

PANDEMIE KORONAVIRU A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ČÍNY

VERONIKA BÍLKOVÁ

SHRNUTÍ

Koronavirová krize vyvolala diskusi o tom, zda by Čína mohla být v souvislosti se šířením pandemie hnána k odpovědnosti a zda by po ní bylo možné požadovat odškodnění za lidské a materiální ztráty, které pandemie způsobila. Tato reflexe ukazuje, že daná možnost existuje, má ale svá omezení. Čína se nejspíše dopustila porušení závazků podle Mezinárodního zdravotního řádu a obecného principu náležité péče. Odpovědnost, jež tato porušení zakládají, se ale váže jen ke škodám, které vznikly jako přímý důsledek jejího nekonání, a to ještě pouze tehdy, když se prokáže, že Čína zjevně mohla a měla udělat více. Svou roli

při posuzování míry odpovědnosti hraje také to, nakolik Čína pomohla zmírnit dopady svého počátečního selhání následně přijatými opatřeními, a to, jak svým závazkům v oblasti předcházení a zmírňování šíření koronaviru dostály samy poškozené státy. Otázky vyvolává rovněž fórum, kde by se otázka odpovědnosti Číny měla řešit. Z obecnějšího hlediska pak existuje riziko, že snaha o nalezení jednoho viníka odvede pozornost od strukturálních problémů systému a odčerpá energii, kterou by bylo vhodné věnovat zlepšení obecné připravenosti čelit pandemiím.

ÚVOD

Na konci dubna podal americký stát Missouri k místnímu soudu žalobu proti Číně. Žaloba uvádí ^{QLINK}, že „čínské úřady oklamaly veřejnost, zatajovaly zásadní informace, [...] dovolily, aby miliony lidí byly vystaveny viru, a dokonce skupovaly osobní ochranné vybavení – čímž vyvolaly globální pandemii, která nebyla nezbytná a již šlo odvrátit“. Na tomto základě se Missouri domáhá toho, aby Čína uznala svou odpovědnost za šíření pandemie a poskytla finanční náhrady za ztráty na životech, zdraví a ekonomice, které v jejím důsledku vznikly. O týden dříve předložil senátor Josh Hawley (za stát Missouri) návrh ^{QLINK} Zákona o spravedlnosti pro oběti koronaviru (Justice for Victims of Coronavirus Act). Návrh má zajistit, že cizí stát, tj. Čína, nebude před americkými soudy požívat v řízeních týkajících se náhrady škod spojených s pandemií koronaviru imunitu. Současně by podle návrhu měly USA zřídit zvláštní vládní vyšetřovací tým a Mezinárodní komisi pro vyšetřování role vlády Čínské lidové republiky v globální pandemii COVID-19, která by připravila návrhy na to, jakým způsobem Čína jiným státům uhradí škody vzniklé během pandemie.

O vyšetření podílu Číny na vzniku pandemie mluvili ^{QLINK} v posledních týdnech i politici z jiných států, mj. Austrálie, Itálie, Velké Británie či Kanady. V polovině května pak Austrálie, společně s Evropskou unií, předložily návrh ^{QLINK} na nezávislé prošetření situace na zasedání Světové zdravotnické organizace (WHO). Návrh podpořilo více než šedesát států, mezi nimiž jsou vedle členů EU a anglofonních zemí třeba Jihoafrická republika, Japonsko, Turecko nebo Rusko. Vůle doložit, že na vypuknutí pandemie koronaviru nese svůj podíl Čína, a snahy pohnat ji za to k odpovědnosti, jsou tedy podobně globální jako sama pandemie. Jakou šanci uspět ale tyto snahy mají? Čeho přesně se Čína dopustila? Lze od ní požadovat náhradu všech škod, jež během krize ve světě vznikly? A jaký orgán by měl o odpovědnosti Číny rozhodovat?

VZNIKÁ ČÍNĚ V SOUVISLOSTI S PANDEMIÍ KORONAVIRU ODPOVĚDNOST?

