



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19

(Text s významem pro EHP)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Právo občanů EU svobodně se pohybovat a pobývat v Evropské unii je jedním z nejceněnějších výdobytků Unie a důležitým motorem jejího hospodářství.

Aby se omezilo šíření onemocnění COVID-19, přijaly členské státy¹ různá opatření, přičemž některá z nich měla dopad na právo občanů volně se pohybovat po Evropské unii. Tato opatření často zahrnovala omezení vstupu do jiného členského státu nebo další zvláštní požadavky (například podstoupení karantény), které se vztahovaly na přeshraniční cestující, včetně těch, kteří cestují z ekonomických důvodů, jako jsou pracovníci a podnikatelé.

Ačkoli měla tato opatření za cíl chránit zdraví a dobré životní podmínky občanů, měla závažné důsledky pro volný pohyb uvnitř Unie a vedla k dominovému efektu na vnitřním trhu. Obnovení volného pohybu při zajištění ochrany veřejného zdraví je prioritou, ať již jde o práci, rodinné důvody nebo rekreaci. Výkon práv volného pohybu, která jsou občanům Unie přiznána přímo na základě Smluv, by měl být i nadále možný, ale zároveň by se mělo omezit opětovné zavlečení viru do oblastí, kde se jej podařilo dostat pod kontrolu.

Od propuknutí pandemie spolupracuje Komise úzce s členskými státy na zajištění postupného návratu k volnému pohybu. V březnu 2020 vydala Komise Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb² a Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19³, které obsahují pokyny ohledně volného pohybu příhraničních pracovníků, sezónních pracovníků a osob samostatně výdělečně činných vykonávajících kritická povolání.

Dne 13. května 2020 přijala Komise v rámci balíčku pokynů a doporučení, jejichž cílem bylo pomoci členským státům postupně rušit omezení volného pohybu, sdělení s názvem Směrem k rozfázovanému a koordinovanému přístupu pro obnovu volného pohybu a zrušení kontrol na vnitřních hranicích⁴, v němž se rovněž hovoří o flexibilitě znovu zavést některá opatření, pokud to bude epidemiologická situace vyžadovat.

Dne 11. června 2020 přijala Komise sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o třetím posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné⁵, v němž členské státy důrazně vyzvala, aby proces rušení omezení volného pohybu uvnitř EU dokončily, jakmile to epidemiologická situace dovolí.

¹ Odkaz na členské státy zahrnuje všechny členské státy vázané *acquis* týkajícím se volného pohybu, jakož i třetí země vázané pravidly volného pohybu (např. Island, Lichtenštejnsko a Norsko na základě Dohody o EHP, Švýcarsko na základě dohody o volném pohybu osob a Spojené království v průběhu přechodného období stanoveného do 31. prosince 2020 na základě Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii).

² Úř. věst. C 86I, 16.3.2020, s. 1.

³ Úř. věst. C 102I, 30.3.2020, s. 12.

⁴ Úř. věst. C 169, 15.5.2020, s. 30.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

Dne 15. července 2020 přijala Komise sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Krátkodobá zdravotní připravenost EU na rozšíření onemocnění COVID-19⁶.

Dne 7. srpna 2020 zaslaly útvary Komise členským státům úřední dopis, v němž připomněly zásady, které se vztahují na omezení volného pohybu, aby poskytly informace pro případná rozhodnutí o omezeních volného pohybu souvisejících s pandemií. V souladu se zásadou proporcionality musí být veškerá omezení tohoto práva nezbytná a musí skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Cílem dopisu byla rovněž podpora koordinace a zajištění jasnosti a předvídatelnosti pro občany a podniky.

I nadále je zapotřebí dalšího pokroku a úsilí o koordinaci mezi členskými státy. S ohledem na vývoj pandemie některé členské státy zachovaly nebo znovu zavedly určitá omezení volného pohybu v rámci EU. Jednostranná opatření vedla ke značným narušením. Zatímco zákazy vstupu byly mezitím do značné míry zrušeny, potýkají se podniky i občané stále s celou řadou rozdílných opatření, která jsou často přijata ve velmi krátké lhůtě, zakládají se na velmi rozdílných kritériích nebo nejsou dostatečně koordinována s ostatními členskými státy. To vedlo k vysoké míře nejistoty jak pro občany, tak i pro podniky.

