

Unijní koordinace podmínek vstupu do schengenského prostoru v reakci na pandemii COVID-19

I. Úvod

Je těžké najít oblast unijního práva, která zůstala nedotčena krizí způsobenou šířením onemocnění COVID-19.¹⁾ Unijní pravidla spadající do tzv. schengenského *acquis* byla vystavena obzvlášť silnému tlaku z důvodu bezprecedentního omezování přeshraničního pohybu osob. Jednou z prvních reakcí Unie a jejích členských států na šířící se onemocnění COVID-19 bylo omezení cest z třetích zemí do schengenského prostoru, pro něž se v angličtině vžilo populární označení „*EU travel ban*“.²⁾ Jde o souhrn paralelně uplatňovaných opatření členských států směřujících k dočasnému omezení jiných než nezbytných cest do schengenského prostoru, přičemž tato opatření jsou od března 2020 koordinována prostřednictvím nezávazných aktů unijních orgánů.³⁾ Unijní koordinace v této oblasti se tak kvalitativně liší od zákazu cestování do USA ze zemí Schengenu („*US travel ban*“), který 11. března 2020 vyhlásil prezident Spojených států D. Trump ve formě závazného právního předpisu v rámci výkonu svých federálních pravomocí.⁴⁾ Zamýšlený účinek obou těchto opatření je ovšem stejný.⁵⁾

^{*)} Doktorand na Katedře evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento článek je výstupem z projektu financovaného se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta, č. projektu TL04000052, Možnosti reakce na závažné infekční nemoci v právu EU: kritická analýza a doporučení ve světle pandemie COVID-19. Poděkování patří JUDr. Magdaléně Svobodové, Ph.D., JUDr. Janu Malířovi, Ph.D., a anonymním recenzentům za cenné připomínky a náměty.

¹⁾ Pro přehled srov. COVID-19: EU response tracker, *Thomson Reuters Practical Law UK*, Practice Note w-024-8079.

²⁾ Unijní orgány se tomuto označení důsledně vyhýbají a systematicky hovoří o „*dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné*“.

³⁾ Kde se v tomto textu odkazuje na členské státy, myslí se tím státy Schengenu, tj. všechny členské státy EU kromě Irska (včetně těch členských států, které dosud neuplatňují schengenské *acquis* v plném rozsahu) a čtyři státy přidružené k Schengenu (Island, Lichtenštejnsko, Norsko, Švýcarsko). V unijních koordinačních aktech se v této souvislosti hovoří o „*prostoru EU+*“.

⁴⁾ Proclamation 9993 of March 11, 2020, Suspension of Entry as Immigrants and Non-immigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus, 85 FR 15045. Právním základem tohoto opatření byl § 212(f) zákona o imigraci a občanství (Immigration and Nationality Act), který prezidentovi USA umožňuje – bez nutnosti vyhlásit nouzový stav – omezit vstup jakýchkoli cizinců nebo kategorií cizinců na území USA, pokud má za to, že by jejich vstup poškodil zájmy USA.

V oblasti překračování vnějších hranic a kontrol na nich členské státy sdílí pravomoc s Unií.⁶⁾ Podle čl. 77 odst. 1 písm. b) a c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Unie rozvíjí politiku s cílem zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic a postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic. Jednotná pravidla pro překračování vnějších hranic a hraniční kontroly na nich a pro podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí do schengenského prostoru jsou stanovena formou unijního nařízení v Schengenském hraničním kodexu.⁷⁾ Ten ale neobsahuje výslovná ustanovení umožňující Unii či členským státům zavést plošná omezení vstupu do zemí schengenského prostoru z důvodu ochrany veřejného zdraví. Za této situace bylo tudíž nezbytné využít k omezení cest do Unie formu nezávazné koordinace. Souběžná existence závazné a vysoce harmonizované právní úpravy v oblasti překračování vnějších hranic a nezávazné koordinace však vede k napětí, které se opakovaně projevilo při vnitrostátním provádění příslušných koordinačních opatření.

Tento článek popisuje a analyzuje unijní koordinační opatření v oblasti vnějších hranic přijatá v reakci na COVID-19 a jejich implementaci zejména v České republice. Tyto koordinační snahy kriticky hodnotí s ohledem na existující závaznou právní úpravu Unie. Poukazuje na nutnost revidovat stávající unijní právní rámec tak, aby bylo možné na úrovni Unie přijímat závazná opatření tam, kde dosud probíhala pouze nezávazná koordinace. Článek se naopak nevěnuje související oblasti volného pohybu osob v rámci Unie a právní úpravě překračování vnitřních hranic, ani souvisejícím unijním politikám v oblasti víz a cestovního ruchu.⁸⁾

K výjimečné a bezprecedentní povaze využití tohoto právního základu k plošným opatřením, jakým byl zákaz vstupu do USA ze zemí schengenského prostoru, srov. GOITEIN, E. *Emergency Powers, Real and Imagined: How President Trump Used and Failed to Use Presidential Authority in the COVID-19 Crisis*. In *Journal of National Security Law & Policy*, 2020, roč. 11, č. 1, 27–59, s. 31–34, ISSN: 1553-3158.

⁵⁾ V posledně zmíněném ohledu bylo upozorněno na kuriózní situaci, kdy předsedkyně Evropské komise a předseda Evropské rady ve společném prohlášení ze dne 12. března 2020 kritizovali zavedení amerického cestovního zákazu, jen aby o pár dnů později vyzvali členské státy ke koordinovanému omezení cest do schengenského prostoru. Srov. *Joint Statement by President von der Leyen and President Michel on the U.S. travel ban*, 12. 3. 2020, <ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/statement_20_449> [citováno 1. července 2021].

⁶⁾ Srov. čl. 4 odst. 2 písm. j) Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012, Úř. věst. C 326, s. 47 (SFEU).

⁷⁾ 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. 2016, L 77, s. 1.

⁸⁾ K volnému pohybu osob v EU srov. SVOBODOVÁ, M. a PETERKA, B., *Je koordinace omezování volného pohybu osob v EU v průběhu pandemie COVID-19 dostatečná?*; v tomto čísle *Správního práva k vízové politice* srov. sdělení Komise, „Pokyny pro postupné a koordinované obnovení vízových operací“, 12. 6. 2020, Úř. věst. CI 197, s. 1; k cestovnímu ruchu srov. sdělení Komise, „Pokyny EU k postupnému obnovování služeb cestovního ruchu a ke zdravotním protokolům v ubytovacích a stravovacích zařízeních – COVID-19“, 15. 5. 2020, Úř. věst. C 169, s. 1; doporučení Komise (EU) 2020/648

II. Unijní koordinací opatření k omezení nikoli nezbytných cest do schengenského prostoru

Dne 16. března 2020 vydala Evropská komise sdělení, v němž vyzvala Evropskou radu, aby přijala „rozhodnutí“ o dočasném omezení jiných než nezbytných cest z třetích zemí do schengenského prostoru, a to ve všech částech vnějších hranic.⁹⁾ Komise navrhla vyjmout z tohoto režimu, pro repatriční účely, všechny občany Unie a občany států přidružených k Schengenu a jejich rodinné příslušníky a státní příslušníky třetích zemí s právem pobytu, jakož i některé kategorie osob cestujících za nezbytnými účely; tyto účely byly ve sdělení vymezeny demonstrativním výčtem. Všechna tato vynětí byla ovšem v této rané fázi do značné míry iluzorní vzhledem k faktické nedostupnosti zejména letecké dopravy, přičemž koordinací snahy Unie v oblasti repatriace unijních občanů se zdály být nedostatečné.¹⁰⁾ Sdělení Komise neobsahovalo žádnou zmínku o Schengenském hraničním kodexu, Vízovém kodexu ani jiných unijních předpisech regulujících přecházení vnějších hranic a kontroly na nich. Dne 17. března 2020 se Evropská rada dohodla na koordinovaném třicetidenním omezení jiných než nezbytných cest do schengenského prostoru, a to v podobě navržené Komise v jejím sdělení z předešlého dne.¹¹⁾ K této reakci na unijní úrovni došlo s odstupem poté, co Světová zdravotnická organizace prohlásila šíření COVID 19 za pandemii,¹²⁾ a v situaci, v níž část členských států již začala jednat unilaterálně.¹³⁾

ze dne 13. května 2020 o poukazech nabízených cestujícím jako alternativa k vrácení peněz za zrušené souborné cestovní a přepravní služby a v souvislosti s pandemií COVID-19, 13. 5. 2020, Úř. věst. L 151, s. 10; sdělení Komise, „Pokyny pro výklad nařízení EU o právech cestujících v souvislosti s vývojem situace nákazy Covid-19“, 18. 3. 2020, Úř. věst. C 89, s. 1.

