

Michał Byczyński

*Indicators and the international protection of health-related human rights. A study of the
World Health Organization's practices during the COVID-19 pandemic*

STRESZCZENIE

Rozprawa doktorska sporządzona
pod kierunkiem
dr hab. Marka Wasińskiego, prof. UŁ
w Katedrze Prawa Międzynarodowego
Publicznego
i Stosunków Międzynarodowych
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Łódź 2025

Pandemia COVID-19 uwidoczniła, że skuteczność systemu globalnego zarządzania zdrowiem publicznym jest ograniczona. Wynika to w znacznej mierze z rozbieżnych interesów społecznych, gospodarczych i politycznych podmiotów, których działania wpływają na funkcjonowanie tego systemu, a także z różnego rodzaju współzależności między nimi. Pomimo istnienia ram instytucjonalnych, procedur i mechanizmów opracowanych z myślą o reagowaniu na globalne zagrożenia zdrowotne, działania państw okazały się niespójne i fragmentaryczne; często determinowane były wyłącznie potrzebami lokalnymi, nie uwzględniając szerszej perspektywy globalnej.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), jako wyspecjalizowana agencja Organizacji Narodów Zjednoczonych odpowiedzialna za kierowanie i koordynowanie międzynarodowych działań w dziedzinie zdrowia, pomimo posiadania konstytucyjnego mandatu do sprawowania przywództwa na szczeblu globalnym w tym zakresie, była istotnie ograniczona w działaniu. Na taki stan rzeczy wpływał szereg uwarunkowań strukturalnych i politycznych. Wytyczne przygotowywane przez Organizację, często były kwestionowane lub implementowane jedynie częściowo, albowiem ich wdrażanie jest w pełni uzależnione od woli współpracy ze strony państw. Z kolei finansowa zależność od dobrowolnych składek państw członkowskich oraz obecność innych podmiotów na arenie globalnego zarządzania zdrowiem publicznym dodatkowo ograniczały skuteczność działań Organizacji. Nie mogąc zapewnić równego dostępu do produktów zdrowotnych ani egzekwować postanowień Międzynarodowych Przepisów Zdrowotnych z 2005 r., WHO sięgała po instrumenty instytucjonalne, które miały skłaniać państwa do działania w pożądanym kierunku – analizy, ekspertyzy oraz wskaźniki. Stosowanie tego rodzaju narzędzi odzwierciedla szerszą ewolucję w podejściu do globalnego zarządzania – od normatywnego języka prawa ku technicznemu językowi danych. W tym miejscu pojawia się jednak zasadnicze pytanie o konsekwencje wykorzystywania wskaźników dla ochrony praw człowieka.

Celem rozprawy jest ustalenie, czy wskaźniki opracowywane i stosowane w praktyce instytucjonalnej WHO mogą wpływać na sposób rozumienia praw człowieka związanych ze zdrowiem jednostki – nie tylko jako narzędzia interpretacyjne, doprecyzowujące treść obowiązków prawnych, lecz również jako instrumenty kształtujące praktykę ich realizacji i monitorowania. Wykorzystywanie wskaźników może wywierać istotny wpływ na rzeczywiste korzystanie z praw człowieka związanych ze zdrowiem, ujawniając zarówno prawne, jak i poznawcze implikacje zarządzania opartego na narzędziach pomiarowych.

Biorąc pod uwagę nieuchwytność standardów dotyczących praw człowieka związanych ze zdrowiem, w szczególności prawa do zdrowia, ich klaryfikacja często powoduje trudności podczas określania precyzyjnego zakresu obowiązków państw. Fakt ten zdaje się podkreślać potrzebę stosowania narzędzi interpretacyjnych, które potrafią przełożyć abstrakcyjne normy prawne na konkretne formy oczekiwanego zachowania. Wśród takich narzędzi wskaźniki zyskały szczególne znaczenie jako instrumenty nadające wymierny charakter zobowiązaniom państw. Nie posiadają one mocy prawnie wiążącej, natomiast wpływają zarówno na sposób rozumienia zgodności z zobowiązaniami w zakresie praw człowieka, jak również na praktyki w ramach globalnych struktur zarządzania zdrowiem publicznym. Wskaźniki, jako narzędzia wykorzystywane w ochronie praw człowieka, ukierunkowują także działania instytucjonalne oraz umożliwiają stałą obserwację i ocenę sytuacji. Mogą być one wykorzystywane na różnych poziomach zarządzania – zarówno przez państwa, jak i podmioty niepaństwowe.