Vzhledem k poučením vyvozeným z dřívějších fází pandemie je v oblasti přijímání omezení týkajících se volného pohybu nezbytný dobře koordinovaný, předvídatelný a transparentní přístup. Prevence šíření viru, ochrana zdraví občanů, jakož i zachování volného pohybu v rámci Unie za bezpečných podmínek mají klíčový význam pro snahy začít bezpečně obnovovat hospodářství EU a zajistit hladké fungování vnitřního trhu. Je zapotřebí zvláštní pozornost, aby se zajistila neomezená přeshraniční hospodářská činnost.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Toto doporučení slouží k provedení stávajících ustanovení týkajících se omezení volného pohybu z důvodu veřejného zdraví.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Toto doporučení je v souladu s ostatními politikami Unie, včetně politik týkajících se veřejného zdraví a kontrol na vnitřních hranicích.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), a zejména čl. 21 odst. 2, článek 46, čl. 52 odst. 2, čl. 168 odst. 6 a článek 292.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

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

⁶

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

To platí v současné situaci, neboť jednotný přístup je zapotřebí, aby se zamezilo dalším narušením způsobeným jednostrannými a nedostatečně koordinovanými opatřeními omezujícími volný pohyb v rámci Unie. Ustanovení čl. 21 odst. 1 SFEU uvádí, že každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Pokud se k dosažení tohoto cíle ukáže činnost Unie jako nezbytná, mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijímat předpisy k usnadnění výkonu těchto práv.

Podle článku 46 SFEU přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem prostřednictvím směrnic nebo nařízení opatření potřebná k zavedení volného pohybu pracovníků tak, jak je vymezen v článku 45.

Podle čl. 49 prvního pododstavce SFEU jsou zakázána omezení svobody usazování. Podle čl. 56 prvního pododstavce SFEU jsou rovněž zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie. To zahrnuje omezení svobody přijímat služby v jiném členském státě.

Podle čl. 52 odst. 2 SFEU vydají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem směrnice ke koordinaci předpisů určených ke stanovení zvláštních opatření týkajících se výkonu svobody usazování přijímaných z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Podle článku 62 SFEU se uvedené ustanovení použije stejně tak i na služby.

Podle čl. 168 odst. 6 může Rada na návrh Komise rovněž vydávat doporučení k účelům zajištění vysokého stupně ochrany lidského zdraví při vymezení a provádění všech politik a činností Unie.

- **Proporcionalita**

Je pravděpodobné, že přijímání jednostranných a nekoordinovaných opatření povede k nejednotným a roztržitým omezením volného pohybu, z čehož vyplývá nejistota pro občany Unie při výkonu jejich práv EU. Návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené pro dosažení zamýšleného cíle.

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

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

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Návrh zohledňuje diskuse s členskými státy konané v pravidelných intervalech od zavedení prvních dočasných omezení, dostupné informace o vývoji epidemiologické situace, příslušné dostupné vědecké důkazy a různou zpětnou vazbu od občanů Unie, a to i v souvislosti s četnými dopisy adresovanými Evropské komisi.

- **Posouzení dopadů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Základní práva**

Volný pohyb je základním právem zakotveným v článku 45 Listiny základních práv Evropské unie. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Článek 21 Listiny zakazuje omezení na základě státní příslušnosti v oblasti působnosti Smluv.

V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES⁷ mohou být práva volného pohybu omezena za účelem ochrany určitých veřejných zájmů, zejména ochrany veřejného zdraví, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Tato omezení musí být uplatňována v souladu s obecnými zásadami práva EU, zejména se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace, jakož i dodržování základních práv. Opatření by se měla zakládat na důvodech týkajících veřejného zdraví, a nemohou tudíž překračovat rámec toho, co je nezbytně nutné k ochraně veřejného zájmu, který odůvodňoval jejich přijetí.

Jakákoli omezení volného pohybu v rámci Unie z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví musí být nezbytná a přiměřená a musí být založena na objektivních a nediskriminačních kritériích. Musí být vhodná k zajištění dosažení cíle, který sledují, a nesmí překračovat rámec toho, co je k dosažení uvedeného cíle nezbytné.

Toto doporučení by nemělo být chápáno tak, že usnadňuje nebo podporuje přijímání omezení volného pohybu zavedených během pandemie. Jeho cílem je spíše zajistit koordinovaný přístup v případě, že by se členský stát rozhodl taková omezení zavést. Za rozhodnutí, zda omezení volného pohybu zavést, jsou i nadále odpovědné členské státy, které musí jednat v souladu s právem Unie. Stejně tak si členské státy ponechávají flexibilitu omezení nezavádět, ani když jsou kritéria a prahové hodnoty uvedené v tomto doporučení splněny.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Žádné.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Koordinovaný přístup členských států vyžaduje společné úsilí v oblasti čtyř klíčových bodů: uplatňování společných kritérií a prahových hodnot při rozhodování o tom, zda omezení volného pohybu zavést, mapování společných kritérií za pomoci dohodnutého barevného kódu, přijetí společného přístupu, pokud jde o opatření, která se vztahují na osoby, jež se pohybují do a z oblastí označených jako oblasti s vyšším rizikem, a jasné, komplexní a včasné informování veřejnosti o veškerých omezeních a doprovodných požadavcích.

