti jsou ale omezené. A ukládají tomuto státu povinnost vyvinout maximální úsilí, jehož je při dané omezenosti schopen, k tomu, aby předešel, popř. co nejvíce zmírnil dopady předvídatelných rizik. Tuto povinnost stát poruší ne tehdy, když preventivní či následná opatření nejsou zcela účinná (např. epidemie se šíří a někteří lidé na ni zemřou), ale tehdy, když se ukáže, že se ani nesnažil taková opatření přijmout, popř. se nesnažil dostatečně (např. na šíření epidemie vůbec nereagoval).

Určení toho, kdy jsou opatření dostatečná, není pochopitelně jednoduché. Státy nesmějí učinit příliš málo, což je může vést k tomu, aby aplikovaly přístup inspirovaný principem předběžné opatrnosti (precautionary principle). Tento princip, známý z práva životního prostředí, říká, že *„tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí“* (zásada č. 15 Deklarace o životním prostředí a rozvoji <sup>LINK</sup> z roku 1992). Pokud si místo poškození životního prostředí dosadíme škody na životech a zdraví vyvolané pandemií koronaviru, dostaneme zásadu, která státům velí přijmout za situace, kdy mechanismy šíření koronaviru nejsou ještě zcela známy, raději větší než menší počet opatření. To vše v duchu anglického rčení *„better safe than sorry“*, tj. *„lépe být opatrný než pak litovat“*. Mezi státy, jež tuto zásadu během koronavirové krize široce aplikovaly, patří, nebo aspoň v prvních týdnech po vyhlášení nouzového stavu patřila také ČR.

Problémem takto pojatého principu předběžné opatrnosti je to, že při troše dobré, nebo naopak špatné vůle by jím bylo možno odůvodnit v podstatě cokoli. Proto princip podléhá určitým omezením. Část z nich je zabudována již v něm samotném. Jde o požadavky na to, aby hrozila vážná a nenapravitelná škoda a aby existovala souvislost mezi přijímanými opatřeními a odvrácením této škody. Prokázání obojího je na státu, který opatření přijímá. V případě existence hrozby by přitom zřejmě stačilo doložit, že stát měl vážné důvody se domnívat, že hrozba existuje (např. v jiných zemích měla epidemie závažné následky, mohla je tak mít i v naší zemi). V případě souvislosti by naopak bylo nutno prokázat její přítomnost (např. omezení hromadných akcí souvisí se snahou zamezit šíření při kontaktu většího počtu osob, naopak třeba zákaz využívání internetu by s bojem proti pandemii souvisel jen těžko). Další omezení jsou mimo princip a tvoří je další zájmy, které stát a jeho občané mají. Jde např. o zájem na ekonomické stabilitě či na co nejmenším omezování lidských práv. Zatímco princip předběžné opatrnosti velí státům, aby dělaly spíše více, tyto další zájmy je motivují k tomu, aby udělaly spíše méně. Zájmy na obou miskách vah jsou přitom poměrně těžce měřitelné i souměřitelné a samo srovnání navíc může působit cynicky (např. kolik zachráněných životů vyváží pokles HDP o 1 % či nemožnost jet dva měsíce do ciziny?).

Z uvedeného je jasné, že žádný přesný algoritmus stanovení toho, co přesně státy mají, mohou, resp. musejí dělat, neexistuje. K dispozici je pouze obecný (a často poměrně vágně vymezený) přehled opatření či postupů, kterých by státy měly využít při zajišťování jednotlivých lidských práv. Právo na život i právo na bezpečí např. implikují pozitivní závazek státu chránit před pandemií všechny obyvatele a zejména pak osoby, které jsou zvláště zranitelné s ohledem na svou povahu nebo postavení. Mezi takovéto osoby patří např. lidé s oslabenou imunitou nebo lidé umístění či žijící v různých zařízeních (domovy důchodců, zdravotnická zařízení, dětské domovy, léčebny, vězení aj.). Bez ohledu na to, zda jsou tato zařízení veřejná či soukromá, stát musí zajistit, resp. dohlédnout na to, aby se jejich obyvatelé neocitli v epidemiologické pasti. Poměrně vysoký počet obětí, který si koronavirus u nás vyžádal v podobných zařízeních, naznačuje, že právě v této oblasti se neudělalo dost, byť hodnocení není zcela jednoduché (svou roli zde jistě hraje i slabší imunita lidí v některých zařízeních apod.). Právo na život a právo na bezpečí zahrnují také právo na přístup ke zdravotní péči tam, kde by odepření přístupu přímo ohrožovalo život. Zde se již obě práva překrývají s právem na zdraví.