⁹⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, „Covid-19: dočasné omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, do EU“, 16. 3. 2020, COM(2020) 115 final. Podle některých zdrojů byl hlavním stoupencem koordinovaného přístupu francouzský prezident E. Macron: srov. BACZYNSKA, G. a BLENKINSOP, P., *Europe mulls shutting external borders in fight against coronavirus*, Reuters, 16. 3. 2020, <www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-vonderleyen/eu-executive-proposes-shutting-down-blocs-external-borders-for-30-days-idUSKBN2132K7> [citováno 1. července 2021].

¹⁰⁾ K otázce repatriace a konzulární spolupráce srov. sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se provádění dočasného omezení cest do EU, které nejsou nezbytně nutné, usnadnění tranzitních režimů pro repatriaci občanů EU a dopadů na vízovou politiku“, 30. 3. 2020, Úř. věst. 2020, C 102, s. 3; ILIOPOULOU-PENOT, A. *Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de COVID-19: la solidarité européenne hors sol européen*. In *European Papers*, 2020, roč. 5, č. 1, s. 469–477, ISSN 2499-8249.

¹¹⁾ Závěry předsedy Evropské rady v návaznosti na videokonferenci se členy Evropské rady ohledně nákazy COVID-19, 17. 3. 2020, <www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/> [citováno 1. července 2021].

¹²⁾ Viz <www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020> [citováno 1. července 2021].

¹³⁾ Pro přehled opatření jednotlivých členských států v první polovině března 2020 srov. CARRERA, S. a LUK, N. C., *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact*

Výslovné zasazení do právního kontextu vymezeného Schengenským hraničním kodexem přišlo až v Pokynech Komise ze dne 30. března 2020 týkajících se provádění dočasného omezení cest do EU, které nejsou nezbytně nutné, usnadnění tranzitních režimů pro repatriaci občanů EU a dopadů na vízovou politiku.¹⁴⁾ Komise kromě připomenutí tohoto právního kontextu zdůraznila, že pokud je státním příslušníkům třetích zemí s platným schengenským vízem odepřen vstup pouze na základě cestovních omezení z důvodu ohrožení veřejného zdraví, je třeba naplnit formální požadavky stanovené v Schengenském hraničním kodexu, zejména vyplnit standardní formulář pro odepření vstupu obsažený v příloze V části B tohoto kodexu. Na formuláři měl být jasně uveden odkaz na „*vnitrostátní opatření přijaté za účelem zajištění koordinovaného postupu*“ a měl být určen rozsah dočasných omezení cest, které nejsou nezbytně nutné. Je významné, že tyto Pokyny hovoří na několika místech vedle sebe o ustanoveních Schengenského hraničního kodexu a o vnitrostátních ustanoveních provádějících koordinaci sdělení Komise, z čehož lze dovodit, že obě tyto složky tvoří dohromady právní základ pro uplatnění dočasných omezení nikoli nezbytných cest do schengenského prostoru, a tedy pro odchýlení se (v rozsahu vyplývajícím z koordinacních unijních aktů) od závazné unijní právní úpravy.

Sděleními ze dnů 8. dubna 2020¹⁵⁾ a 8. května 2020¹⁶⁾ Komise doporučila členským státům prodloužit omezení nikoli nezbytných cest vždy o dalších 30 dnů. Sdělením ze dne 11. června 2020 pak Komise doporučila prodloužení režimu do 30. června 2020, dílčím způsobem rozšířila výjimky a zejména předložila metodiku a kritéria pro určování třetích zemí, pro něž mělo být postupně od 1. července 2020 cestovní omezení zrušeno.¹⁷⁾

Dne 30. června 2020 přijala Rada na návrh Komise doporučení (EU) 2020/912 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení.¹⁸⁾ Jde o akt ve formě doporučení podle čl. 292 první a druhé věty SFEU, resp. čl. 288 pátého pododstavce SFEU. Jako právní základ je v doporučení označen čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) SFEU.¹⁹⁾ I když zde jde o určitý posun směrem k formalizaci v porovnání s předešlými sděleními

on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area, CEPS Policy Contribution, 2020, <www.ceps.eu/ceps-publications/love-thy-neighbour/> [citováno 1. července 2021].

¹⁴⁾ Sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se provádění dočasných omezení cest do EU, které nejsou nezbytně nutné, usnadnění tranzitních režimů pro repatriaci občanů EU a dopadů na vízovou politiku“, 30. 3. 2020, Úř. věst. C 102 I, s. 3.

¹⁵⁾ 8. 4. 2020, COM(2020) 148 final.

¹⁶⁾ 8. 5. 2020, COM(2020) 222 final.

¹⁷⁾ 11. 6. 2020, COM(2020) 399 final.

¹⁸⁾ Doporučení Rady (EU) 2020/912 ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení, Úř. věst. 2020, L 208 I, s. 1.

¹⁹⁾ Je zajímavé, že jako podpůrný právní základ nebyl využit čl. 168 odst. 5 SFEU, přestože unijní koordinace v této oblasti nepochybně spadá pod boj proti vážným přeshraničním zdravotním hrozbám ve smyslu tohoto ustanovení. K čl. 168 odst. 5 SFEU srov. MALÍŘ, J. *Evropská unie a její pravomoci v oblasti veřejného zdraví a přeshraničních a zdravotních hrozeb: status quo*.

Komise, stále se jedná o právně nezávazný akt. Doporučení v příloze I stanoví seznam „bezpečných třetích zemí“ (tzv. společný zelený seznam), na jejichž rezidenty by se nemělo vztahovat cestovní omezení, ani pokud jde o cesty za účely, které nejsou považovány za nezbytné (typicky turistické cesty). Rada má každé dva týdny tento seznam přezkoumat a případně aktualizovat, a to na základě metodiky a kritérií vymezených ve výše uvedeném sdělení Komise ze dne 11. června 2020.²⁰⁾ Je přitom hodno pozornosti, že tato kritéria nejsou založena na čistě epidemiologickém přístupu, ale spíše na přístupu pragmatickém. Jde o kumulativní uplatnění tří kritérií: 1) epidemiologická situace v dané třetí zemi,²¹⁾ 2) schopnost zajistit dodržování opatření proti šíření nákazy během cesty, přičemž je rovněž třeba zvážit, do jaké míry bude dotčená třetí země používána jako tranzitní místo cestujícími ze třetích zemí, které kritéria dosud nesplňují,²²⁾ a 3) ekonomická a sociální hlediska. Ohledně posledního kritéria, které se zdá poskytovat flexibilitu nad rámec tvrdých epidemiologických dat, nejsou stanoveny žádné podrobnosti, a to ani ve sdělení Komise ze dne 11. června 2020, na které doporučení Rady odkazuje. Jednoznačný je však požadavek vzájemnosti: aby byla třetí země zařazena na seznam, měla by zrušit cestovní omezení vůči EU, a to pro všechny státy schengenského prostoru, nikoli selektivně.²³⁾ Jde o zřejmou snahu o udržení soudržnosti schengenského prostoru směrem navenek.

²⁰⁾ Seznam bezpečných zemí v příloze I doporučení (EU) 2020/912 byl několikrát aktualizován: doporučení Rady (EU) 2020/1052 ze dne 16. července 2020 (vypuštění Srbska a Černé hory); doporučení Rady (EU) 2020/1144 ze dne 30. července 2020 (vypuštění Alžírsko); doporučení Rady (EU) 2020/1186 ze dne 7. srpna 2020 (vypuštění Maroka); doporučení Rady (EU) 2020/1551 ze dne 22. října 2020 (vypuštění Kanady, Gruzie a Tuniska a doplnění Singapur); doporučení Rady (EU) 2020/2169, ze dne 17. prosince 2020 (vypuštění Uruguaye); doporučení Rady (EU) 2021/89, ze dne 28. ledna 2021 (vypuštění Japonska); doporučení Rady (EU) 2021/767 ze dne 6. května 2021 (doplnění Izraele); doporučení Rady (EU) 2021/892 ze dne 3. června 2021 (doplnění Japonska); doporučení Rady (EU) 2021/992 ze dne 18. června 2021 (doplnění Albánie, Libanonu, Republiky Severní Makedonie, Spojených států amerických, Srbska a Tchaj-wanu); doporučení Rady (EU) 2021/1085 ze dne 1. července 2021 (doplnění Arménie, Ázerbájdžánu, Bosny a Hercegoviny, Bruneje, Černé Hory, Jordánska, Kanady, Kataru, Moldavské republiky a Saúdské Arábie, jakož i Kosova); doporučení Rady (EU) 2021/1170 ze dne 15. července 2021 (odstranění Rwandy a Thajska a doplnění Ukrajiny); doporučení Rady (EU) 2021/1346 ze dne 30. srpna 2021 (odstranění Izraele, Kosova, Libanonu, Černé Hory, Severní Makedonie a USA); doporučení Rady (EU) 2021/1459 ze dne 9. září 2021 (doplnění doplněn Uruguaye a odstranění Albánie, Arménie, Ázerbájdžánu, Bruneje, Japonska a Srbska); doporučení Rady (EU) 2021/1712 ze dne 23. září 2021 (doplnění Chile, Kuvajtu a Rwandy a odstranění Bosny a Hercegoviny a Moldávie).