Aby se zajistilo, že proces bude zvládnutelný a transparentní, zaměřuje se návrh na tři kritéria, a to na čtrnáctidenní kumulativní míru hlášení případů COVID-19, míru pozitivivity testů a míru testování. Tato kritéria by pak měla být uplatňována na různé oblasti, pokud možno na regiony členských států. Podle těchto kritérií by měly být posuzovány pouze oblasti s mírou

⁷ 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).

testování vyšší než 250 testů na COVID-19 na 100 000 obyvatel, aby se zajistilo, že budou k dispozici dostatečně spolehlivé údaje.

Při použití těchto kritérií by omezení mohla být uplatněna (pokud vůbec) na regiony, u nichž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 50 nebo více a míra pozitivity testů 3 % nebo více. Omezení by mohla být uplatněna na regiony, u nichž je čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 vyšší než 150 na 100 000 obyvatel, i když je míra pozitivity testů nižší než 3 %. Uvedená kritéria a prahové hodnoty se zakládají na rozsáhlých diskusích s členskými státy a na údajích, které členské státy poskytly.

Na základě údajů poskytovaných členskými státy bude Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) vytvářet pravidelně aktualizované mapy rozdělené podle regionů, které by ukazovaly, zda jsou v určité oblasti dosaženy uvedené prahové hodnoty.

Pokud nebude dosažena ani prahová hodnota pro čtrnáctidenní kumulativní hlášení případů COVID-19, ani prahová hodnota pro míru pozitivity testů, měl by být region označen jako „zelený“. Když bude dosaženo pouze jedné z prahových hodnot, měl by být region označen jako „oranžový“. Bude-li dosaženo obou z prahových hodnot, měl by být region označen jako „červený“. Jestliže nebude k dispozici dostatek údajů nebo nebude splněna míra testování, měl by být region označen jako „šedý“.

Mapy, jež bude ECDC vytvářet, by měly usnadnit koordinovaný přístup k rozhodovacím procesům členských států a zajistit, aby byla veškerá rozhodnutí přijímaná členskými státy jednotná a dobře koordinovaná.

Pro příklad by na základě těchto kritérií a prahových hodnot mohly členské státy uplatňovat omezení pohybu z oblasti,

- a) u níž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 70 a míra pozitivity testů 5,5 % („červená oblast“), nebo
- b) u níž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 175 na 100 000 obyvatel bez ohledu na míru pozitivity testů („červená oblast“).

Členské státy by naopak neměly uplatňovat omezení pohybu z oblasti,

- c) u níž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 20 a míra pozitivity testů 2,5 % („zelená oblast“);
- d) u níž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 55 a míra pozitivity testů 1,5 % („oranžová oblast“, může se uplatnit předkládání formulářů pro vyhledávání cestujících nebo testování);
- e) u níž čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 20 a míra pozitivity testů 4,5 % („oranžová oblast“, může se uplatnit předkládání formulářů pro vyhledávání cestujících nebo testování).

Tato mapa by pak měla sloužit jako základ pro rozhodovací procesy členských států, které by byly koordinovány v maximální možné míře podle dohodnutého harmonogramu:

- a) Každý týden: Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí zveřejňuje aktualizovanou verzi barevně kódované mapy.
- b) Čtvrtek: členské státy, které hodlají uplatnit omezení na osoby cestující z oblasti klasifikované jako „červená“ nebo „šedá“, informují o svém úmyslu ostatní členské státy a Komisi.

- c) Pondělí: opatření oznámená členskými státy by měla vstoupit v platnost, s výjimkou mimořádných okolností.

Dodržováním tohoto dohodnutého harmonogramu by se zajistila koordinace mezi členskými státy a zvýšila by se předvídatelnost, právní jistota a soulad s předpisy, z čehož by měli prospěch občané i podniky.

Návrh

DOPORUČENÍ RADY**o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19**

(Text s významem pro EHP)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 21 odst. 2, článek 46, čl. 52 odst. 2, čl. 168 odst. 6 a čl. 292 první a druhou větu této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Občanství Unie přiznává každému občanu Unie právo volného pohybu.
- (2) Podle čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES⁸ se toto právo provádí. Článek 45 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) rovněž stanoví volný pohyb a pobyt.
- (3) Podle čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování EU je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii. Dosažení tohoto cíle zahrnuje právo pracovníků členských států volně se pohybovat v Unii za účelem výkonu zaměstnání, s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím.
- (4) Podle čl. 49 prvního pododstavce Smlouvy o fungování EU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu v jiném členském státě.
- (5) Podle čl. 56 prvního pododstavce Smlouvy o fungování EU jsou rovněž zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie. To zahrnuje právo poskytovatelů služeb překračovat hranice za účelem poskytování služeb a právo příjemců služeb cestovat do země poskytovatele služeb za účelem přijetí služby. Dosažení těchto cílů odůvodňuje koordinaci opatření, jejichž přijetí mohou členské státy zvažovat ve vztahu k cizím státním příslušníkům z důvodu veřejného zdraví.
- (6) Podle čl. 168 odst. 1 Smlouvy o fungování EU má být při vymezení a provádění všech politik a činností Unie zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.