Právo na zdraví v užším slova smyslu zakládá právo na přístup ke zdravotní péči za podmínek blíže vymezených zákonem. Takto právo na zdraví vymezuje třeba čl. 31 LZPS. Mezinárodní instrumenty volí širší pojetí. Například Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech mluví o „*právu každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního rozvoje*“ (článek 12(1)), přičemž mezi opatření, jež mají k tomuto stavu vést, řadí i „*prevenci, léčení a kontrolu epidemických [...] nemocí*“ (článek 12(2)(c)). Obdobně Evropská sociální charta uvádí, že zajištění práva na zdraví předpokládá mj. „*co největší prevenci epidemických [...] nemocí*“ (článek 11(3)).

Kromě prevence zdravotních rizik samozřejmě právo na zdraví zahrnuje i poskytnutí zdravotní péče. Ta by podle schématu <sup>LINK</sup> používaného Světovou zdravotnickou organizací (WHO) měla vykazovat čtyři znaky. Jsou to: dostupnost (availability), tj. existence fungujícího zdravotního systému, přístupnost (accessibility), tj. možnost všech obyvatel využívat služeb tohoto systému bez překážek a diskriminace, přijatelnost (acceptability), tj. přizpůsobení služeb potřebám a preferencím obyvatel, a kvalita (quality), tj. určitá úroveň služeb. V době nouzového stavu může být standard poskytování zdravotní péče o něco nižší než za běžných okolností a určité služby mohou být dočasně upřednostněny (např. péče o lidi zasažené epidemií), vždy zde ale musí být snaha dělat co nejvíce. Za žádných okolností pak není možné některé skupiny osob z poskytování zdravotní péče vyloučit jen na základě určitého obecného znaku, jako je třeba národnost či věk. Rozhodnutí neošetřovat lidi nad určitou věkovou hranici bez zohlednění jejich konkrétní situace by např. představovalo jasný zásah do práva na zdraví. Naštěstí aspoň v ČR takové rozhodnutí nepadlo.

Celkově platí, že státy mají povinnost chránit své obyvatele před riziky, včetně rizika šíření epidemie COVID-19, že tato povinnost odráží hned několik lidských práv (právo na život, právo na bezpečí a právo na zdraví) a že při přijímání

opatření pro předcházení a zmírnění dopadů šíření viru má stát uplatňovat princip předběžné opatrnosti, ovšem při zohlednění některých dalších zájmů. Jedním z nich je zájem na ochraně lidských práv tentokrát ne před riziky vyplývajícími z šíření viru, ale před nadměrnými omezeními ze strany státu. Tím do hry vstupuje druhá dimenze vztahu koronavirové krize a lidských práv.

## LIDSKÁ PRÁVA A MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ

V rámci ochrany obyvatelstva před pandemií koronaviru přijala velká část států celého světa, včetně České republiky, různá mimořádná opatření. Některé státy tak učinily bez vyhlášení výjimečného stavu, jiné, opět včetně ČR, k tomuto vyhlášení přistoupily. Daly tak najevo, že pandemii považují za nestandardní riziko, jemuž je třeba čelit za použití nestandardních opatření. Taková opatření skutečně byla přijata a mnohá z nich přinesla i výrazná omezení výkonu některých lidských práv. Nejčastěji a nejšířěji dotčenými byly a jsou svoboda pohybu a pobytu (zákaz cestování, zákaz pohybu mimo bydliště z jiných než povolených důvodů, karanténa určitých osob, uzavření některých měst a obcí aj.), svoboda shromažďování (zákaz hromadných akcí, zákaz setkávání více než určitého počtu lidí na veřejnosti aj.), právo na vzdělání (uzavření škol, zrušení některých typů zkoušek aj.) a právo na vlastnictví (uzavření obchodů, zastropování nájemného aj.). Část států považovala tato opatření za natolik radikální, že kvůli nim dočasně suspendovaly některé garance poskytované mezinárodními smlouvami na ochranu lidských práv, zejména EÚLP. K tomuto kroku, označovanému jako derogace, přistoupily zejména státy východní Evropy (Arménie, Estonsko, Gruzie, Lotyšsko, Rumunsko, Srbsko aj.). Česká republika se rozhodla mechanismu derogace nevyužít, což znamená, že všechna lidská práva zůstávají i v době koronavirové krize v platnosti.

Jakákoli omezení těchto práv, k nimž mimořádná opatření vedou, tak musejí splňovat tři podmínky, které předvídá jak LZPS, tak mezinárodní instrumenty.

