



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Volný pohyb v EU během pandemie COVID-19: Omezený přezkum kontrol na vnitřních hranicích a nekoordinovaná opatření členských států

Obsah

| | |
|---|---|
| I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI..... | 3 |
| a) Obecný úvod..... | 3 |
| b) Stanovisko Komise ke klíčovým připomínkám a doporučením Evropského účetního dvora..... | 4 |
| c) Relevantní nejnovější vývoj a další kroky..... | 5 |
| II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA | 5 |
| 1. Dohled Komise nad znovuzavedením kontrol na vnitřních hranicích..... | 5 |
| 2. Úsilí Komise o usnadnění koordinace a spolupráce v souvislosti se znovuzavedením hraničních kontrol | 6 |
| 3. Monitorování a koordinace prováděné Komisí a týkající se cestovních omezení uložených členskými státy..... | 7 |
| III. ODPOVĚDI KOMISE NA ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA | 8 |
| Doporučení 1: Důkladně prověřovat kontroly na vnitřních hranicích | 8 |
| Doporučení 2: Zlepšit shromažďování údajů o cestovních omezeních | 8 |
| Doporučení 3: Poskytnout proveditelnější pokyny k provádění kontrol na vnitřních hranicích | 9 |

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI

a) Obecný úvod

Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích (dále jen „schengenský prostor“) je největším prostorem volného pohybu na světě a domovem pro více než 420 milionů lidí ve 26 zemích. V posledních dvou letech představovala pandemie COVID-19 pro schengenský prostor velkou zátěž, a tak několik členských států opětovně zavedlo kontroly na vnitřních hranicích.

Pandemie COVID-19 způsobila krizi v oblasti veřejného zdraví nebývalých rozměrů. Je to poprvé, kdy se Komise potýká s pandemií, která postihuje všechny členské státy, což vyžaduje značné úsilí, aby na tuto výzvu reagovala jako na prioritu.

K řešení situace na vnitřních hranicích vypracovala Komise řadu pokynů a doporučení. Zkušenosti navíc ukázaly, že stávající nástroje schengenského systému nejsou dostatečné k účinnému řešení krize, jako je ta probíhající. Proto byla v schengenské strategii z 2. června 2021 oznámena řada opatření k nápravě, včetně návrhu Komise na změnu Schengenského hraničního kodexu¹ a aktualizace Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže. Zmíněný návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu byl předložen dne 14. prosince 2021² na základě komplexního posouzení dopadů, které se podrobně zabývalo zejména problémy způsobenými krizí COVID-19.

Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích je základem práva občanů EU a jejich rodinných příslušníků na volný pohyb v rámci EU, což je jeden z nejcennějších úspěchů EU a důležitý motor jejího hospodářství. Oba pojmy se však řídí různými právními režimy a vztahují se na různé skupiny zemí. Volný pohyb, i když je základním právem, může nicméně podléhat omezením, která musí být v souladu s obecnými zásadami unijního práva, zejména se zásadou zákazu diskriminace a zásadou proporcionality.

V souvislosti s mimořádnou hrozbou, kterou představuje pandemie COVID-19, zavedly členské státy některá opatření v oblasti veřejného zdraví, jež byla zásahem do práva na volný pohyb v Evropské unii. Od začátku pandemie Komise koordinuje s členskými státy jejich cestovní omezení související s pandemií COVID-19³ a vypracovává nástroje, jako je mapa v barvách semaforu, kterou každý týden zveřejňuje Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí⁴, a digitální certifikát EU COVID⁵. V průběhu tohoto procesu Komise vždy zdůrazňovala, že je třeba, aby členské státy poskytovaly jasné, komplexní a včasné informace o veškerých platných cestovních omezeních.

Při sledování souladu cestovních omezení členských států s právem EU musela Komise zohlednit pravomoci členských států v oblasti veřejného zdraví. Komise musela neustále hledat rovnováhu

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

² COM(2021) 891 final.

³ Pokyny Komise týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb, k nahlédnutí zde: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - CS - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316(03))

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_cs

mezi omezeními nezbytnými pro ochranu životů lidí a omezeními svobody pohybu v souladu s obecnými zásadami práva EU, jako je proporcionalita a zákaz diskriminace.