⁸ 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).

- (7) Dne 30. ledna 2020 vyhlásil generální ředitel Světové zdravotnické organizace (WHO) ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu z důvodu globální nákazy novým koronavirem, který způsobuje onemocnění koronavirem 2019 (COVID-19). Dne 11. března 2020 dospěla WHO k závěru, že COVID-19 lze označit za pandemii.
- (8) S cílem omezit šíření viru přijaly členské státy různá opatření, z nichž některá měla dopad na právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, například omezení vstupu nebo požadavky na to, aby přeshraniční cestující podstoupili karanténu.
- (9) Dne 13. února 2020 přijala Rada závěry o nákaze COVID-19⁹, ve kterých naléhavě žádá členské státy, aby společně a ve spolupráci s Komisí přiměřeným a vhodným způsobem rozvinuly úzkou a intenzivní koordinaci mezi členskými státy s cílem zajistit účinnost všech opatření, případně včetně opatření týkajících se cestování, při zachování volného pohybu uvnitř EU a zajistit optimální ochranu veřejného zdraví.
- (10) Dne 10. března 2020 hlavy států nebo předsedové vlád Evropské unie zdůraznili potřebu společného evropského přístupu k onemocnění COVID-19.
- (11) Dne 16. března 2020 přijala Komise Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb¹⁰. Hlavy států nebo předsedové vlád Evropské unie tyto pokyny schválili dne 17. března 2020.
- (12) Dne 30. března 2020 přijala Komise Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19¹¹, aby se zajistilo, že se mobilní pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné v Unii, především ti v kritických povoláních pro boj proti pandemii, budou moci dostat na své pracoviště.
- (13) Dne 15. dubna 2020 představili předsedkyně Evropské komise a předseda Evropské rady „Společný evropský plán rušení opatření proti šíření COVID-19“¹², podle něhož by omezení volného pohybu měla být zrušena, jakmile se epidemiologická situace dostatečně sblíží a budou široce a odpovědně uplatňována pravidla omezení fyzického kontaktu.
- (14) Dne 7. května 2020 přijala Komise Pokyny pro volný pohyb zdravotnických pracovníků a minimální harmonizaci odborné přípravy v souvislosti s mimořádnými opatřeními v důsledku COVID-19 – doporučení týkající se směrnice 2005/36/ES¹³, aby členským státům pomohla řešit bezprostřední nedostatek personálu.
- (15) Dne 13. května 2020 Komise v rámci balíčku pokynů a doporučení přijala sdělení nazvané Směrem k rozfázovanému a koordinovanému přístupu pro obnovu volného pohybu a zrušení kontrol na vnitřních hranicích¹⁴. Sdělení navrhuje rozfázovaný a koordinovaný přístup, jenž by měl začít rušením omezení mezi oblastmi nebo členskými státy s dostatečně podobnou epidemiologickou situací. Tento přístup by měl být flexibilní, mimo jiné by měl umožňovat opětovně zavést některá opatření, pokud to bude epidemiologická situace vyžadovat. Podle sdělení by členské státy měly jednat

⁹ Úř. věst. C 57, 20.2.2020, s. 4.

¹⁰ Úř. věst. C 86I, 16.3.2020, s. 1.

¹¹ Úř. věst. C 102I, 30.3.2020, s. 12.

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

¹³ Úř. věst. C 156, 8.5.2020, s. 1.

¹⁴ Úř. věst. C 169, 15.5.2020, s. 30.

na základě epidemiologických kritérií, schopnosti uplatňovat opatření proti šíření nákazy během celé cesty a hospodářských a sociálních hledisek.