²¹⁾ Jde o tato tři kritéria: 1) počet nových případů onemocnění COVID-19 za posledních 14 dní na 100 000 obyvatel má být přibližně stejný nebo nižší, než byl průměr v EU ke dni 15. června 2020; 2) počet nových případů za totéž období ve srovnání s předchozími 14 dny má být stabilní, nebo má mít klesající tendenci; a 3) celková reakce země na COVID-19 (testování, trasování kontaktů apod).

²²⁾ 11. 6. 2020, COM(2020) 399 final, s. 5.

²³⁾ Bod 6 doporučení (EU) 2020/912; srov. také COM(2020) 399 final, 11. 6. 2020, s. 5.

Doporučení je pochopitelně psáno jazykem doporučení, ale jako takové nedává prostor pro národní odchylky, které by spočívaly v rozšíření seznamu bezpečných zemí: „[č]lenský stát by neměl rozhodnout, že pro určitou třetí zemi zruší omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, dříve, než je zrušení cestovního omezení koordinováno v souladu s tímto doporučením“.²⁴⁾ Naopak členské státy se patrně mohly odchýlit opačným směrem a nezařadit některé z třetích zemí v příloze I doporučení na svůj národní seznam, došlo-li ke změně situace ve světle výše uvedených kritérií.²⁵⁾ Doporučení (EU) 2020/912 kontinuálně s předchozími sděleními Komise obsahuje obecné osvobození pro občany EU a další kategorie osob považované pro účely doporučení za rovnocenné.²⁶⁾ Příloha II doporučení pak obsahuje výčet konkrétních kategorií cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou, přičemž na rozdíl od předchozích sdělení Komise již nejde o demonstrativní výčet. Členské státy by přitom měly seznam kategorií v příloze II uplatňovat v plném rozsahu.²⁷⁾ Koordinační potenciál doporučení je ovšem omezen vágní formulací některých kategorií osob, jejichž cesty se považují za nezbytné, např. „osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů“ či „osoby, u nichž existuje jiný humanitární důvod“, byť Komise později tyto kategorie blíže vyloučila.²⁸⁾

Je hodné pozornosti, že v této fázi zatím nebyly nijak koordinovány požadavky na testování příjíždějících osob či jejich umísťování do karantény nebo domácí izolace.²⁹⁾ Pokud jde o vztah k Schengenskému hraničnímu kodexu, bod 8 preambule doporučení pouze uvádí, že doporučením není dotčena povinnost členských států nadále uplatňovat článek 6 Schengenského

²⁴⁾ Bod 7 doporučení (EU) 2020/912.

²⁵⁾ Bod 4 druhý odstavec doporučení (EU) 2020/912; srov. také oddíl III. sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020“, 28. 10. 2020, COM(2020) 686 final.

²⁶⁾ Bod 5 doporučení (EU) 2020/912. Toto osvobození se, na rozdíl od původních sdělení Komise, již nevztahuje pouze na cesty s repatriačním účelem [k této změně došlo již ve sdělení Komise ze dne 11. 6. 2020, COM(2020) 399 final]. Srov. THYM, D. a BORNEMANN, J., Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics. In *European Papers*, 2020, roč. 5, č. 3, 1143–1170, s. 1160, ISSN 2499-8249. Srov. také sdělení Komise COM(2020) 686 final, 28. 10. 2020.

²⁷⁾ Sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020“, 28. 10. 2020, COM(2020) 686 final, s. 5.

²⁸⁾ Sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020“, 28. 10. 2020, COM(2020) 686 final. Z odůvodnění mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. listopadu 2020, MZDR 20599/2020-34/MIN/KAN, se dozvíme, že Komise vydala toto interpretační sdělení „[v] návaznosti na volání členských států po lepší specifikaci jednotlivých kategorií“.

²⁹⁾ Srov. pouze proklamaci ve sdělení Komise, „Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb“, že „[a]lternativní opatření k odepření vstupu, jako je izolace nebo karanténa, mohou být uplatněna, pokud jsou považována za účinnější“: 16. 3. 2020, C(2020) 1753 final, bod 16.

hraničního kodexu,³⁰⁾ a zejména povinnost případ od případu posoudit, zda má být státní příslušník třetí země považován za hrozbu pro veřejné zdraví.

Dne 2. února 2021 došlo k rozsáhlejší novelizaci doporučení (EU) 2020/912³¹⁾, která spočívala zejména v sofistikovanější úpravě epidemiologických kritérií a prahových hodnot tak, jak byly stanoveny pro pohyb uvnitř schengenského prostoru v doporučení Rady o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na COVID-19 přijatém dne 13. října 2020 (na jehož základě funguje tzv. semafor).³²⁾ Aby mohla být třetí země uvedena na seznamu bezpečných třetích zemí, musí v podstatě splnit prahové hodnoty odpovídající na vnitro-schengenském semaforu zelené barvě.³³⁾ Posouzení se provádí na základě epidemiologických údajů Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC). V porovnání s původním zněním doporučení rovněž došlo k zakotvení koordinace v oblasti testů a karantény či domácí izolace. Podle doporučení by měly členské státy od všech cestujících, s výjimkou pracovníků v dopravě a příhraničních pracovníků, vyžadovat průkaz o negativním výsledku testu PCR na COVID-19 provedeného nejvýše 72 hodin před odjezdem. Koordinace je slabší, pokud jde o vyžadování domácí izolace, karantény, trasování kontaktů a testování v období 14 dnů po příjezdu: členské státy by ale měly tento typ požadavků uložit cestujícím příježdějícím z třetí země, kde byla zjištěna varianta viru vzbuzující obavy.³⁴⁾

Naopak revizi opačným směrem, tj. oslabení koordinační ambice v porovnání s původním doporučením, lze spatřovat v zahrnutí ustanovení, které členským státům v situaci rychlého zhoršení epidemiologické situace (zejm. vysokého výskytu variant viru vzbuzujících obavy) „umožňuje“ (stále ovšem jde o nezávazné doporučení) jednak zavést cestovní omezení v případě jiných než nezbytných cest pro třetí země již zařazené na unijní seznam bezpečných zemí v příloze I doporučení,³⁵⁾ a jednak dočasně omezit kategorie cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou uvedené v příloze II doporučení.³⁶⁾ Není bez zajímavosti, že druhá z těchto dvou možností v původním návrhu Komise vůbec nefigurovala. Je zřejmé, že v epidemiologicky složitém kontextu začátku roku 2021 unijní koordinace v této oblasti narazila na svůj limit.

³⁰⁾ Srov. níže v kapitole 4.

³¹⁾ Doporučení Rady (EU) 2021/132, ze dne 2. února 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/912 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení, Úř. věst. 2021, L 41, s. 1.

³²⁾ Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19, Úř. věst. 2020, L 337, s. 3.

³³⁾ Čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů covid-19 nepřesahující 25, míra testování přesahující 300 a míra pozitivity testů nepřesahující 4 %.

³⁴⁾ Bod 17 doporučení (EU) 2020/912 ve znění doporučení Rady (EU) 2021/132, ze dne 2. února 2021. Za jiných okolností mohou členské státy „vyžadovat domácí izolaci, karanténu a trasování kontaktů po dobu až 14 dnů a podle potřeby i další test na COVID-19 ve stejném období, pokud uloží tytéž požadavky vlastním státním příslušníkům příježdějícím ze stejné třetí země“.

³⁵⁾ Bod 4 třetí pododstavec doporučení (EU) 2020/912 ve znění doporučení Rady (EU) 2021/132.

³⁶⁾ „I nadále by mělo být možné uskutečňovat cesty opodstatněné naléhavými důvody“. Bod 6 druhý pododstavec doporučení (EU) 2020/912 ve znění doporučení (EU) 2021/132.