První případ onemocnění COVID-19 se, podle dostupných údajů, ^{QLINK} objevil počátkem prosince 2019. Epidemie se postupně šířila jak v Číně, kde se počet nemocných během prosince zvýšil (podle oficiálních zdrojů) na cca 300 případů, tak, zejména od poloviny ledna, v sousedních a později i jiných státech. K 31. lednu 2020 bylo zaznamenáno 7818 potvrzených případů onemocnění COVID-19 (z toho 100 mimo Čínu). K témuž datu vyhlásila WHO situaci kolem koronaviru za „veřejné zdravotní ohrožení mezinárodního významu“. Následovalo poměrně rychlé rozšíření viru do dalších zemí po celém světě. K 11. březnu 2020, kdy WHO vyhlásila ^{QLINK} stav pandemie, již bylo ve světě zaznamenáno 118 000 případů onemocnění (ve 114 zemích) a 4291 případů úmrtí. K polovině května pak bylo potvrzeno téměř 4,5 milionu případů onemocnění COVID-19 a téměř 320 000 lidí nemoci podlehl. Jedná se o největší pandemii tohoto typu za posledních sto let, od skončení epidemie španělské chřipky.

Chování států během epidemií není ponecháno pouze na jejich rozhodnutí. Vedle obecného principu náležité péče (*due diligence*), podle něhož státy mají povinnost předcházet či zabránovat jednání na svém území, jež by mohlo poškodit jiné státy, se zde uplatňuje *Mezinárodní zdravotní řád* (World Health Regulations, MZŘ). MZŘ byl přijat v roce 1969 (současná podoba je z roku 2005) v rámci WHO, mezi jejíž členské státy dnes patří prakticky všechny státy světa, včetně Číny. Článek 6 MZŘ ukládá státům povinnost informovat WHO o „*všech událostech, které by mohly představovat veřejné zdravotní ohrožení mezinárodního významu*“, do 24 hodin od jejich zjištění. Mají také povinnost sdílet s WHO a ostatními státy informace o povaze zdravotního ohrožení, počtu nemocných a zemřelých či o výsledcích laboratorních testů, jež byly v souvislosti s ohrožením realizovány. Události ve smyslu článku 6 MZŘ by se podle Přílohy 2 k MZŘ měly týkat jedné z tam uvedených nemocí, mezi něž se vedle cholery, moru, tyfu nebo neštovic řadí i „*lidská chřipka vyvolaná novým subtypem*“, což odpovídá koronaviru.

Není bez zajímavosti, že tato kategorie byla do přílohy doplněna v roce 2005, v reakci na epidemii SARS v roce 2002. Bez zajímavosti není ani to, že již v souvislosti se SARS vznikly pochyby o tom, zda Čína závazkům podle MZŘ dostála. Mezi prvním případem nemoci SARS a informováním WHO totiž uplynulo několik týdnů. Epidemie SARS si ale nevyžádala tolik lidských životů a nevedla k přijetí tak radikálních opatření, jako tomu bylo, resp. ještě je v případě koronaviru, nevyvolala proto větší diskuse o možné odpovědnosti států „původu“. Svou roli zřejmě sehrálo i odlišné geopolitické prostředí, které počátkem tisíciletí ještě nevykazovalo takovou míru polarizace jako dnes.

Pandemie koronaviru již takové diskuse vyvolává. Existuje přitom vcelku široká shoda v tom, že Čína povinnostem podle MZŘ i obecného principu náležité péče plně nedostála. Nejen, že o vypuknutí epidemie WHO sama neinformovala, ale bránila i šíření informací z jiných zdrojů, popř. tyto informace zlehčovala. Již koncem prosince bylo podle všeho známo, že COVID-19 představuje nový typu viru a že je možný jeho přenos z člověka na člověka. Přesto ještě v polovině ledna WHO, na základě informací dodaných Čínou, možnost takového přenosu popírala. Je také doloženo, že jednotlivci z řad lékařů či vědců, kteří na rizika epidemie upozorňovali, byli zpočátku obviňováni z šíření poplašných zpráv a narušování sociálního pořádku. Asi nejznámějším se stal případ [lékaře Li Wen-lianga](#) z Wuchanu, který byl donucen písemně odvolat svá tvrzení o tom, že se ve městě šíří epidemie, a zavázat se, že se svou „antisociální činností“ přestane. Počátkem února Li sám koronaviru podlehl.