- (16) Dne 11. června 2020 přijala Komise sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o třetím posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné¹⁵, v němž členské státy důrazně vyzvala, aby proces rušení omezení volného pohybu uvnitř Unie dokončily.
- (17) Dne 16. července 2020 přijala Komise Pokyny týkající se sezónních pracovníků v EU v souvislosti s šířením onemocnění COVID-19¹⁶, v nichž poskytuje poradenství vnitrostátním orgánům, inspektorátům práce a sociálním partnerům, aby byla zaručena práva, bezpečnost a ochrana zdraví sezónních pracovníků a aby se zajistilo, že si budou sezónní pracovníci svých práv vědomi.
- (18) S cílem usnadnit neomezovaný tok zboží v rámci Unie přijala Komise sdělení o zavádění zelených pruhů podle Pokynů týkajících se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb¹⁷, pokyny týkající se Usnadnění leteckého nákladního provozu během výskytu onemocnění COVID-19¹⁸ a Pokyny pro ochranu zdraví, repatriaci a cestování pro námořníky, cestující a jiné osoby na palubách lodí¹⁹.
- (19) S ohledem na snížení počtu případů COVID-19 v Unii během měsíců června a července 2020 zrušila řada členských států omezení volného pohybu zavedená v průběhu první vlny infekcí.
- (20) Vzhledem k tomu, že v srpnu 2020 začaly počty případů COVID-19 ve velké části Unie narůstat, začaly některé členské státy omezení volného pohybu znovu zavádět.
- (21) Omezení volného pohybu osob v Unii zaváděná za účelem omezení šíření onemocnění COVID-19 by měla být založena na specifických a omezených důvodech veřejného zájmu, konkrétně na ochraně veřejného zdraví. Měla by být uplatňována v souladu s obecnými zásadami práva EU, zejména se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace. Cílem tohoto doporučení je usnadnit uplatňování těchto zásad koordinovaným způsobem na výjimečnou situaci způsobenou pandemií COVID-19. Mechanismy zavedené tímto doporučením by tudíž měly být přísně omezeny co do rozsahu a času na omezení přijatá v reakci na tuto pandemii.
- (22) Jednostranná opatření v této oblasti mohou způsobit značná narušení, neboť podniky a občané se musí vyrovnat s celou řadou rozdílných a rychle se měnících opatření. To je zvláště škodlivé v situaci, kdy již bylo evropské hospodářství virem výrazně postiženo.
- (23) Cílem tohoto doporučení je zajistit větší koordinaci mezi členskými státy zvažujícími přijetí opatření omezujících volný pohyb z důvodu veřejného zdraví. Koordinovaný přístup členských států je zapotřebí ke snížení dopadu omezení na občany Unie a na hospodářství a k posílení transparentnosti a předvídatelnosti, při zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

¹⁶ Úř. věst. C 235I, 17.7.2020, s. 1.

¹⁷ Úř. věst. C 96I, 24.3.2020, s. 1.

¹⁸ Úř. věst. C 100I, 27.3.2020, s. 1.

¹⁹ Úř. věst. C 119, 14.4.2020, s. 1.

- (24) Koordinovaný přístup členských států vyžaduje společné úsilí v oblasti těchto klíčových bodů: uplatňování společných kritérií a prahových hodnot při rozhodování o tom, zda omezení volného pohybu zavést, mapování rizika přenosu onemocnění COVID-19 na základě dohodnutého barevného kódu a koordinovaný přístup, pokud jde o (případná) opatření, která se mohou odpovídajícím způsobem uplatnit na osoby pohybující se mezi oblastmi, v závislosti na úrovni rizika přenosu v uvedených oblastech.
- (25) Po šesti měsících od začátku krize je na základě pravidelných výměn mezi členskými státy a Komisí k dispozici více informací, pokud jde o nejúčinnější opatření, která lze přijmout. Kritéria a prahové hodnoty nastíněné v tomto doporučení se zakládají na údajích poskytnutých členskými státy.
- (26) S ohledem na vyvíjející se epidemiologickou situaci by Komise za podpory Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí měla pravidelně posuzovat kritéria, potřeby v oblasti údajů a prahové hodnoty nastíněné v tomto doporučení, včetně toho, zda zvážit další kritéria, jako například míru hospitalizace nebo míru obsazenosti jednotek intenzivní péče.
- (27) Při epidemiologické klasifikaci oblastí a regionů by měly členské státy uplatňovat koordinovaný soubor ukazatelů a metodiky. Aby omezení nepřekračovala rámec toho, co je nezbytně nutné, měly by se členské státy v maximální možné míře snažit omezení nediskriminačním způsobem limitovat na osoby přijíždějící z konkrétních oblastí nebo regionů, které jsou zvláště postiženy, spíše než na celé území členského státu.
- (28) Toto doporučení by nemělo být chápáno tak, že usnadňuje nebo podporuje přijímání omezení volného pohybu zavedených v reakci na pandemii, ale jeho cílem je spíše zajistit koordinovaný přístup v případě, že by se členský stát rozhodl taková omezení zavést. Za rozhodnutí, zda omezení volného pohybu zavést, jsou i nadále odpovědné členské státy, které musí dodržovat požadavky práva Unie. Stejně tak si členské státy ponechávají flexibilitu omezení nezavádět, ani když jsou kritéria a prahové hodnoty uvedené v tomto doporučení splněny.
- (29) O omezeních volného pohybu by se mělo uvažovat pouze tehdy, když mají členské státy dostatečné důkazy k odůvodnění těchto omezení z hlediska jejich přínosu pro veřejné zdraví a mají opodstatněné důvody se domnívat, že by daná omezení byla účinná.
- (30) Mapy uvádějící status společných kritérií pro regiony EU by měly být Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí zveřejněny a každý týden aktualizovány za použití údajů poskytovaných členskými státy.
- (31) Pro lepší koordinaci mezi členskými státy a větší předvídatelnost z hlediska veřejnosti by členské státy měly při úvahách o zavedení omezení volného pohybu z důvodu rozšíření onemocnění COVID-19 využívat dohodnutý harmonogram.
- (32) Aby se omezilo narušení vnitřního trhu a rodinného života během pandemie, nemělo by se podstoupení karantény vyžadovat v případě cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou, jako jsou pracovníci nebo osoby samostatně výdělečně činné vykonávající kritická povolání, příhraniční pracovníci, pracovníci v dopravě nebo poskytovatelé dopravních služeb, námořníci a osoby cestující z naléhavého obchodního nebo rodinného důvodu, včetně členů přeshraničních rodin cestujících pravidelně.

