EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Dne 10. března 2020 hlavy států a předsedové vlád EU zdůraznili potřebu společného evropského přístupu k pandemii COVID-19. Dne 16. března 2020 přijala Komise sdělení[1], v němž doporučila dočasně omezit veškeré cesty, jež nejsou nezbytně nutné, z třetích zemí do prostoru EU+[2]. Dne 17. března 2020 se vedoucí představitelé EU dohodli na koordinovaném postupu na vnějších hranicích na základě uvedeného doporučení Komise. Od té doby přijaly vnitrostátní rozhodnutí o zavedení cestovního omezení všechny členské státy EU (s výjimkou Irska) a státy přidružené k Schengenu (dále jen „členské státy“)[3].

Dne 8. dubna 2020[4] a 8. května 2020[5] přijala Komise dvě navazující sdělení. V posledním sdělení vyzvala Komise členské státy, aby prodloužily cestovní omezení do 15. června 2020.

Ministři vnitra jednali na zasedání dne 5. června 2020 o tom, jak dlouho by měla zůstat zachována omezení vstupu do EU pro státní příslušníky třetích zemí, jakož i o kritériích a opatřeních, která by měla být uplatňována při rozhodování o zrušení těchto omezení pro jednotlivé třetí země. V souladu se „společným evropským plánem rušení opatření proti šíření COVID-19“[6] ze dne 15. dubna bylo dosaženo shody na tom, že je zapotřebí nejprve zrušit kontroly na vnitřních hranicích a poté zaujmout jednotný přístup k postupnému rušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné. Komise byla vyzvána, aby navrhla koordinovaný postup na základě jasných kritérií.

Dne 11. června 2020 přijala Komise sdělení[7], v němž doporučuje prodloužit cestovní omezení do 30. června 2020 a stanoví přístup k postupnému rušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a to s platností od 1. července 2020. Cílem tohoto návrhu je uvést tento přístup do praxe formou doporučení Rady.

• Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky

Toto doporučení slouží k provedení stávajících ustanovení v dané oblasti politiky, konkrétně provádění kontrol osob a účinného sledování překračování vnějších hranic.

• Soulad s ostatními politikami Unie

Toto doporučení je v souladu s ostatními politikami Unie, včetně politik týkajících se vnějších vztahů a veřejného zdraví.

---

1 COM(2020) 115 ze dne 16. března 2020.

2 Součástí „prostoru EU+“ jsou všechny členské státy Schengenu (včetně Bulharska, Chorvatska, Kypru a Rumunska), jakož i čtyři státy přidružené k Schengenu. Pokud se rozhodnou ke spolupráci, zahrnuje tato oblast rovněž Irsko a Spojené království.

3 Spojené království bylo rovněž vyzváno, aby toto dočasné cestovní omezení zavedlo, ale rozhodlo se tak neučinit. Jelikož se státními příslušníky Spojeného království se má do konce přechodného období stále zacházet stejně jako s občany EU, jsou od tohoto cestovního omezení osvobozeni.

4 COM(2020) 148 ze dne 8. dubna 2020.

5 COM(2020) 222 ze dne 8. května 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

7 COM(2020) 399 ze dne 11. června 2020.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), a zejména čl. 292 druhá věta a čl. 77 odst. 2 písm. b) této smlouvy

• Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)

Článek 292 SFEU umožňuje Radě přijmout doporučení. Podle druhé věty tohoto ustanovení rozhoduje Rada na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise.

To platí v současné situaci, neboť jednotný přístup na vnějších hranicích vyžaduje společné řešení. V čl. 77 odst. 1 písm. b) SFEU se stanoví, že Unie rozvíjí politiku s cílem zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic. V čl. 77 odst. 2 písm. b) SFEU se stanoví opatření týkající se kontrol osob překračujících vnější hranice. Opatření na základě čl. 77 odst. 2 SFEU mají přijmout Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem. Podle čl. 289 odst. 1 SFEU probíhá řádný legislativní postup na návrh Komise.