ČÍM JE URČEN ROZSAH ODPOVĚDNOSTI ČÍNY?

Porušením závazků vyplývajících z MZŘ i obecného principu náležité péče se stát dopustí mezinárodně protiprávního chování a vzniká mu odpovědnost. Tento scénář by měl nastat také v případě Číny, která v souvislosti se šířením koronaviru své závazky porušila. To ovšem ještě neznamena, že Čína nese

odpovědnost za vyvolání globální pandemie či že by po ní bylo možno požadovat odškodnění za všechny lidské a materiální ztráty, jež v důsledku pandemie a mimořádných opatření přijatých k jejímu odvrácení vznikly. Rozsah odpovědnosti totiž vždy záleží na několika faktorech.

Prvním je typ závazku, který byl porušen. Čína je viněna z toho, že neučinila dost, aby zabránila šíření viru, a že nedodržela určité povinnosti procedurální povahy (nenahlášení epidemie, nedodání přesných údajů aj.). Ačkoli i tato selhání zakládají odpovědnost, „vina“ Číny není tak velká, jako kdyby se prokázalo, že virus úmyslně vyprodukovala a rozšířila. V tomto druhém případě, jemuž zatím nic nenasvědčuje, by Čína nesla zodpovědnost za všechny škody, jež by z jejího aktivního jednání (výroba a šíření viru) vyplynuly. V prvním případě naopak nese odpovědnost jen za škody, které vznikly jako přímý důsledek její pasivity (nepřijetí opatření, neoznámení, apod.). Je navíc třeba doložit, že za dané situace Čína reálně mohla a podle informací, jež měla v daný moment k dispozici – ne informací, které víme dnes –, zjevně měla udělat více. V této souvislosti je dobré zmínit, že mezinárodní instrumenty nedávají státům zcela jasná vodítka k určení toho, v jakém momentu mají určitou situaci považovat za „*veřejné zdravotní ohrožení mezinárodního významu*“ – byť se očekává, že si státy v této oblasti budou počínat odpovědně a budou jednat v dobré víře. Současně mezinárodní instrumenty ponechávají státům široký prostor k volbě prostředků, které k odvrácení takového ohrožení využijí.

Druhý faktor se týká míry odpovědnosti, tedy toho, nakolik stát při neplnění povinnosti selhal a zda se snažil své selhání nějak napravit. V neprospěch Číny zde mluví snahy o utajení v prvních týdnech šíření viru, v její prospěch naopak to, že oproti zmíněné epidemii SARS si nyní počínala rychleji, transparentněji a důrazněji. Od zaznamenání prvního případu ke kontaktování kanceláře WHO v Číně, byť zatím s informací o šíření „*zánětu plic neznámého původu*“, uplynulo 30 dní (u SARS šlo o tři měsíce). Čína oznámila existenci nového typu viru (8. ledna), sdílela jeho genetickou sekvenci (12. ledna) a reagovala – byť ne vždy úplnými informacemi – na dotazy WHO ohledně viru (leden). Čína také velmi záhy přijala poměrně radikální opatření, která zahrnovala zákaz cestování mezi městy, omezení pohybu uvnitř měst, izolaci nejvíce zasažených oblastí (Wuchan) či plošné testování osob v těchto oblastech. V diskusi o odpovědnosti Číny bývá často citován závěr studie ^{QLINK} realizované univerzitou v britském Southamptonu, podle něhož kdyby byla daná opatření přijatá o jeden až tři týdny dříve, mohl se počet infikovaných osob snížit o 66 %, 86 % a 95 %. Méně citován již bývá závěr, podle něž by naopak pozdější přijetí opatření, opět v horizontu jednoho až tří týdnů, vedlo k 3krát, 7krát a 18krát většímu počtu infikovaných. Klíčové k posouzení míry odpovědnosti Číny je tedy vedle určení toho, v jaký moment mohla a měla poznat, že je třeba na situaci reagovat, také to, nakolik následně přijatá opatření pomohla zmírnit dopady (případného) prvotního selhání.