V další rozsáhlejší novelizaci doporučení (EU) 2020/912, k níž došlo dne 20. května 2021, byly tyto dvě možnosti reakce na rychlé zhoršení epidemiologické situace doplněny o mechanismus „záchranné brzdy“, který již o koordinaci usiluje.³⁷⁾ Podle nového bodu 7a doporučení platí, že pokud se epidemiologická situace třetí země rychle zhorší (zejména v důsledku variant viru identifikovaných ze strany ECDC jako vzbuzující obavy nebo vzbuzující zájem), „měly by členské státy výjimečně přijmout neodkladné a dočasné omezení všech cest státních příslušníků dané třetí země, kteří mají v této třetí zemi bydliště, do EU“.³⁸⁾ Toto omezení by se však nemělo týkat unijních občanů a unijních rezidentů a některých z kategorií osob vyjmenovaných v příloze II doporučení; všichni tito cestující by nicméně měli podstoupit kromě pravidelného testování také domácí izolaci či karanténu, a to i v případě, že byli očkovaní.³⁹⁾ Pokud jde o koordinační ambice v případě, že členský stát záchrannou brzdou uplatní, členské státy by měly v Radě situaci „urychleně, koordinovaně a v úzké spolupráci s Komisí přezkoumat“, a to nejméně jednou za dva týdny.⁴⁰⁾ V porovnání s původním návrhem předloženým Komisí došlo k posunu ve formulaci mechanismu záchranné brzdy: zatímco podle návrhu členské státy při zhoršení situace „mohly“ přijmout příslušná opatření, podle doporučení ve znění přijatém Radou „by“ tato opatření přijmout „měly“. Tento posun odpovídá samotnému smyslu doporučení, kterým je koordinovaným způsobem zabránit či omezit zavlečení nakažlivějších variant viru z vysoce rizikových oblastí do schengenského prostoru. Zejména pak odpovídá základní zásadě, na níž je vystavěn Schengenský hraniční kodex: každý členský stát má odpovědnost za ochranu vnějších hranic mimo jiné před hrozbou pro veřejné zdraví, a to nejen ve svém zájmu, ale i v zájmu členských států, které mezi sebou zrušily vnitřní hranice.⁴¹⁾

V květnové novelizaci doporučení došlo rovněž ke koordinaci v oblasti režimu pro očkované osoby. Pokud členské státy přijímají doklad o očkování za účelem upuštění od cestovních omezení, „měly by v zásadě zrušit“ dočasné omezení jiných než nezbytných cest do schengenského prostoru, pokud jde o cestující ze třetích zemí, kteří nejpozději 14 dnů před vstupem do schengenského prostoru obdrželi poslední doporučenou dávku jedné z očkovacích látek proti COVID-19 zaregistrovaných v EU.⁴²⁾ Uznávání rovnocennosti certifikátů o očkování, o testu a o zotavení vydávaných třetími

³⁷⁾ Doporučení Rady (EU) 2021/816 ze dne 20. května 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/912 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení, Úř. věst. 2021, L 182, s. 1.

³⁸⁾ Zvýrazněno autorem.

³⁹⁾ Bod 7a doporučení (EU) 2020/912 ve znění doporučení (EU) 2021/816.

⁴⁰⁾ Ibid.

⁴¹⁾ Srov. bod 6 preambule Schengenského hraničního kodexu; C 575/12 *Air Baltic Corporation*, EU:C:2014:2155, bod 50. Srov. také sdělení Komise ze dne 11. 6. 2020, COM(2020) 399 final, s. 6.

⁴²⁾ Bod 6a doporučení (EU) 2020/912 ve znění doporučení (EU) 2021/816. „Členské státy by rovněž mohly zrušit dočasné omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pro cestující, kteří nejpozději 14 dnů před vstupem do prostoru EU+ obdrželi poslední

zeměmi je oblastí, v níž na unijní úrovni došlo k přijetí závazného právního aktu. Článek 8 nařízení (EU) 2021/953 o digitálním certifikátu EU COVID, přijatého v rekordně krátkém čase, obsahuje zmocnění pro přijetí prováděcího aktu Komise, kterým se stanoví, že certifikáty týkající se onemocnění COVID-19, které byly vydány třetí zemí, se považují za rovnocenné certifikátům vydaným v souladu s nařízením členskými státy, a to pro účely usnadnění výkonu práva jejich držitelů na volný pohyb v Unii.⁴³⁾ Na základě tohoto zmocnění bylo přijato již několik prováděcích rozhodnutí.⁴⁴⁾ Toto nařízení se ovšem vztahuje pouze na volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků mezi členskými státy.⁴⁵⁾ Nařízení (EU) 2021/954 rozšiřuje režim stanovený nařízením (EU) 2021/953 i na státní příslušníky třetích zemí, kteří nespádají do působnosti posledně uvedeného nařízení, ale kteří mají na jejich území oprávněný pobyt nebo bydliště a kteří mohou v souladu s právem Unie cestovat do jiných členských států. I toto nařízení ale míří jen na pohyb uvnitř Unie. Bod 13 preambule nařízení 2021/954 dokonce výslovně stanoví, že se toto nařízení „nevztahuje na dočasné omezení cest do Unie, jež nejsou nezbytně nutné“.

Na úrovni Unie zatím nebyla přijata závazná právní úprava samotných podmínek vstupu do schengenského prostoru a kontrol na vnějších hranicích v reakci na COVID 19. Přestože Komise zamýšlí takovou úpravu iniciovat, zatím se zdá, že v příštích měsících bude pokračovat koordinace prostřednictvím nezávazných doporučení Rady.

III. Implementace unijních koordinačních opatření na příkladu České republiky

Česká vláda s účinností od 16. března 2020 nařídila zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem v České republice, ledaže byl „vstup těchto cizinců v zájmu České republiky“.⁴⁶⁾ Týmž krizovým opatřením vláda zakázala občanům ČR

doporučenou dávku jedné z očkovacích látek proti COVID-19, u níž byl dokončen proces zařazení na seznam WHO k nouzovému použití.“

⁴³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, Úř. věst. 2021, L 211, s. 1. Srov. také sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, „Společná cesta k bezpečnému a trvalému opětovnému otevření“, 17. 3. 2021, COM(2021) 129 final, s. 3 a 4; a bod 11 preambule doporučení Rady (EU) 2021/816 ze dne 20. května 2021, kterým se mění doporučení (EU) 2020/912.

⁴⁴⁾ Prováděcí rozhodnutí Komise 2021/1126 ze dne 8. července 2021, 2021/1273 ze dne 30. července 2021, 2021/1272 ze dne 30. července 2021, 2021/1382 ze dne 19. srpna 2021, 2021/1380 ze dne 19. srpna 2021, 2021/1381 ze dne 19. srpna 2021, 2021/1476 ze dne 14. září 2021, 2021/1479 ze dne 14. září 2021, 2021/1482 ze dne 14. září 2021, 2021/1477 ze dne 14. září 2021, 2021/1480 ze dne 14. září 2021, 2021/1481 ze dne 14. září 2021 a 2021/1478 ze dne 14. září 2021.

⁴⁵⁾ Srov. body 18, 23 a 28 preambule nařízení.

⁴⁶⁾ Usnesení vlády ČR č. 203 o přijetí krizového opatření, č. 76/2020 Sb. Vláda pověřila ministra

a cizincům s trvalým nebo přechodným pobytem nad 90 dnů vycestovat z území České republiky, ledaže byla z tohoto opatření udělena výjimka. Jak je vidět, v České republice bylo koordinační sdělení Komise (odsouhlasené Evropskou Radou) provedeno jako plošné uzavření vnitřních i vnějších hranic, s výjimkami v režimu volného uvážení státních orgánů.

Na rozdíl od sdělení Komise se jednalo o plošné uzavření hranic bez časového omezení a bez stanovení závazných výjimek pro vyjmenované kategorie cizinců, jejichž cesty byly ve smyslu sdělení Komise nezbytné. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že některé z těchto kategorií nebylo možné podřadit pod kategorii „vstup v zájmu ČR“, protože sdělení Komise stanovilo výjimky např. i pro osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů či osoby, které potřebují mezinárodní ochranu.⁴⁷⁾ Stejně jako sdělení Komise (ale ani zde se nejedná o kladné hodnocení) chybí jakákoli zmínka o přímo použitelných právních předpisech Unie, které usnesení vlády fakticky vyřadilo z aplikovatelnosti.