- (33) Jasně, včasné a komplexní informování veřejnosti má zásadní význam pro snížení dopadů veškerých zavedených omezení volného pohybu a zajišťuje předvídatelnost, právní jistotu a dodržování ze strany občanů,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

Obecné zásady

1. Veškerá omezení volného pohybu osob v Unii zaváděná za účelem omezení šíření onemocnění COVID-19 by měla být založena na specifických a omezených důvodech veřejného zájmu, konkrétně na ochraně veřejného zdraví. Je nezbytné, aby taková omezení byla uplatňována v souladu s obecnými zásadami práva Unie, zejména se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace. Jakákoli přijatá opatření by tudíž neměla překračovat rámec toho, co je nezbytně nutné k ochraně veřejného zdraví.
2. Veškerá taková omezení by měla být zrušena, jakmile to epidemiologická situace dovolí.
3. Nesmí docházet k diskriminaci mezi členskými státy, například uplatňováním velkorysejších pravidel na cestování do a ze sousedního členského státu ve srovnání s cestováním do a z jiných členských států ve stejné epidemiologické situaci.
4. Omezení se nemohou zakládat na státní příslušnosti dotčené osoby, měla by se však zakládat na místě (místech), kde se dotčená osoba nacházela během čtrnácti dnů před příjezdem.
5. Členské státy by měly vždy povolovat vstup svým vlastním státním příslušníkům a občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou rezidenty na jejich území, a měly by usnadňovat rychlý průjezd přes svá území.
6. Členské státy by měly věnovat zvláštní pozornost specifikům přeshraničních regionů a potřebě spolupráce na místní a regionální úrovni.
7. Členské státy by si měly pravidelně vyměňovat informace o všech záležitostech, na něž se vztahuje oblast působnosti tohoto doporučení.

Společná kritéria

8. Zvažují-li členské státy v reakci na pandemii COVID-19 omezení volného pohybu, měly by zohlednit tato kritéria:
 - a) „čtrnáctidenní kumulativní míru hlášení případů COVID-19“, tj. celkový počet nově hlášených případů COVID-19 na 100 000 obyvatel v dané oblasti za posledních 14 dnů;
 - b) „míru pozitivitu testů“, tj. procentní podíl pozitivních testů ze všech testů na infekci COVID-19 provedených v dané oblasti během posledního týdne;
 - c) „míru testování“, tj. počet testů na infekci COVID-19 na 100 000 obyvatel provedených v dané oblasti během posledního týdne.

Údaje o společných kritériích

9. Aby se zajistilo, že budou k dispozici komplexní a srovnatelné údaje, měly by členské státy každý týden poskytovat Evropskému středisku pro prevenci a kontrolu nemocí údaje o kritériích uvedených v bodě 8.

Členské státy by rovněž měly poskytovat tyto údaje na regionální úrovni, aby se zajistilo, že případná opatření bude možné zaměřit na ty regiony, kde jsou nezbytně nutná.