Závěry studie ze Southamptonu se navíc vztahují pouze na situaci v Číně. Při hodnocení odpovědnosti za následky, které pandemie měla mimo Čínu, by bylo dále nutné zvážit jednání dalších aktérů, včetně samotných zasažených států.

Jak již víme, první informace o koronaviru byly dostupné v polovině ledna, za „*veřejné zdravotní ohrožení mezinárodního významu*“ byl koronavirus prohlášen WHO 31. ledna. V té době již byly zaznamenány první případy zasažení virem v cca 25 státech světa včetně Itálie, Ruska, Španělska či USA. Kromě zrušení leteckého spojení s Čínou, k němuž většina států přistoupila počátkem února, ale obvykle nenásledovalo přijetí žádných zásadnějších opatření. Některé státy, včetně České republiky, taková opatření přijaly po 11. březnu, kdy WHO vyhlásila stav pandemie, jiné je zavedly ještě později, nebo dokonce vůbec. WHO přitom již od února vyzývala státy k přijetí přísných opatření a varovala je, že jinak hrozí masivní šíření viru. Není bez zajímavosti, že státy, jež byly koronavirem zasaženy nejvíce (Itálie, Španělsko, Rusko, USA, Velká Británie), zaznamenaly první případy onemocnění na konci ledna, přísnější opatření ale začaly přijímat až o několik týdnů později. Princip náležité péče a závazky podle MZŘ se přitom vztahují na všechny státy světa. Míra v jakém jí jednotlivé státy dostaly nebo naopak nedostaly, určuje jednak jejich vlastní (možnou) odpovědnost v této oblasti, jednak to, nakolik budou moci lidské a materiální škody, které jim během koronavirové krize vznikly, nárokovat na Číně či jiných státech.

KDE SE LZE ODPOVĚDNOSTI ČÍNY DOVOLÁVAT?

Vedle věcných otázek – za jaké (ne)jednání a v jakém rozsahu může Čína nést odpovědnost – vyvstává také otázka fóra, na němž by bylo možné se odpovědnosti Číny dovolat. Jak jsme viděli v úvodu, zatím podané žaloby – kromě té státu Missouri jde o žaloby firem poškozených koronavirem – směřují k vnitrostátním soudům, primárně soudům USA. I kdyby tyto soudy získaly možnost o žalobách rozhodovat tím, že by Číně byla odepřena imunita, jíž cizí státy běžně před soudy jiného státu disponují, lze pochybovat o tom, nakolik by tato cesta byla efektivní. Čína, která se hlásí k velmi extenzivnímu pojetí imunity, by právo amerických (či jiných národních) soudů rozhodovat o odpovědnosti cizího státu, ještě na základě svého národního práva, nepochybně neuznala a nerespektovala.

Odborníci ([zde](#) ⁹LINK či [zde](#) ⁹LINK) vedou diskusi o tom, nakolik by šlo řešit otázku odpovědnosti Číny před Mezinárodním soudním dvorem (MSD), hlavním soudním orgánem OSN. Jedna možnost, poradní posudek, v úvodu přichází určitě. Muselo by si jej ale vyžádat např. Valné shromáždění OSN či WHO, k čemuž nemusí být politická vůle. Posudky jsou navíc ze své povahy nezávazné. Druhá možnost, která budí větší pozornost, je sporné řízení mezi dvěma či více státy. Čína nepatří mezi státy, které by MSD přiznaly možnost rozhodovat o sporech proti nim bez dalšího. „Dostat“ ji k MSD by tak bylo možno buď s jejím souhlasem, nebo na základě zvláštního ustanovení v určité mezinárodní smlouvě.