• Proporcionalita

Tento návrh zohledňuje vývoj epidemiologické situace a všechny dostupné relevantní důkazy. Za provádění navrhovaného doporučení Rady nadále odpovídají orgány členských států a zemí přidružených k Schengenu. Návrh je proto vhodný pro dosažení zamýšleného cíle a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů

Nepoužije se.

• Konzultace se zúčastněnými stranami a posouzení dopadů

Tento návrh zohledňuje diskuse s členskými státy, jež proběhly od zavedení prvních dočasných omezení. Nebylo provedeno žádné posouzení dopadů, ale návrh zohledňuje vývoj epidemiologické situace a všechny dostupné relevantní důkazy.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Žádné.

2020/0134 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 292 druhou větu a čl. 77 odst. 2 písm. b) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 10. března 2020 hlavy států a předsedové vlád Evropské unie zdůraznili potřebu společného evropského přístupu k onemocnění COVID-19.

(2) Dne 16. března 2020 přijala Komise sdělení[8], v němž doporučila dočasně omezit veškeré cesty, jež nejsou nezbytně nutné, z třetích zemí do prostoru EU+[9] na jeden měsíc. Dne 17. března 2020 se hlavy států a předsedové vlád EU dohodli na zavedení dočasného omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné. Toto omezení zavedly i čtyři státy přidružené k Schengenu.

(3) Ve dnech 8. dubna 2020[10] a 8. května 2020[11] přijala Komise dvě navazující sdělení a v obou doporučila prodloužit omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, o jeden měsíc. Všechny členské státy Schengenu, jakož i čtyři státy přidružené k Schengenu (dále jen „členské státy“) se rozhodly tato prodloužení zavést, naposledy do 15. června 2020.

(4) Předsedkyně Evropské komise a předseda Evropské rady předložili dne 15. dubna 2020 „společný evropský plán rušení opatření proti šíření COVID-19“[12]. Tento plán stanoví dvoufázový přístup, v jehož rámci by kontroly na vnitřních hranicích měly být zrušeny koordinovaně. Následně by byla postupně uvolněna dočasná omezení na vnějších hranicích a obyvatelům zemí mimo EU by bylo umožněno znovu realizovat cesty do EU, jež nejsou nezbytně nutné.

(5) Konzultace s členskými státy potvrdily, že je zapotřebí znovu krátce prodloužit stávající omezení na vnějších hranicích a že je nutný jednotný přístup k jejich postupnému rušení.

(6) Dne 11. června 2020 přijala Komise sdělení[13], v němž se doporučuje prodloužit omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, do 30. června 2020 a stanoví se přístup k postupnému rušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a to s

---

8 COM(2020) 115 ze dne 16. března 2020.

9 Součástí „prostoru EU+“ jsou všechny členské státy Schengenu (včetně Bulharska, Chorvatska, Kypru a Rumunska), jakož i čtyři státy přidružené k Schengenu. Pokud se rozhodnou ke spolupráci, zahrnuje tato oblast rovněž Irsko a Spojené království.

10 COM(2020) 148 ze dne 8. dubna 2020.

11 COM(2020) 222 ze dne 8. května 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

13 COM(2020) 399 ze dne 11. června 2020.

platností od 1. července 2020. Všechny členské státy toto další prodloužení do 30. června zavedly.

(7) Od té doby proběhla mezi členskými státy diskuse o kritériích a metodice, které je třeba použít.

(8) Tímto doporučením není dotčena povinnost členských států nadále uplatňovat článek 6 Schengenského hraničního kodexu[14], který stanoví podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí. Členské státy mají zejména povinnost případ od případu posoudit, zda má být státní příslušník třetí země považován za hrozbu pro veřejné zdraví. V této souvislosti by členské státy měly zajistit úzkou spolupráci mezi orgány pohraniční stráže a dopravci.

(9) Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Členské státy by proto měly zajistit, aby opatření přijatá na vnějších hranicích byla koordinována, aby nebylo ohroženo fungování schengenského prostoru.

(10) Rozhodnutí o možném zrušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, by měla zohlednit epidemiologickou situaci v EU, tj. průměrný počet případů onemocnění COVID-19 za posledních 14 dní na 100 000 obyvatel. Průměr EU činí v současné době 16 případů.