Audit proběhl na vrcholu pandemie COVID-19 v době, kdy byly mobilizovány veškeré možné zdroje, aby bylo možné na bezprecedentní krizi reagovat. V důsledku načasování auditu byly cenné zdroje Komise přesunuty ze zvládání krize na řešení auditu. Nepochybně nezamýšlený, avšak nežádoucí důsledek, na který by Komise chtěla upozornit Evropský účetní dvůr.

b) Stanovisko Komise ke klíčovým připomínkám a doporučením Evropského účetního dvora

Komise bere na vědomí zprávu Evropského účetního dvora o opatřeních Komise na ochranu práva na volný pohyb osob během pandemie COVID-19 zaměřujících se na kontroly na vnitřních hranicích schengenského prostoru a cestovní omezení.

Pokud jde o dohled Komise nad znovuzavedením kontrol na vnitřních hranicích, Komise nezohlednila písemné žádosti o dodatečné informace v rychle se měnícím kontextu pandemie COVID-19. Místo toho Komise aktivně projednávala problematiku kontrol na vnitřních hranicích, které členské státy znovu zavedly v reakci na pandemii COVID-19, a to na pravidelných schůzkách „informační skupiny COVID-19 – vnitřní věci“, na nichž s příslušnými vnitrostátními orgány sledovala zprávy z tisku a reagovala na jednotlivé stížnosti. Komise dále navrhla změnu Schengenského hraničního kodexu, aby tak mimo jiné posílila své možnosti dohledu.

Monitorování a koordinace, jež Komise prováděla v souvislosti s omezeními volného pohybu uloženými členskými státy při cestování, zejména posouzení přiměřenosti a nediskriminace, podléhaly omezením a výzvám vyplývajícím z pandemie COVID-19, včetně rychle se měnící povahy opatření. V této souvislosti byly podrobné pokyny k cestovním omezením předloženy Komisí a přijaté Radou ve formě doporučení⁶ postupně precizovány a přizpůsobovány epidemiologickému vývoji. Doporučení poskytuje Komisi důležitý základ pro posouzení opatření členských států. Na základě zlepšení právního rámce zavedeného nařízením o digitálním certifikátu EU COVID⁷ podnikla Komise rovněž kroky k efektivnějšímu shromažďování informací o cestovních omezeních uložených členskými státy.

Komise přijímá doporučení 1a, 1b, 1c a 1d. Nepřijímá doporučení 1e. Komise přijímá doporučení 2 a 3.

Podrobné stanovisko Komise je vysvětleno v oddílech II a III.

c) Relevantní nejnovější vývoj a další kroky

S cílem usnadnit volný pohyb během pandemie COVID-19 přijaly Evropský parlament a Rada na základě návrhu Komise nařízení o digitálním certifikátu EU COVID. Nařízení je použitelné ode dne 1.

⁶ Doporučení Rady ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19 (konsolidované znění je k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Toto doporučení bylo nahrazeno doporučením Rady (EU) 2022/107 ze dne 25. ledna 2022 o koordinovaném přístupu za účelem usnadnění bezpečného volného pohybu během pandemie COVID-19 a o nahrazení doporučení (EU) 2020/1475 (k dispozici na adrese: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

⁷ 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. Je k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

července 2021. Digitální certifikát EU COVID představuje bezplatný, jednoduchý a bezpečný způsob, jak prokázat status dané osoby ve vztahu k onemocnění COVID-19, a je klíčovým prvkem evropské reakce na pandemii COVID-19.

Dne 25. ledna 2022 Rada dále na základě návrhu Komise přijala doporučení o koordinovaném přístupu za účelem usnadnění bezpečného volného pohybu během pandemie COVID-19, které nahradilo předchozí doporučení k tomuto tématu.

Pokud jde o návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu ze dne 14. prosince 2021 (COM(2021) 891 final), zahájila Rada jednání, přičemž první čtení bylo uzavřeno na konci ledna 2022.

Dosud se uskutečnila dvě setkání odborníků s členskými státy, a to v říjnu a prosinci 2021, aby projednali aktualizaci Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže, která by měla být vydána do konce roku.