Krizovým opatřením ze dne 30. března 2020 vláda příslušné výjimky ze zákazu vstupu na území ČR rozšířila o důvody, které z velké části odpovídaly demonstrativnímu výčtu ve sdělení Komise.⁴⁸⁾ Na rozdíl od sdělení Komise ale nebyla výslovně stanovena výjimka pro osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů či osoby, které potřebují mezinárodní ochranu.⁴⁹⁾ Téměř stejné výjimky byly stanoveny pro omezení výjezdů. Tento režim byl usneseními vlády a následně ochrannými opatřeními Ministerstva zdravotnictví (poté, co došlo k rozhodnutí využívat pro přijímání opatření proti šíření COVID-19 právní základ plynoucí ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví⁵⁰⁾) prodlužován pro následující období a dílčím způsobem upravován, a to i po přijetí koordinačního doporučení Rady (EU) 2020/912.⁵¹⁾ Je hodné pozornosti, že důvodové zprávy ochranných opatření vyjadřují záměr plně respektovat unijní koordinační akty.⁵²⁾

vnitř, aby sdělením uveřejněným na internetových stránkách nebo jiným vhodným způsobem stanovil, kdy je vstup cizinců v zájmu ČR. Ve většině členských států byla přijata opatření provádějící sdělení Komise do dne 20. března: srov. sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, 8. 4. 2020, COM(2020) 148 final, s. 1. Některé členské státy jednaly unilaterálně již 10. března: srov. CARRERA, S. a LUK, N. C. *Love thy neighbour?*, op. cit. 13.

⁴⁷⁾ Je také třeba zdůraznit, že formulace výjimky „vstup v zájmu ČR“ ponechává nepřípustně velkou míru uvážení příslušníkům policie ČR při provádění hraničních kontrol.

⁴⁸⁾ Usnesení č. 334 o přijetí krizového opatření, č. 142/2020 Sb.

⁴⁹⁾ Z pozdějších usnesení vlády lze dovodit, že tyto kategorie osob jsou pokryty důvodem spočívajícím v „naléhavých mimořádných situacích“: srov. bod IV. odst. 2. písm. e) až h) usnesení vlády ČR č. 443 o přijetí krizového opatření, č. 193/2020 Sb.

⁵⁰⁾ Následný spor o tento právní základ a o formu opatření má sice primárně vnitrostátní rozměr, ale může být relevantní i z hlediska práva Unie, pokud na něm závisí právní režim vstupu osob ze třetích států nebo jiných členských států Unie do ČR.

⁵¹⁾ Usnesení vlády ČR č. 387 o přijetí krizového opatření, č. 150/2020 Sb.; usnesení vlády ČR č. 443 o přijetí krizového opatření, č. 193/2020 Sb. (v tomto usnesení byly výčtem definovány „naléhavé mimořádné situace“); usnesení vlády ČR č. 495 o přijetí krizového opatření,

Pokud jde o seznam bezpečných třetích zemí v příloze I doporučení Rady (EU) 2020/912 a jeho novelizace, důvodové zprávy ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví správně upozorňují na to, že národní seznam by neměl být širší než seznam odsouhlasený Radou.⁵³⁾ V opačném směru – tj. nezařazení některých zemí na Radou odsouhlaseném seznamu do národního seznamu – naopak důvodové zprávy v souladu s koordinačním doporučením připouští flexibilitu.⁵⁴⁾ Přinejmenším v některých obdobích byl pak národní seznam skutečně užší než koordinovaný unijní seznam.⁵⁵⁾ Bylo by každopádně žádoucí, aby byly odchylky od unijního seznamu transparentně odůvodněny s odkazem na koordinovanou metodologii, čemuž tak ve sděleních Ministerstva zdravotnictví nebylo.

Kategorie cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou taxativně vymezené v příloze II doporučení Rady (EU) 2020/912, jsou ochrannými opatřeními Ministerstva zdravotnictví v zásadě pokryty, i když některé z nich nikoli výslovně, jako např. výjimka pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu. V některých ohledech je dále národní seznam širší než taxativní seznam v doporučení. Ode dne 24. srpna 2020 např. došlo k uvolnění podávání žádostí o krátkodobá víza za účelem zaměstnání pro státní příslušníky Ukrajiny, a to nejen v sektorech pokrytých výjimkou stanovenou v koordinačním doporučení (pro zdravotnické pracovníky, sezónní pracovníky v zemědělství, pracovníky v dopravě apod.).⁵⁶⁾ V důvodových zprávách je toto odůvodněno ekonomickým zájmem České republiky.⁵⁷⁾ Je vidět, že koordinace prostřednictvím nezávazných právních aktů má limit tam, kde naráží na konkrétní národní priority členských států.

Česká mimořádná opatření šla nad rámec unijní koordinace nejen z důvodu ochrany národních zájmů, ale i z důvodu ochrany legitimních zájmů některých

č. 222/2020 Sb.; usnesení vlády ČR č. 511 o zrušení krizového opatření, č. 226/2020 Sb.; ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví (MZDR) ze dne 15. května 2020, MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN (v pravidelných intervalech nahrazováno).

⁵²⁾ „Znovuzavedení možnosti vstupu ze třetích zemí je nyní navrhováno tak, aby bylo plně v souladu s doporučením Evropské komise, které potvrdily závěry Evropské rady“: ochranné opatření MZDR ze dne 15. května 2020, MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN; a ochranné opatření MZDR ze dne 25. května 2020, MZDR 20599/2020-3/MIN/KAN.

⁵³⁾ Ochranné opatření MZDR ze dne 30. června 2020, MZDR 20599/2020-13/MIN/KAN.

⁵⁴⁾ Ibid.: „Tento seznam je flexibilní a měl by být brán jako maximum. Pokud členský stát vyhodnotí, že nejsou splněna všechna kritéria v případě národního kontextu (např. reciprocita), může se rozhodnout pro nezařazení dané třetí země na národní seznam.“

⁵⁵⁾ Srov. např. přílohu I doporučení (EU) 2020/912 a sdělení Ministerstva zdravotnictví, kterým se vydává seznam zemí nebo jejich částí s nízkým rizikem nákazy onemocnění COVID-19 včetně zemí, které nesplňují podmínku reciprocity, 30. 6. 2020, MZDR 20599/2020-12/MIN/KAN.

⁵⁶⁾ Bod I.7. písm. a) ochranného opatření MZDR ze dne 20. srpna 2020, MZDR 20599/2020-23/MIN/KAN.

⁵⁷⁾ Odůvodnění ochranného opatření MZDR ze dne 20. srpna 2020, MZDR 20599/2020-23/MIN/KAN. K zahrnutí Ukrajiny na unijní seznam došlo až v doporučení Rady (EU) 2021/1170 ze dne 15. července 2021.

kategorií osob, u nichž nebyla unijní koordinace dostatečná. Česká republika tak s účinností od 20. července 2020 stanovila výjimku ze zákazu vstupu na území pro cizince, který má s občanem České republiky prokazatelný trvalý partnerský vztah, žije s ním prokazatelně ve společné domácnosti a bylo mu za účelem umožnění vstupu na území České republiky vystaveno potvrzení Ministerstva zahraničních věcí.⁵⁸⁾ V září 2020 pak došlo k odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti rozporné s unijním právem, když byla příslušná výjimka vztahena i na cizince, který má trvalý partnerský vztah s občanem členského státu Unie s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem v České republice.⁵⁹⁾ Česká republika přitom zdaleka nebyla jediným členským státem, který výjimku pro nesezdané páry zavedl, a to povýtce nekoordinovaně: s různým datem účinnosti a za různých podmínek.⁶⁰⁾ Na konci října 2020 pak došlo na úrovni Unie ke koordinaci i v této oblasti, avšak nikoli ve formě doporučení Rady, ale pouze ve výkladových pokynech Komise. Došlo k tomu podle všeho právě v návaznosti na zpětnou vazbu od členských států.⁶¹⁾ Podle těchto pokynů Komise kategorie „rodinných příslušníků občanů EU“ ve smyslu doporučení (EU) 2020/912 zahrnuje i nesezdané partnery, kteří spolu mají trvalý vztah.⁶²⁾

Z výše uvedeného vyplývá, že českou implementaci unijních koordinačních aktů lze prozatím hodnotit jako v zásadě, byť ne zcela, věrnou unijnímu předobrazu, s výhradou samotného počátku koordinace. Pokud jde o situaci v jiných členských státech, první dostupné údaje ukazují, že nepostupovaly při implementaci unijních koordinačních sdělení a doporučení zcela jednotně.⁶³⁾ Francie například v rozporu s bodem 5 doporučení (EU) 2020/912 neumožnila vstup státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli držiteli víz za účelem sloučení rodiny.⁶⁴⁾ Bylo rovněž upozorněno na to, že přinejmenším v prvních měsících koordinace mezi členskými státy existovaly významné rozdíly v interpretaci kategorií osob cestujících za nezbytnými účely uvedenými v příloze II doporučení (EU) 2020/912.⁶⁵⁾ Některé členské státy

⁵⁸⁾ Bod I.4. písm. j) ochranného opatření MZDR ze dne 17. července 2020, MZDR 20599/2020-15/MIN/KAN.