První podmínkou je legalita, tedy přítomnost zákonného základu pro omezení. Tento prvek je naplněn jak tehdy, když omezení zavede sám zákon, tak tehdy, když ho zavede jiný právní akt (např. akty vlády), ovšem v rámci daném zákonem. V ČR je tímto zákonem *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky* a *Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení* (tzv. krizový zákon). První zákon opravňuje vládu k tomu, aby v případě „*živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost*“ (článek 5(1)), vyhlásila nouzový stav. Současně s vyhlášením má vláda „*vymezit, která práva [...] a v jakém rozsahu se v souladu s LZPS/omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají*“ (článek 6(1)). Podrobnosti včetně výčtu práv, jež mohou být v době nouzového stavu omezena, obsahuje krizový zákon. Ve výčtu najdeme mj. svobodu pohybu a pobytu, právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru, vlastnická a užívací práva či právo provozovat podnikatelskou činnost. Městský soud ve svém rozsudku

z 23. dubna 2020 <sup>LINK</sup> uvedl, že omezení těchto práv je za nouzového stavu věcí vlády, nikoli jednotlivých ministerstev. Přijetí opatření na této nižší úrovni, Ministerstvem zdravotnictví ČR, představovalo podle MS překročení působnosti, tj. jednání mimo zákonný rámec.

Druhou podmínkou je legitimita, tedy přítomnost legitimního cíle zavedení omezení. Tyto cíle bývají v LZPS i v mezinárodních smlouvách stanoveny u jednotlivých práv výslovně a běžně mezi nimi najdeme ochranu zdraví a ochranu práv a svobod druhých. Vazba mezi těmito cíli a mimořádnými opatřeními je celkem zjevná, a přítomnost znaku legitimacy tak asi nebude budít, alespoň v kontextu ČR, větší diskuse. Jiná situace může být v zemích, kde vlády krizového stavu zjevně využívají k výraznému a trvalému posílení svých pravomocí (např. Maďarsko) a kde lze tedy uvažovat o tom, zda přijímaná opatření nesledují jiné než deklarované cíle.

Třetí podmínku tvoří nezbytnost a proporcionalita. Omezení lidských práv musejí být nezbytná k dosažení legitimního cíle a současně musejí být sledování tohoto cíle přiměřená. Stát má tedy z nabízených opatření volit ta, která do lidských práv zasahují co nejméně. Je zřejmé, že právě tato podmínka se může střetávat s principem předběžné opatrnosti zmíněným v předchozí části. Zatímco princip velí státům dělat spíše více než méně, podmínka nezbytnosti jim naopak velí dělat spíše méně než více. Je na těch, kdo přijímají mimořádná opatření (exekutiva, časem legislativa), aby se snažili hledat mezi těmito dvěma tendencemi rovnováhu. Míra, do jaké se jim to povedlo, je pak na zhodnocení soudů, které v této oblasti sehrávají významnou, i když ne zrovna lehkou či vděčnou úlohu. Platí přitom, jak ve svém usnesení <sup>LINK</sup> z 22. dubna 2020 judikoval i Ústavní soud, že zatímco samo vyhlášení nouzového stavu podléhá soudnímu přezkumu jen omezeně a ve výjimečných případech (např. když by toto vyhlášení bylo zjevně svévolné), mimořádná opatření jsou mu naopak, z hlediska své formy, obsahu i rozsahu, podřízena plně. Při jejich posuzování soudy nicméně standardně ponechávají politické moci určitý prostor k uvážení.

Posouzení omezení lidských práv není statické. Stav šíření koronaviru i schopnost ČR tomuto šíření předejít, popř. vyrovnat se s jeho následky v rámci zdravotního systému se postupem doby mění (a, doufejme, v obou případech zlepšují). Mimořádná opatření tyto změny musejí reflektovat, neboť každé opatření má zůstat v platnosti jen tak dlouho, dokud je skutečně zapotřebí. I to je součástí podmínky nezbytnosti a proporcionality. Časový limit je zabudován i do samotného vyhlášení nouzového stavu – vláda disponuje maximálním limitem 30 dnů, po němž každé další prodloužení podléhá souhlasu Poslanecké sněmovny. Maximální možná délka není dána, odvíjí se od povahy rizika, jež nouzový stav vyvolalo, opět zde ale platí, že by tento stav neměl trvat déle, než je nezbytně nutné. Zatím se zdá, že ČR se tímto pravidlem řídí a že zde, na rozdíl od některých jiných zemí, není snaha prodloužovat nouzový stav *ad infinitum* (např. v Maďarsku by měl být výjimečný stav prodloužen bez omezení).