Společné prahové hodnoty při zvažování omezení volného pohybu

10. Členské státy by neměly omezovat volný pohyb osob cestujících do nebo z jiného členského státu s
- a) čtrnáctidenní kumulativní mírou hlášení případů COVID-19 nižší než 50 nových případů onemocnění COVID-19 na 100 000 obyvatel nebo
 - b) mírou pozitivita testů na infekci COVID-19 nižší než 3 %, má-li dotčený členský stát týdenní míru testování vyšší než 250 testů na infekci COVID-19 na 100 000 obyvatel.
- Výjimečně, v členských státech, v nichž je čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 vyšší než 150 na 100 000 obyvatel, by se kritérium v písmenu b) nemělo použít.
11. Členské státy by měly zohlednit regionální rozložení případů v rámci jiných členských států. Kdykoli je to možné, měla by být omezení volného pohybu vymezena s ohledem na situaci postižených regionů dotčeného členského státu. Za tímto účelem by se prahové hodnoty uvedené v bodě 10 měly uplatňovat na regionální úrovni, aniž by byl omezen volný pohyb do nebo z jiných regionů daného členského státu, které prahové hodnoty splňují.

Mapování rizikových oblastí při zvažování omezení volného pohybu

12. Na podporu rozhodování členských států by Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí mělo na základě údajů poskytnutých členskými státy zveřejnit mapu zemí EU/EHP²⁰ rozdělenou podle regionů. Na této mapě by měla být oblast označena touto barvou:
- a) zeleně, pokud je čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 nižší než 25 a míra pozitivita testů na infekci COVID-19 je nižší než 3 %;
 - b) oranžově, pokud je čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 nižší než 50, ale míra pozitivita testů na infekci COVID-19 činí 3 % nebo více, nebo pokud se čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 pohybuje v rozmezí od 25 do 150, ale míra pozitivita testů na infekci COVID-19 je nižší než 3 %;
 - c) červeně, pokud čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 činí 50 nebo více a míra pozitivita testů na infekci COVID-19 činí 3 % nebo více, nebo pokud je čtrnáctidenní kumulativní míra hlášení případů COVID-19 vyšší než 150 na 100 000 obyvatel;
 - d) šedě, pokud není k dispozici dostatek informací k posouzení kritérií v bodě 10, nebo pokud míra testování činí 250 nebo méně testů na infekci COVID-19 na 100 000 obyvatel. K rozlišení obou případů by měly být použity rozdílné odstíny šedé.

²⁰

V souladu s Dohodou o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. L 29, 31.1.2020, s. 7 (dále jen „dohoda o vystoupení“), se toto rovněž vztahuje na Spojené království během přechodného období uvedeného v čl. 127 odst. 1 dohody o vystoupení.

13. Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí by mělo každý týden zveřejňovat aktualizovanou verzi mapy.

Koordinace mezi členskými státy a společný harmonogram

14. Členské státy, které na základě svých vlastních rozhodovacích procesů hodlají uplatnit omezení na osoby cestující do nebo z oblasti klasifikované jako „červená“ nebo „šedá“ podle bodu 12 písm. c) a d), by o svém úmyslu měly informovat ostatní členské státy a Komisi ve čtvrtek.

Za tímto účelem by členské státy měly využívat zavedenou síť integrované politické reakce na krizi (IPCR). Kontaktní místa IPCR by měla zajistit, aby byly informace neprodleně předány jejich příslušným orgánům.

S výjimkou mimořádných okolností by opatření sdělená členským státem podle tohoto bodu měla vstoupit v platnost v pondělí následujícího týdne.

15. Při úvahách o tom, zda omezení uplatnit, by členské státy měly rovněž zohlednit epidemiologickou situaci na svém vlastním území, včetně politik testování, počtu provedených testů a mír pozitivity testů, a další epidemiologické ukazatele.

16. Členské státy by neměly ukládat žádná omezení pro osoby cestující do nebo z oblasti klasifikované jako „červená“ podle bodu 12 písm. c), která se nachází v jiném členském státě, jestliže stejná omezení neuloží pro oblast klasifikovanou jako „červená“ podle bodu 12 odst. c), jež se nachází na jejich vlastním území.

17. Členské státy by měly neprodleně informovat ostatní členské státy a Komisi o zrušení jakýchkoli dříve zavedených omezujících opatření, jež by mělo vstoupit v platnost co nejdříve.

Omezení volného pohybu by měla být zrušena tehdy, když je oblast znovu klasifikována jako „oranžová“ nebo „zelená“ podle bodu 12, pokud od jejich zavedení uplynulo alespoň 14 dní.

18. Nejpozději sedm dní po přijetí tohoto doporučení by členské státy měly postupně zrušit omezení uplatňovaná na oblasti neklasifikované jako „červené“ nebo „šedé“ podle bodu 12 před přijetím tohoto doporučení.

Společný rámec ohledně možných opatření pro cestující přijíždějící z oblastí s vyšším rizikem

19. Členské státy by neměly odpírat vstup osobám cestujícím z jiných členských států.

Členské státy, které zavedou omezení volného pohybu na základě svých vlastních rozhodovacích procesů, by mohly vyžadovat, aby osoby cestující z oblasti klasifikované jako „červená“ nebo „šedá“ podle bodu 12 písm. c) a d)

a) podstoupily karanténu nebo

b) po příjezdu podstoupily test na infekci COVID-19.