Rosnące wykorzystywanie instrumentów tego rodzaju przez Organizację, także w okresie pandemii COVID-19, sugeruje, że stanowią one element szerszego procesu, w ramach którego kształtowany jest praktyczny wymiar zobowiązań prawnych i aktywności instytucjonalnych. Poprzez wykorzystanie wskaźników WHO dążyła do przełożenia ogólnych zasad praw człowieka odnoszących się do zdrowia – w szczególności prawa do zdrowia – na konkretne standardy, mające na celu ukierunkowywanie działań krajowych i międzynarodowych.

Stosowanie wskaźników nie jest jednak pozbawione ryzyka, ponieważ wiąże się z procesami upraszczania i selekcji analizowanych zjawisk, które mogą wpływać na sposób rozumienia oraz realizacji zobowiązań prawnych. Zjawisko to było szczególnie widoczne w czasie pandemii COVID-19, gdy WHO wykorzystywała wskaźniki nie tylko do monitorowania krajowych reakcji na wzrost zachorowalności, lecz także do kierowania globalną alokacją zasobów zdrowotnych i koordynacji działań międzynarodowych. Pandemia dostarczyła tym samym kontekstu, przez pryzmat którego możliwa jest obserwacja konsekwencji zarządzania opartego na wskaźnikach. Praktyka instytucjonalna WHO zdaje się potwierdzać, że wskaźniki mogą oddziaływać zarówno na interpretację, jak i na implementację praw człowieka związanych ze zdrowiem.

Prowadzona analiza rozpoczyna się od umiejscowienia WHO w szerszym kontekście systemu globalnego zarządzania zdrowiem publicznym. W tym zakresie kluczowe znaczenie miało wyjaśnienie, w jaki sposób ewoluował konstytucyjny mandat Organizacji oraz jaką rolę

pełni ona obecnie jako instytucja ustanawiająca globalne standardy zdrowotne. Jednocześnie podkreśla się, że jako organizacja praktycznie pozbawiona kompetencji egzekucyjnych, a zarazem uzależniona od woli współpracy państw członkowskich, WHO dysponuje ograniczoną zdolnością zapewniania przestrzegania przyjmowanych standardów. Jej wpływ na rzeczywistość w prawie międzynarodowym opiera się zatem głównie na autorytecie naukowym, działalności technicznej oraz sile perswazji. Taki sposób oddziaływania sprawił, że wskaźniki są ważnymi narzędziami zarządzania w ramach WHO.

W dalszej kolejności omówiono zagadnienia związane z ochroną praw człowieka odnoszących się do zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do zdrowia wynikającego z Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Należy podkreślić, że zakres tego prawa pozostaje niejednoznaczny. W tym kontekście przeanalizowano model osiągalności, dostępności fizycznej, akceptowalności, przystępności cenowej i jakości (ang. AAAQ), który stanowi pierwszy etap uszczegółowienia obowiązków państw wynikających z prawa do zdrowia. Model ten stanowi punkt wyjścia do dalszego doprecyzowania treści i zakresu tego prawa. Wskaźniki służą natomiast jego ostatecznej operacjonalizacji, umożliwiając powiązanie poszczególnych wymiarów prawa do zdrowia z konkretnymi działaniami, jakie państwa powinny podejmować. Rozdział ukazuje zatem zarówno normatywny, jak i praktyczny wymiar prawa do zdrowia, wskazując, że potrzeba posługiwania się wskaźnikami wynika z natury zobowiązań międzynarodowych. Ich konkretyzacja następuje w kontekście określonych uwarunkowań faktycznych – wskaźniki pełnią natomiast w procesie tym istotną rolę.