⁵⁹⁾ Srov. bod I.4. písm. j) ochranného opatření MZDR ze dne 18. září 2020, MZDR 20599/2020-30/MIN/KAN.

⁶⁰⁾ Srov. „EU Countries that Have Reopened Borders for Unmarried Partners Separated by Entry Ban“, 22. 7. 2020, <www.schengenvisa.info/news/eu-countries-that-have-reopened-borders-for-unmarried-partners-separated-by-entry-ban/> [citováno 1. července 2021]. Např. Itálie nevyžadovala, aby spolu partneři trvale bydleli ve společné domácnosti.

⁶¹⁾ Sdělení Komise „COVID-19: Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020“, 28. 10. 2020, COM(2020) 686 final.

⁶²⁾ Ibid s. 3–5.

⁶³⁾ Srov. např. European Migration Network & Organisation for Economic Co-operation and Development, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries, 2021, s. 16 a 17, <ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/umbrella-inform-the-impact-of-covid-19-in-the-migration-area-in-eu-and-oecd-countries> [citováno 1. července 2021].

⁶⁴⁾ Conseil d'Etat, usnesení ze dne 21. 1. 2021 ve věcech 447878 a 447893.

⁶⁵⁾ The COVID-19 Pandemic: Lessons learned in regard to legal migration – Presidency

zvýhodňovaly své občany před dlouhodobě pobývajícími státními příslušníky třetích zemí.⁶⁶⁾ Na rozdíly v implementaci poukázala také Evropská komise.⁶⁷⁾ Praxe členských států dále ukázala, že rozsah unijní koordinace nebyl v některých oblastech, například v otázce slučování nesezdaných párů, dostatečný.

IV. Hodnocení s ohledem na stávající právní kontext

Přesuneme-li se od nezávazných unijních koordinačních aktů a jejich vnitrostátní implementace k existujícímu unijnímu právnímu rámci, je třeba nejprve upozornit na to, že jednotná úprava překračování vnějších hranic v Schengenském hraničním kodexu neobsahuje zvláštní ustanovení pro krizové či pandemické situace.⁶⁸⁾ Neobsahuje ustanovení, na jehož základě by unijní orgány či členské státy mohly *plošně* omezit nebo zakázat vstup do schengenského prostoru ze všech nebo některých třetích zemí z důvodu ochrany veřejného zdraví. V tomto směru se nijak právní situace nezměnila od roku 2009, kdy se hovořilo o možnosti zakázat na úrovni Unie cesty z/do Mexika v souvislosti s šířením tzv. prasečí chřipky a kdy bylo upozorněno na neexistenci pravomocí Komise k přijetí takového opatření.⁶⁹⁾

Z důvodu neexistence příslušné unijní právní úpravy je zřejmé, že v březnu 2020 byla koordinace prostřednictvím nezávazných právních aktů jediným způsobem, jak rychle na úrovni Unie reagovat a zabránit celkové dysfunkci schengenského systému. Spoléhání se na nezávazné právní akty v oblasti, která byla rozsáhle harmonizována v sekundárním právu, je však spojeno s významnými právními a implementačními problémy.

Již bylo naznačeno, že Schengenský hraniční kodex počítá pouze s opatřeními

discussion paper, 16. 10. 2021, 12024/20, <www.statewatch.org/media/1431/eu-council-presidency-covid-19-legal-migration-12024-20.pdf> [citováno 1. července 2021].

⁶⁶⁾ MARIN, L., The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU? In *European Papers*, 2020, roč. 5, 2020, č. 2, s. 13, ISSN 2499-8249.

⁶⁷⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“, 2. 6. 2021, COM(2021) 277 final, s. 18.

⁶⁸⁾ Srov. definice epidemie a pandemie v PORTA, M. (ed.), *A Dictionary of Epidemiology*, 5. vydání, Oxford: Oxford University Press, 2014: „*EPIDEMIC* [...] The occurrence in a community or region of cases of an illness, specific health-related behaviour, or other health-related events clearly in excess of normal expectancy“; „*PANDEMIC* An epidemic occurring worldwide, or over a very wide area, crossing international boundaries and usually affecting a large number of people“.

⁶⁹⁾ „EU executive says has no rights to impose travel ban“, Reuters, 29. 4. 2009, <www.reuters.com/article/uk-flu-eu-travel-sb/eu-executive-says-has-no-rights-to-impose-travel-ban-idUKTRE53S5I320090429> [citováno 1. července 2021]; „Mexico travel ban, up to EU states“, The Irish Times, 30. 4. 2009, <www.irishtimes.com/news/mexico-travel-ban-up-to-eu-states-1.839826> [citováno 1. července 2021]. Je zajímavé, že tehdy ministři v Radě odmítli návrh Francie koordinovat uzavření hranic s Mexikem: srov. „EU rejects Mexico travel ban as virus spreads“, France 24, 1. 5. 2009, <www.france24.com/en/20090501-eu-rejects-mexico-travel-ban-virus-spreads> [citováno 1. července 2021].

přijímanými za účelem ochrany veřejného zdraví na individuální bázi. Jednou z podmínek vstupu státních příslušníků třetích zemí pro krátkodobé pobyty totiž je, že tito státní příslušníci „*nejdou považováni za hrozbu pro ... veřejné zdraví*“ (čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu).⁷⁰⁾ Podle čl. 14 nařízení se vstup takovému státnímu příslušníku odepře, a to na základě individuálního zdůvodněného rozhodnutí, které uvádí přesné důvody odepření prostřednictvím jednotného formuláře uvedeného v příloze V části B nařízení. Osoby, jimž byl odepřen vstup, mají právo na odvolání bez odkladného účinku.⁷¹⁾ Podle nezávazných pokynů Komise ze dne 16. března 2020 mají členské státy „*možnost odepřít vstup státním příslušníkům třetích zemí, kteří nejsou rezidenty, pokud vykazují příslušné symptomy nebo byli zvláště vystaveni riziku infekce a jsou považováni za hrozbu pro veřejné zdraví*“, přičemž rozhodnutí o odepření vstupu musí být přiměřené a nediskriminační.⁷²⁾ Opatření je přitom považováno za přiměřené, „*pokud bylo přijato po konzultaci zdravotních orgánů a bylo jimi posouzeno jako vhodné a nezbytné pro dosažení cíle v oblasti veřejného zdraví*“.⁷³⁾ V případě plošného omezení cestování je přitom přiměřenost posuzována nikoliv s ohledem na situaci konkrétní osoby, ale na základě abstraktních úvah, např. že omezení cestování za turistickými účely je automaticky považováno za přiměřené.⁷⁴⁾ Je otázka, zda systém stanovený Schengenským hraničním kodexem, založený na individualizovaném odepření vstupu, může takový posun ve střednědobém pohledu snést.⁷⁵⁾ A to i přesto, že podle judikatury Soudního dvora jsou

⁷⁰⁾ Podle čl. 2 bodu 21 se „hrozbou pro veřejné zdraví“ rozumí „*každá nemoc s epidemickým potenciálem, jak je vymezen v Mezinárodním zdravotním řádu Světové zdravotnické organizace, a jiné infekční nemoci nebo nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranné předpisy platné pro státní příslušníky členských států*“. Ve světle této definice není pochyb o tom, že covid-19 takovou hrozbou je. Srov. také Praktickou příručku pro příslušníky pohraniční stráže z října 2019, podle níž se „*jakékoli ohrožení zdraví evropských občanů a také veškerá rozhodnutí o účinných opatřeních, která mají být přijata, posoudí a bude o nich rozhodnuto v rámci sítě Společenství zřízené podle rozhodnutí 1082/2013/EU a systému včasného varování a reakce (EWSR) a Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) ... Riziko ohrožení posuzuje Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí*“. Příloha doporučení Komise, kterým se zavádí „*Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže*“ pro použití příslušnými orgány členských států při výkonu hraniční kontroly osob a kterým se nahrazuje doporučení Komise K(2006) 5186 ze dne 6. listopadu 2006, 8. 10. 2019, C(2019) 7131 final.

⁷¹⁾ Článek 14 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu.

⁷²⁾ Sdělení Komise, „COVID-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb“, Úř. věst. 2020, C 86 I, s. 1. Ke kritice, že pokyny vůbec nezohledňují situaci uprchlíků, včetně zásady non-refoulement, srov. GUILD, E. a ALLINSON, L., As the Corona pandemic worsens, EU borders shut down: „A new low point for the EU's respect for refugee rights and international law“, *University of Bristol Law School Blog*, 27. 4. 2020, <legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2020/04/as-the-corona-pandemic-worsens-eu-borders-shut-down-a-new-low-point-for-the-eus-respect-for-refugee-rights-and-international-law/> [citováno 1. července 2021].