(11) Mezinárodní zdravotnické předpisy (2005) (dále jen „mezinárodní zdravotnické předpisy“) přijaté na 58. Světovém zdravotnickém shromáždění dne 23. května 2005 posílily koordinaci mezi členskými státy Světové zdravotnické organizace (WHO), které zahrnují všechny členské státy Unie, v oblasti připravenosti a reakce na ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu. Rámec pro sledování mezinárodních zdravotnických předpisů identifikuje základní kapacity v oblasti veřejného zdraví, které mají udržovat státy, které jsou členy WHO. Údaje, jež jednotlivé země podle tohoto rámce pravidelně vykazují, lze shrnout do celkového skóre, jež bude sloužit jako ukazatel celkové kapacity pro reakci.

(12) Účinnost rozhodnutí o zrušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, závisí na jejich provádění členskými státy na všech vnějších hranicích jednotným způsobem. Existuje povinnost zajistit koordinaci, aby nebylo ohroženo fungování schengenského prostoru, jež vyplývá ze Smlouvy. Restriktivnější přístup by sice jako takový neohrozil fungování schengenského prostoru, ale méně restriktivní přístup než přístup koordinovaný na úrovni schengenského prostoru by mohl takové riziko představovat. Členský stát by proto neměl jednostranně rozhodnout, že zruší omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pro určitou třetí zemi dříve, než o zrušení cestovních omezení pro tuto zemi rozhodnou jednotně i ostatní členské státy.

(13) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování EU se toto doporučení týká Dánska. Vzhledem k tomu, že toto doporučení navazuje na schengenské *acquis*, rozhodne se Dánsko v souladu s článkem 4 uvedeného protokolu do šesti měsíců ode dne přijetí tohoto doporučení Radou, zda je provede ve svém vnitrostátním právu.

[14] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

(14) Toto doporučení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Irsko v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES[15]. Toto doporučení se proto netýká Irska.

(15) Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí Rady 1999/437/ES[16].

(16) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí 1999/437/ES[17] ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES[18].

(17) Pokud jde o Lichtenštejnsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k Dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis,* která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí 1999/437/ES[19] ve spojení s článkem 3 rozhodnutí 2011/350/EU[20].

(18) Právním statusem tohoto doporučení, jak je uveden v 13. až 17. bodě odůvodnění, není dotčena potřeba, aby všechny členské státy v zájmu řádného fungování schengenského prostoru rozhodly o zrušení omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, jednotně,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Při určování třetích zemí, pro něž má být zrušeno stávající omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, by členské státy měly uplatňovat metodiku a kritéria stanovená ve sdělení Komise ze dne 11. června 2020[21] o třetím posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné. Kritéria uvedená ve zmíněném sdělení se týkají epidemiologické situace a opatření proti šíření nákazy, včetně omezení fyzického kontaktu, jakož i ekonomických a sociálních hledisek.

---

15 Rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 64, 7.3.2002, s. 20).

16 Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 36.

17 Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 52.

18 Rozhodnutí Rady 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 1).

19 Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 21.

20 Rozhodnutí Rady 2011/350/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie, pokud jde o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob (Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 19).

21 COM(2020) 399 ze dne 11. června 2020.

2. Pokud jde o epidemiologickou situaci, třetí země by měly splňovat tato kritéria, jež budou pravidelně přezkoumávána:

   – přibližně 16 nebo méně nových případů onemocnění COVID-19 za posledních 14 dní na 100 000 obyvatel,

   – trend nových případů za totéž období ve srovnání s předchozími 14 dny je stabilní nebo klesající a

   – celková reakce na onemocnění COVID-19 s přihlédnutím k dostupným informacím o aspektech, jako je testování, dozor, trasování kontaktů, omezení šíření nákazy, léčba a podávání zpráv. Nejsou-li údaje o těchto aspektech k dispozici, mohou členské státy použít celkové průměrné skóre ve všech dimenzích pro mezinárodní zdravotnické předpisy, pokud činí více než 50. Rovněž lze zohlednit informace poskytnuté delegacemi EU na základě kontrolního seznamu připojeného ke sdělení ze dne 11. června 2020.