W pracy przeanalizowano także zjawisko korzystania ze wskaźników w prawie międzynarodowym praw człowieka, wyjaśniając ich funkcje w praktyce instytucjonalnej. Stanowią one zarówno narzędzia (*quasi*-)prawne, jak i metodologiczne, które łączą sferę zobowiązań prawnych z procesami oceny i podejmowania decyzji na różnych szczeblach. Przedstawiono różnice między wskaźnikami strukturalnymi, procesowymi oraz wynikowymi, wskazując, że każdy z tych rodzajów odzwierciedla inny aspekt realizacji zobowiązań państwa w zakresie praw człowieka. Na podstawie dokumentów opracowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka opisano również, w jaki sposób wskaźniki wpływają na interpretację praw człowieka, rozumienie zgodności zachowania państwa z jego zobowiązaniem oraz odpowiedzialności państwa.

W dalszej kolejności omówiono wskaźniki jako instrumenty globalnego zarządzania. Zyskują one na atrakcyjności ze względu na zdolność przedstawiania złożonych zjawisk w formie pozornie obiektywnej i neutralnej. Taki sposób ujmowania rzeczywistości sprzyja osiąganiu konsensu w kwestiach spornych oraz legitymizuje podejmowane działania. Korzystanie ze wskaźników pociąga jednak za sobą określone konsekwencje, w tym uprzywilejowanie tych obszarów rzeczywistości, w których dane są łatwo dostępne i mierzalne, kosztem tych, w których pozostają one ograniczone. Jeżeli wskaźniki wykorzystywane są w sposób bezrefleksyjny, ich pozorna neutralność może prowadzić do wzmacniania określonych modeli zarządzania i sposobów myślenia o prawie – co niekoniecznie może przynieść pozytywny rezultat dla sytuacji faktycznej jednostek w zakresie praw człowieka. Analiza wskazuje, że wskaźniki wywołują zarówno skutki prawne (poprzez kształtowanie oczekiwań dotyczących realizacji zobowiązań), jak i poznawcze (poprzez definiowanie tych aspektów rzeczywistości, które należy brać pod uwagę podczas obserwacji).

W świetle wcześniejszych ustaleń teoretycznych przeanalizowano wybrane dokumenty WHO, w których wskaźniki odegrały istotną rolę w kształtowaniu reakcji Organizacji na kryzys wywołany pandemią COVID-19. Opisano, w jaki sposób wskaźniki wspierały monitorowanie krajowych systemów zdrowia, kierowały oceną stopnia gotowości pandemicznej oraz wpływały na dystrybucję globalnych zasobów zdrowotnych. Prowadzony wywód miał na celu ukazanie, w jaki sposób WHO w praktyce zoperacjonalizowała kluczowe wymiary prawa do zdrowia. Wykorzystanie wskaźników oddziaływało na interpretację oraz implementację praw człowieka związanych ze zdrowiem, jednocześnie ujawniając problemy poznawcze wynikające z kwantyfikacji rzeczywistości.

Wyniki przeprowadzonej analizy sugerują, że wskaźniki zajmują istotne miejsce w prawie międzynarodowym. Wobec stale ewoluującego systemu globalnego zarządzania zdrowiem publicznym, w którym dane liczbowe coraz częściej biorą udział w procesach interpretacji prawa czy podejmowania decyzji, przed decydentami pojawia się istotne wyzwanie. Kluczowe jest bowiem sprawienie, aby wskaźniki wzmacniały szeroko rozumianą sprawiedliwość – nie zaś redukowały ją do kwestii technicznych czy administracyjnych. Rzetelnie stosowane, posiadają one znaczący potencjał, by wypełniać lukę między sferą aspiracji a realizacją praw człowieka. Podsumowując, rola wskaźników w prawie międzynarodowym wykracza poza funkcję techniczną i może mieć charakter konstytutywny dla sposobu rozumienia zobowiązań w zakresie praw człowieka związanych ze zdrowiem.