⁷³⁾ Sdělení Komise, „COVID-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb“, Úř. věst. 2020, C 86 I, s. 1.

⁷⁴⁾ Srov. THYM, D. a BORNEMANN, J., op. cit. 26, s. 1158 a 1159.

některé podmínky pro odepření vstupu státním příslušníkům třetích zemí méně přísné než podmínky pro omezení volného pohybu unijních občanů.⁷⁶⁾

Schengenský hraniční kodex ale není jediným unijním právním předpisem, který byl koordinačními akty Komise a Rady a mimořádnými opatřeními členských států fakticky vyřazen z chodu. Pokud jde o krátkodobá schengenská víza, mnoho členských států pozastavilo či omezilo přijímání žádostí o povolení k pobytu vydávaných podle přímo použitelného Vízového kodexu.⁷⁷⁾ Pokud jde o práva žadatelů o mezinárodní ochranu vyplývající z unijních směrnic a nařízení, v některých členských státech nebylo těmto osobám umožněno podat žádost o mezinárodní ochranu či došlo k plošnému pozastavení azylových řízení.⁷⁸⁾

Nejde jen o to, že výše uvedené unijní akty byly vyřazeny z chodu z titulu vnitrostátních,⁷⁹⁾ byť koordinovaných, mimořádných opatření. Jde i o to,

⁷⁵⁾ Pro podobou úvahu srov. MARIN, L., op. cit. 66, s. 10. Srov. také kritiku v podobném smyslu ohledně Trumpova cestovního zákazu: GOITEIN, E., op. cit. 4, s. 33.

⁷⁶⁾ Srov. *mutatis mutandis* C-380/18 E.P. (Hrozba pro veřejný pořádek), EU:C:2019:1071, body 31–43, zejm. bod 34; a C 381/18 a C-382/18 G.S. (Hrozba pro veřejný pořádek), EU:C:2019:1072, body 53–55.

⁷⁷⁾ Srov. Sdělení Komise, „COVID-19: Pokyny týkající se provádění dočasného omezení cest do EU, které nejsou nezbytně nutné, usnadnění tranzitních režimů pro repatriaci občanů EU a dopadů na vízovou politiku“, 30. 3. 2020, Úř. věst. 2020, CI 102, s. 3. Pro přehled reakce členských států na pandemii v této oblasti srov. European Migration Network & Organisation for Economic Co-operation and Development, *The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries*, 2021, s. 5 a 6, <ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/umbrella-inform – the-impact-of-covid-19-in-the-migration-area-in-eu-and-oecd-countries> [citováno 1. července 2021].

⁷⁸⁾ RAMJI-NOGALES, J. a GOLDNER LANG, I., *Freedom of movement, migration, and borders*. In *Journal of Human Rights*, 2020, roč. 19, č. 5, 593–602, s. 598, ISSN: 1475-4835; European Asylum Support Office, *COVID-19 Emergency Measures in Asylum and Reception Systems*, 2020, <www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf> [citováno 1. července 2021]; LEBOEUF, L. *La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée*. In PICOD, F. a DUBOUT, E. *Coronavirus et droit de l'Union européenne*. Paris: Bruylant, 2021, 223–239, s. 228–230. Srov. také UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the context of the Covid-19 Pandemic*, 9. 4. 2020, <data2.unhcr.org/en/documents/details/75453> [citováno 1. července 2021]. K celkovému zhodnocení dopadu srov. MARIN, L., op. cit. 66, s. 9–12. Důsledkem přístupu členských států byl mimo jiné rekordně nízký počet žádostí o mezinárodní ochranu; konkrétně v dubnu 2020 jich bylo podáno nejméně od roku 2008 a o 87 % méně než v lednu a únoru 2020: srov. European Asylum Support Office, *Record low number of asylum applications lodged in EU*, 11. 6. 2020, <www.easo.europa.eu/news-events/record-low-number-asylum-applications-lodged-eu> [citováno 1. července 2021].

⁷⁹⁾ „Commission spokesperson Adalbert Jahnz said that the border restrictions would be a coordinated set of ‚national decisions‘ and therefore enforceable only by member countries under national law.“: BAYER, L. a COKELAERE, H. *The EU travel ban explained*, Politico, 17. 3. 2020, <www.politico.eu/article/the-eu-european-union-coronavirus-covid19-travel-ban-explained/> [citováno 1. července 2021].

že koordinace prostřednictvím nezávazných právních aktů není s to zaručit jednotné uplatňování ve všech členských státech. Jak bylo ukázáno výše, přístup členských států nebyl vždy zcela jednotný. Důsledkem byla právní nejistota pro osoby, které chtějí vykonat svá práva podle Schengenského hraničního kodexu či Vízového kodexu. Právní nejistota je přitom ještě více akutní ve světle rezignace Komise na vynucování příslušných právních norem (i kdyby mělo toto vynucování probíhat jen v rozsahu, v němž tyto normy zůstaly nedotčeny faktickou modifikací prostřednictvím koordinačních unijních aktů).

Kromě neefektivity soft-law pramenící z jeho nezávaznosti je jeho problémem nedostatek demokratické legitimacy.⁸⁰⁾ Právním základem koordinačních doporučení Rady je (vedle čl. 292 první a druhé věty SFEU) čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) SFEU, podle kterých jinak akty přijímá Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem. Evropský parlament přitom nebyl nijak do přijímání doporučení Rady (a ani sdělení Komise) zapojen. Nedostatek demokratické legitimacy doporučení je přitom zřejmý zejména v definici kategorií osob, jejichž cesty jsou považovány za nezbytné. Seznam těchto kategorií osob totiž vychází nejen z existujících právních garancí (návrat občanů Unie, naléhavé rodinné důvody, mezinárodní ochrana), ale vyjadřuje také politické priority. Sama Komise uznala, že seznam kategorií osob v příloze II doporučení (EU) 2020/912 „*má zohlednit hospodářské a sociální aspekty, které mohou mít státní příslušníci třetích zemí při cestování do EU, jakož i hospodářský a sociální zájem, který může mít EU pro vstup těchto státních příslušníků třetích zemí do EU*“.⁸¹⁾ Pokud jde o část koordinačního doporučení Rady, která se týká kritérií a prahových hodnot pro zařazení země na seznam v příloze I, převažuje zde rozměr epidemiologický, i když také zde jsou politické priority patrné, např. v otázce recipacity. Z hlediska demokratické legitimacy je tedy nejen žádoucí, ale i nezbytné, aby byly tyto kategorie osob definovány v závazném právním aktu.⁸²⁾ Byl to ostatně sám Evropský parlament, který důrazně připomněl, že „*veškerá rozhodnutí o zamítnutí vstupu na vnějších hranicích musí být v souladu s ustanoveními Schengenského hraničního kodexu, mj. včetně dodržování základních práv*“.⁸³⁾ Pokud jde o průběžnou aktualizaci

⁸⁰⁾ Obecně k otázkám demokratické legitimacy v kontextu unijního soft-law přijatého v reakci na pandemii covid-19, srov. ELIANTONIO, M. a ȘTEFAN, O., The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU. In *European Journal of Risk Regulation*, 2021, roč. 12, č. 1, s. 159–175, ISSN 2190 8249.

⁸¹⁾ Sdělení Komise „COVID-19: Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020“, 28. 10. 2020, COM(2020) 686 final.

⁸²⁾ Podobně BARBOU DES PLACES, S., Chronique Droit de l'asile et de l'immigration: La coordination des actions étatiques au prix de la sécurité juridique? Quelques remarques sur le travel ban européen. In *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, s. 195.