Kdykoli je to možné, měla by být namísto karantény upřednostňována možnost podstoupit test na infekci COVID-19.

Cestující by měli mít možnost nahradit test uvedený v písmenu b) testem na infekci COVID-19 provedeným před odjezdem.

20. Členské státy by měly vzájemně uznávat výsledky testů na infekci COVID-19 provedených v jiných členských státech autorizovanými zdravotnickými orgány.

21. Podstoupení karantény by se nemělo vyžadovat v případě cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou, zejména v případě:
- a) pracovníků nebo osob samostatně výdělečně činných vykonávajících kritická povolání, příhraničních a vyslaných pracovníků, jakož i sezónních pracovníků podle Pokynů k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění COVID-19²¹;
 - b) pracovníků v dopravě nebo poskytovatelů dopravních služeb, včetně řidičů nákladních vozidel přepravujících zboží pro použití na daném území, jakož i těch, která pouze projíždějí;
 - c) žáků, studentů a stážistů, kteří do zahraničí cestují denně;
 - d) osob cestujících z naléhavých rodinných nebo obchodních důvodů;
 - e) diplomatů, zaměstnanců mezinárodních organizací a osob pozvaných mezinárodními organizacemi, jejichž fyzická přítomnost je vyžadována pro řádné fungování těchto organizací, příslušníků ozbrojených sil, pracovníků poskytujících humanitární pomoc a pracovníků civilní ochrany při výkonu svých funkcí;
 - f) tranzitních cestujících;
 - g) námořníků;
 - h) novinářů při výkonu svých povinností.
22. Členské státy by mohly vyžadovat, aby osoby přijíždějící z oblasti klasifikované jako „červená“, „oranžová“ nebo „šedá“ podle bodu 12 písm. c), b) a d) předložily formuláře pro vyhledávání cestujících, konkrétně osoby, které přilétají letadlem, v souladu s požadavky na ochranu údajů. Kdykoli je to možné, měla by být pro informace k vyhledávání cestujících použita digitální možnost, aby se zjednodušilo zpracování, a to při současném zajištění rovného přístupu pro všechny občany.
23. V odůvodněných případech by členské státy mohly zvážit doporučení, aby osoby cestující z oblasti klasifikované jako „oranžová“ podle bodu 12 písm. b) podstoupily alespoň test na infekci COVID-19 před odjezdem nebo po příjezdu.
24. Případná opatření vztahující se na osoby přijíždějící z oblasti klasifikované jako „červená“, „oranžová“ nebo „šedá“ podle bodu 12 písm. c), b) a d) nesmí být diskriminační, tj. měla by se vztahovat stejně tak na vracející se státní příslušníky dotčeného členského státu.
25. Členské státy by měly zajistit, aby veškeré formální požadavky uložené občanům a podnikům představovaly konkrétní přínos pro úsilí v oblasti veřejného zdraví za účelem boje proti pandemii a nevytvářely nepřiměřenou a zbytečnou administrativní zátěž.
26. Pokud se u osoby po příjezdu do místa určení objeví příznaky, mělo by se v souladu s místní praxí uskutečnit testování, diagnostika, izolace a vysledování kontaktů a neměl by být odepřen vstup. Informace o případech zjištěných při příjezdu by měly být prostřednictvím systému včasného varování a reakce neprodleně sdíleny s orgány veřejného zdraví zemí, v nichž dotčená osoby během předchozích 14 dnů pobývala, pro účely vysledování kontaktů.

²¹ Úř. věst. C 102I, 30.3.2020, s. 12.

27. Omezení by neměla mít podobu zákazů provozování některých dopravních služeb.

Komunikace a informování veřejnosti

28. Členské státy by měly příslušným zúčastněným stranám a široké veřejnosti poskytnout jasné, komplexní a včasné informace o veškerých omezeních volného pohybu, případných doprovodných požadavcích (například negativní testy na infekci COVID-19 nebo formuláře pro vyhledávání cestujících), jakož i o opatřeních, která se vztahují na osoby cestující z oblastí s vyšším rizikem.

Členské státy by měly zejména co nejrychleji informovat veřejnost o všech nově zavedených nebo zrušených omezeních oznámených ostatním členským státům a Komise podle bodů 14 a 17.

Tyto informace by měly být rovněž zpřístupněny na internetové platformě „Re-open EU“, která by měla obsahovat křížový odkaz na mapu pravidelně zveřejňovanou Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí podle bodů 12 a 13.

Je třeba jasně popsat podstatu opatření, jejich zeměpisnou působnost a kategorie osob, na něž se vztahují.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*