3. Určujícím faktorem při rozhodování o tom, zda se na státního příslušníka třetí země, pro niž byla zrušena omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, vztahuje dočasné omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, by měl být pobyt (nikoli státní příslušnost).

4. Cestovní omezení mohou být pro konkrétní třetí zemi zrušena nebo znovu zavedena v souladu se změnami podmínek uvedených v bodě 2, pokud jde o epidemiologickou situaci. Pokud se situace ve třetí zemi rychle zhorší, mělo by se rozhodovat rychle.

5. Avšak i v případě, že se na určitou třetí zemi dočasná cestovní omezení vztahují i nadále, měly by být povoleny nezbytné cesty pro kategorie cestujících[22], které jsou uvedeny ve sdělení ze dne 16. března[23] a 11. června 2020[24] a v pokynech ze dne 30. března 2020[25]. Členské státy mohou pro tyto cestující zavést dodatečná bezpečnostní opatření, zejména pokud jejich cesta začíná v regionu s vysokým rizikem.

6. Od cestovního omezení by měly být bez ohledu na účel cesty osvobozeny zejména tyto kategorie osob:

   (a) občané Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU a státní příslušníci třetích zemí, kteří na základě dohod mezi Unií a jejími členskými státy na jedné straně a

---

22 Konkrétní kategorie cestujících, kteří zastávají důležitou funkci nebo pro něž je cesta nezbytně nutná:
   i. zdravotničtí pracovníci, zdravotničtí výzkumní pracovníci a pracovníci v oblasti péče o seniory;
   ii. příhraniční pracovníci;
   iii. sezónní pracovníci v zemědělství;
   iv. pracovníci v dopravě;
   v. diplomaté, zaměstnanci mezinárodních organizací, příslušníci ozbrojených sil a pracovníci poskytující humanitární pomoc a pracovníci civilní ochrany při výkonu jejich funkcí;
   vi. tranzitní cestující;
   vii. osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů;
   viii. osoby, které potřebují mezinárodní ochranu nebo mají jiné humanitární důvody respektující zásadu nenavracení;
   ix. příslušníci třetích zemí cestující za účelem studia;
   x. vysoce kvalifikovaní pracovníci z třetích zemí, pokud je jejich zaměstnání nezbytné z ekonomického hlediska a pracovní činnost nelze odložit nebo vykonávat v zahraničí.

23 COM(2020) 115 ze dne 16. března 2020.

24 COM(2020) 399 ze dne 11. června 2020.

25 C(2020) 2050 ze dne 30. března 2020.

těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají práva volného pohybu rovnocenná právům občanů Unie, jakož i jejich rodinní příslušníci[26];

(b) státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle směrnice o dlouhodobém pobytu[27], a osoby, které mají právo na pobyt na základě jiných směrnic EU nebo vnitrostátních právních předpisů, nebo osoby, které jsou držiteli vnitrostátních dlouhodobých víz, jakož i jejich rodinní příslušníci.

Členské státy však mohou přijmout vhodná opatření, jako například požadavek, aby tyto osoby po návratu ze třetí země, pro niž je zachováno dočasné cestovní omezení, podstoupily dobrovolnou izolaci nebo podobná opatření, pokud stejné požadavky stanoví pro své vlastní státní příslušníky.

7. Reciprocita by měla být posuzována pravidelně a případ od případu, zejména pokud jde o třetí země, které mají nižší míru výskytu infekce, než je průměr EU.

8. Tyto kroky by měly uplatňovat všechny členské státy na všech vnějších hranicích. Členské státy by měly usilovat o uplatňování všech opatření jednotným způsobem.

9. V zájmu řádného fungování schengenského prostoru by členský stát neměl jednostranně rozhodnout, že zruší omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pro určitou třetí zemi dříve, než o zrušení tohoto omezení striktně koordinovaným způsobem rozhodnou i ostatní členské státy.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně

[26] Podle definic v článcích 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

[27] Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).