V této reflexi není prostor pro detailní zhodnocení jednotlivých opatření přijatých během nouzového stavu v ČR z pohledu právě uvedených podmínek. Tohoto zhodnocení se postupem doby nepochybně ujmou soudy, k nimž za poslední týdny dorazily desítky stížností. Lze očekávat, že diskusi vzbudí mj. to, nakolik byla opatření dostatečně odůvodněná a zda bylo správné přijímat je formou usnesení vlády (a ne např. nařízení vlády). To jsou, podobně jako kompetence k přijetí opatření, v zásadě formální otázky, k jejichž řešení jsou soudy plně způsobilé. Určitou opatrnost je naopak možno očekávat ve vztahu k obsahu opatření, kde soudy nejspíše exekutivě poskytnou širší prostor k uvážení a případné porušení lidských práv shledají jen tam, kde by nenaplnění některé ze tří podmínek bylo zcela zjevné. Otázka odškodňování fyzických a právnických osob za újmu způsobenou v souvislosti s mimořádnými opatřeními může být jednou z těchto oblastí, v závislosti na tom, jak tato věc bude dořešena.

Zatím jsme se zaměřili na omezení lidských práv zavedená v rámci výjimečného stavu. Je ale dobré říci, že ukončení tohoto stavu a zrušení mimořádných opatření samo o sobě negarantuje návrat k normálu. Mnohdy se totiž stává, že riziko, které výjimečný stav spustilo, není během něho zcela eliminováno. Státy pak mohou chtít zabudovat určité mechanismy předcházení či zmírňování daného rizika do svých standardních právních úprav. Tendenci k tomu vidíme již i v ČR, v podobě snahy o posílení pravomocí ministerstva zdravotnictví. Jisté úpravy právního rámce mohou jistě být po skončení krize na místě. Ukáže-li její průběh, že stát není na určitý typ rizika připraven, je třeba zjednat nápravu. Současně je ovšem důležité dbát na to, aby ona náprava nezašla příliš daleko. V úlevě z toho, že se krizi podařilo překonat, a ve snaze, aby se již nevrátila, mohou být lidé v pokušení akceptovat i zásadní změny, které státy v rámci aplikace principu předběžné opatrnosti někdy i v dobré (a jindy v méně dobré) víře prosazují. Na rozdíl od mimořádných opatření, jež obvykle platí jen po dobu výjimečného stavu a bývají pod drobnohledem, přitom takovéto změny mívají dlouhodobou, ne-li trvalou povahu a až takovou pozornost nevzbuzují. Právě ony ale určují, jak velký vliv bude mít konkrétní krize, např. ta koronavirová, na nastavení úrovně ochrany lidských práv v dané společnosti.

## ZÁVĚR

Současná koronavirová krize se přímo dotýká ochrany lidských práv, a to hned ve dvou dimenzích. První tvoří povinnost státu chránit obyvatele před pandemií za pomoci opatření, jež jsou k této ochraně nezbytná. Tato povinnost odráží hned několik lidských práv (právo na život, právo na bezpečí a právo na zdraví). Při přijímání opatření se uplatňuje princip předběžné opatrnosti, ovšem při zohlednění některých dalších zájmů, včetně zájmu na zajištění druhé dimenze vztahu mezi koronavirovou krizí a lidskými právy. Ta spočívá na závazku šetřit při přijímání mimořádných opatření v maximální míře práv a svobod občanů. Dotčeny mohou být mj. svoboda pohybu a pobytu

(zákaz cestování, karanténa aj.), svoboda shromažďování (zákaz hromadných akcí, zákaz setkávání na veřejnosti aj.), právo na vzdělání (uzavření škol aj.) a právo na vlastnictví (uzavření obchodů, zastropování nájemného aj.). Jakákoli omezení těchto práv musí splňovat tři podmínky předvídané lidskoprávními instrumenty – musejí mít právní základ (legalita), sledovat legitimní cíl (legitimita) a být nezbytná a přiměřená tomuto cíli (nezbytnost a proporcionalita). Obě dimenze vztahu mezi koronavirovou krizí a lidskými právy působí současně a je třeba je vzájemně sladit. Stát nesmí v rámci tažení proti pandemii udělat ani příliš málo (pak by zasáhl do první dimenze), ani příliš mnoho (pak by zasáhl do dimenze druhé). Pozornost by současně neměla být upřena jen na krátkodobá opatření přijímaná během nouzového stavu, ale i na dlouhodobá opatření, k nimž se státy mohou uchýlit po skončení krize ve snaze zajistit se proti krizím budoucím.

**Veronika Bílková** je seniorní výzkumná pracovnice  
Ústavu mezinárodních vztahů