⁸³⁾ Evropský parlament, P9_TA(2020)0175, Situace v schengenském prostoru po rozšíření onemocnění COVID-19. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2020 o situaci v schengenském prostoru po rozšíření onemocnění COVID-19 (2020/2640(RSP)).

unijního seznamu „bezpečných třetích zemí“ v příloze I doporučení (EU) 2020/912, v preambuli revizních doporučení nejsou změny v seznamu nijak odůvodněny, takže proces přidávání a vypouštění třetích zemí není transparentní a přezkoumatelný. Je přitom zřejmé, že přinejmenším v některých obdobích, kdy seznam dlouho zůstával v podstatě nezměněn, tento seznam adekvátně nereflektoval zlepšující se epidemiologickou realitu.⁸⁴⁾

Ze všech těchto důvodů je nezbytné do budoucna uvažovat o revizi Schengenského hraničního kodexu v tom směru, aby mohla koordinace postupu na vnějších hranicích v případě mimořádných událostí typu pandemie probíhat, alespoň v určitém rozsahu, prostřednictvím závazných právních aktů.⁸⁵⁾ V rámci Schengenského hraničního kodexu by tím ostatně došlo k odstranění asymetrie spočívající v tom, že tento kodex obsahuje zvláštní úpravu pro plošná opatření na vnitřních hranicích v krizových situacích (kapitola I hlavy III), nikoli už však na hranicích vnějších. Vedle stanovení obecného rámce v Schengenském hraničním kodexu se přitom nabízí využít mechanismu delegovaných a prováděcích aktů podle čl. 290 a 291 SFEU, které umožňují jednat rychle a flexibilně, ale pod demokratickou kontrolou.⁸⁶⁾

K zavedení takového závazného právního režimu nepochybně existuje ve Smlouvě o fungování EU právní základ: čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) SFEU. Jeho zavedení by nepochybně obstálo i z hlediska zásady subsidiarity. A to jednoduše proto, že nekoordinovaná cestovní omezení na vnějších hranicích ze strany jednotlivých členských států jsou z důvodu propustnosti vnitřních hranic neúčinná.⁸⁷⁾ Nedostatek koordinace na vnějších hranicích rovněž může ohrozit zachování prostoru bez vnitřních hranic, když členské státy začnou unilaterálně zavádět kontroly na vnitřních hranicích v případě, že některý členský stát nepřijme adekvátní ochranná opatření na vnějších hranicích.⁸⁸⁾ Přínosem závazné právní úpravy by bylo dále i to, že by před jejím přijetím muselo proběhnout robustní posouzení proporcionality navrhovaných omezení

⁸⁴⁾ Srov. pozn. pod čarou č. 20.

⁸⁵⁾ Nabízí se navíc úvaha, zda opomenutí členských států nepředjímat na úrovni Unie možnost okamžité plošné reakce na pandemické situace nezakládá porušení Mezinárodního zdravotního řádu (International Health Regulations) z r. 2005 přijatého WHO: srov. VON TIGERSTROM, B. a WILSON, K., COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005). In: *BMJ Global Health*, 2020; roč. 5, č. 5, ISSN: 2059-7908. Unie sama o sobě sice není členem WHO, ale jejím členem jsou všechny členské státy.

⁸⁶⁾ Srov. THYM, D. a BORNEMANN, J., op. cit. 26, s. 1161.

⁸⁷⁾ Srov. také návrh doporučení Rady o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, COM (2020) 287 [později přijatý jako doporučení (EU) 2020/915].

⁸⁸⁾ Hodí se připomenout, že společná politika v oblasti vnějších hranic není samoučelná, ale začala být rozvíjena v rámci mezivládních schengenských smluv jako jedno z „kompenzačních opatření“ v návaznosti na odstraňování kontrol na vnitřních hranicích. Koneckonců počátečním impulzem pro unijní koordinační snahy v oblasti vnějších hranic v reakci na COVID-19, počínaje sdělením Komise ze dne 16. března 2020 diskutovaným níže, se zdála být právě snaha o záchranu prostoru bez vnitřních hranic.

a výjimek, přičemž toto posouzení by podléhalo soudnímu přezkumu. Měla by přitom být stanovena povinnost provádět toto posouzení opakovaně: podle stanoviska ECDC z května 2020 a vědeckých studií je totiž uzavírání hranic vhodné na samotném počátku šíření nákazy, ale nikoli už dlouhodobě.⁸⁹⁾

Komise si je potřeby revidovat Schengenský hraniční kodex ve světle zkušeností s onemocněním COVID-19 plně vědoma a plánuje předložit do konce roku 2021 návrh revize Schengenského hraničního kodexu, který by měl stanovit stabilní rámec pro koordinaci a rozhodování na vnějších hranicích a v celém schengenském prostoru v krizových situacích.⁹⁰⁾ Je ovšem otázkou, v jakém rozsahu či zda vůbec budou členské státy k přechodu od nezávazné koordinace k závazné sekundární právní úpravě nakloněny. Náznaky možné politické rezistence existují již nyní. Například Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR ve svém usnesení ze dne 17. března 2021 *„trval na zachování kompetencí národních států při rozhodování o uplatňování omezení v souvislosti se vstupem na své území“*.⁹¹⁾ V podobném duchu hovořili např. představitelé Španělska v odmítavé reakci na návrh německé kancléřky A. Merkelové, aby cestující přijíždějící z Velké Británie museli podstoupit karanténu ve všech zemích Schengenu.⁹²⁾ Ostatně i z výše uvedeného přehledu implementace koordinačních unijních aktů v České republice je patrné, že partikulární národní zájmy by mohly být na překážku stanovení jednotného závazného režimu.

V. Závěr

Unijní koordinaci prostřednictvím nezávazných opatření směřujících k omezení vstupu do schengenského prostoru a k jejich postupnému uvolňování lze celkově hodnotit jako relativně úspěšnou, přestože nebyla schopna garantovat zcela jednotnou implementaci na úrovni členských států. Především byl pak tento způsob reakce na COVID-19 v oblasti vnějších hranic tím jediným možným, neboť stávající právní rámec vymezený zejména Schengenským hraničním kodexem neobsahuje nástroje pro plošnou reakci na pandemické události. Ve střednědobém kontextu je ale tento způsob reakce neudržitelný, neboť fakticky vyřazuje z fungování přímo účinné unijní předpisy a trpí nedostatkem demokratické legitimacy. Kromě toho nenabízí záruku

⁸⁹⁾ ECDC, Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26. 5. 2020, <www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf> [citováno 1. července 2021]. To potvrzují i pozdější vědecké studie: srov. MALLAPATY, S., *What the data say about border closures and COVID spread*, 22. 12. 2020, <www.nature.com/articles/d41586-020-03605-6> [citováno 1. července 2021].

⁹⁰⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“, 2. 6. 2021, COM(2021) 277 final, s. 17 a 18.

⁹¹⁾ Usnesení výboru pro evropské záležitosti 67. schůze ze dne 17. března 2021.

⁹²⁾ Srov. <www.ft.com/content/6335b5ca-f357-4b35-ab72-c2dac64d59de> [citováno 1. července 2021]; <www.theguardian.com/world/2021/jun/23/all-uk-arrivals-in-eu-should-be-quarantined-says-angela-merkel> [citováno 1. července 2021].

efektivitu a vymahatelnosti prostřednictvím standardních mechanismů unijního práva.

Komise chce výhledově navrhnout revizi Schengenského hraničního kodexu tak, aby tento předpis stanovil závazný právní rámec pro adekvátní reakci na pandemické situace. Bude zajímavé, jakou míru závazné koordinace se Komisi podaří vyjednat; již nyní je totiž zřejmé, že partikulární zájmy členských států mohou být společnému postupu na překážku. Členské státy ale musí mít na paměti, že Unie má v oblasti přeshraničního pohybu osob pravomoci, které již prostřednictvím sekundárního práva vykonává. Členské státy přistoupily k odstranění kontrol na vnitřních hranicích za podmínky, že bude existovat jednotná úprava překračování vnějších hranic. Každý členský stát vykonává správu vnějších hranic nejen ve svém zájmu, ale v zájmu všech států Schengenu, přičemž jedním z cílů ochrany vnějších hranic je reagovat právě na hrozby pro veřejné zdraví. Pokud jsou podmínky vstupu do schengenského prostoru a kontroly na vnějších hranicích upraveny jednotně a závazně v sekundárním právu pro nepandemické situace, měly by být stejným způsobem stanoveny i pro ty pandemické. To je významné jak z hlediska existence volného pohybu osob a jeho zachování, tak z hlediska účinného zvládnutí krize vyvolané onemocněním COVID-19.

Shrnutí:

Článek popisuje a analyzuje opatření přijatá na úrovni EU za účelem koordinace podmínek vstupu do schengenského prostoru v reakci na COVID-19, a to s důrazem na doporučení Rady (EU) 2020/912. Posuzuje implementaci těchto opatření v České republice. Kriticky hodnotí unijní koordinační snahy s ohledem na existující závaznou právní úpravu Unie, zejména Schengenský hraniční kodex. Nakonec poukazuje na nutnost revidovat stávající unijní právní rámec v tom směru, aby bylo možné na úrovni Unie přijímat závazná opatření tam, kde dosud probíhala pouze nezávazná koordinace.

The EU measures coordinating the entry conditions into the Schengen area in response to COVID-19 – summary:

This article describes and analyses the measures taken at the EU level to coordinate the entry conditions into the Schengen area in response to COVID-19, focusing on Council Recommendation (EU) 2020/912. It assesses how the Czech Republic has implemented those measures. It critically evaluates the EU coordinating efforts in the light of the existing EU legal rules, especially the Schengen Borders Code. Lastly, it argues that it is essential to revise the current EU legal framework to make it possible to adopt binding EU measures in those areas in which there has only been non-binding coordination.