Nejčastěji se uvažuje o článku 75 *Statutu WHO*, který dovoluje MSD řešit spory týkající se výkladu či aplikace tohoto Statutu. Není ovšem zcela jasné, zda lze na základě tohoto ustanovení posuzovat spory ohledně MZŘ, popř. zda určité ustanovení, jehož výklad či aplikace by mohly být jednáním Číny dotčeny, obsahuje sám Statut WHO. Otázkou také je, který stát by byl ochoten Čínu u MSD zažalovat. Vzhledem k tomu, že některé státy, typicky USA, mají k MSD spíše odtahový postoj, jeví se jako možní kandidáti spíše méně mocné státy (Austrálie, Nový Zéland), které naopak MSD příležitostně využívají, mnohdy ve věcech obecného zájmu (lov velryb, jaderné testy v Pacifiku). MSD by pak sice rozhodoval jen o nárocích daných státními, jeho rozhodnutí by ale jistě obsahovalo i obecnější závěry. Řízení by ale nejspíše trvalo roky, a mohlo by se tak stát, že rychlejší než soud by byla další pandemie.

ZÁVĚRY

Současné mezinárodní právo umožňuje dovodit odpovědnost Číny za porušení závazků podle *Mezinárodního zdravotního řádu* a obecného principu náležité péče. Tato odpovědnost je ale omezená a nezakládá povinnost poskytnout odškodnění za veškeré lidské a materiální ztráty vzniklé během pandemie. Je též otázkou, před jakým fórem by bylo možné se jí domoci. Za této situace stojí za zamyšlení, zda spíše než vymáhání odpovědnosti právní cestou, přes mezinárodní či vnitrostátní soudy, by nebylo lepší vyvinout na Čínu soustředěný politický tlak, aby ze „*slabin a nedostatků*“ svého původního přístupu, které ostatně její nejvyšší představitelé již sami uznali ^{LINK}, vyvodila určité důsledky. Ty by měly ideálně zahrnovat nejen poskytnutí aspoň symbolického odškodnění státním zasaženým koronavirem, popř. většího příspěvku WHO, ale i přijetí opatření, jež by do budoucna zabránila opakování současného scénáře. Jen za poslední dvě desetiletí se Čína stala zemí původu dvou velkých epidemií (SARS a COVID-19) a rychle se zde šířily i viry příšle odjinud (např. tzv. mexická prasečí chřipka v roce 2009). Mechanismy reakce se sice v Číně, jak se zdá, postupně zlepšují a zrychlují, země ale stále vykazuje tendence zdravotní rizika podceňovat a dokonce zamlčovat.

Podceňování ovšem není vlastní jen Číně. Na šíření koronaviru reagovaly pomalu a váhavě i další státy a také WHO. Důvody lze, prakticky u všech aktérů, spatřovat ve snaze neohrozit jiné, zejména ekonomické zájmy a, v části zemí, v obtížích spojených s prosazením opatření, jež by byt jen dočasně omezila vysoce nastavený standard ochrany lidských práv. Nečinnosti států nahrávají také poměrně vágně nastavená pravidla mezinárodního zdravotního práva, která státům ponechávají široký prostor k uvážení, kdy a jakým způsobem budou na zdravotní rizika reagovat, a fakt, že WHO v této oblasti nemůže dělat o mnoho více než situaci monitorovat, doporučovat vhodná opatření a doufat, že státy doporučení aspoň zčásti vyslyší. Vzhledem k oněm ekonomickým a hodnotovým omezením, jež jsou ve hře, i s ohledem na stále polarizovanější geopolitické prostředí není příliš realistické očekávat, že by se nastavený systém mohl zcela radikálně změnit. Určité kroky (např. jasnější

úprava toho, kdy mají státy situaci vyhodnotit jako veřejné zdravotní ohrožení mezinárodního významu, či podrobnější návody na to, jak během pandemie koordinovat aktivity mezi státy) by ale mělo být možné realizovat i za stávající situace. Právě na ně, a s výhledem do budoucna, by nyní mělo mezinárodní společenství zaměřit svou hlavní pozornost.

Veronika Bílková je seniorní výzkumná pracovnice
Ústavu mezinárodních vztahů