II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

1. Dohled Komise nad znovuzavedením kontrol na vnitřních hranicích

Pokud jde o dohled Komise nad znovuzavedením kontrol na vnitřních hranicích, v rychle se měnícím kontextu pandemie COVID-19 nebyly písemné žádosti o dodatečné informace považovány za nejúčinnější způsob, jak tento dohled vykonávat. Komise však aktivně projednávala problematiku kontrol na vnitřních hranicích, které členské státy znovu zavedly v reakci na pandemii COVID-19, na pravidelných schůzkách „informační skupiny COVID-19 – vnitřní věci“, na nichž s příslušnými vnitrostátními orgány sledovala zprávy z tisku a reagovala na jednotlivé stížnosti.

Informace poskytnuté členskými státy – oznámení a zprávy *ex post* – byly nedostatečné. Když se Komise v průběhu roku 2017 pokusila tento problém řešit s členskými státy, které prováděly kontroly na vnitřních hranicích již několik let, odpovědi, které obdržela, nepostačovaly k tomu, aby bylo možné provést důkladné posouzení.

Důvodem byla nejen nedostatečná činnost Komise, ale také právní rámec, který nebyl pro daný účel vhodný. Zmíněná skutečnost byla součástí zjištění vyplývajících z posouzení dopadů z května 2021⁸ a řeší ji návrh Komise na změnu Schengenského hraničního kodexu ze dne 14. prosince 2021.

V schengenské strategii bylo již v červnu 2021 oznámeno, že „[j]e zásadní, aby politická diskuse zevrubně pokrývala všechny prvky složité struktury podporující řádné fungování Schengenu. Za tímto účelem Komise obnoví přijímání ‚zprávy o stavu Schengenu‘, která bude sloužit jako základ pro diskusi na výročním fóru. Tato zpráva shrne situaci ohledně chybějících kontrol na vnitřních hranicích, výsledky hodnocení Schengenu a stav provádění doporučení. Komise do těchto zpráv začlení ‚srovnávací přehled stavu Schengenu‘, aby mohla komplexně posoudit provádění schengenského *acquis* v různých politických oblastech a lépe podpořit členské státy při řešení jakýchkoliv problémů.“ Tento požadavek je rovněž obsažen v návrhu na změnu Schengenského hraničního kodexu. Kromě toho návrh stanoví povinnost členských států podávat alespoň jednou

⁸ Viz s. 21 posouzení dopadů a jeho příloha XII.

ročně zprávu o nezbytnosti a přiměřenosti kontrol na vnitřních hranicích v případech, kdy jsou tyto kontroly zavedeny po dobu delší než dvanáct měsíců.

2. Úsilí Komise o usnadnění koordinace a spolupráce v souvislosti se znovuzavedením hraničních kontrol

Vzhledem k tomu, že ochrana veřejného zdraví je v první řadě v kompetenci členských států, veškerá rozhodnutí o zavedení cestovních omezení souvisejících s pandemií COVID-19 a jejich prosazování prostřednictvím hraničních kontrol přísluší vládám členských států. Komise nemůže proti těmto cestovním omezením vznést námitky, pokud jsou v souladu se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace. Jelikož neexistuje závazný právní rámec, na jehož základě by Komise mohla jednat, mají členské státy i nadále pravomoc přijímat opatření na vnitrostátní úrovni a úsilí Komise o koordinaci těchto opatření závisí na dobré vůli členských států.

Pokud jde o kontroly na vnitřních hranicích, byla tato otázka jedním z klíčových zjištění vyplývajících z posouzení dopadů⁹ návrhu na změnu Schengenského hraničního kodexu a odráží se rovněž v článku 28 přijatého návrhu Komise.

Navzdory omezením právního rámce učinila Komise vše, co je v jejích silách, aby koordinovala reakci členských států, pokud jde o kontroly na vnitřních hranicích a cestovní omezení. Informační skupina COVID-19 – hranice (později „vnitřní věci“) se v období od konce února do září 2020 sešla (prostřednictvím videokonference) 33krát. Zasedání se účastnily všechny členské státy a země přidružené k Schengenu, různé útvary Komise (obvykle GŘ HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, ale příležitostně i jiné podle projednávaných témat, jako např. EMPL, AGRI, TAXUD atd.), jakož i agentury (Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí) a sekretariát Rady. Posláním skupiny bylo poskytnout *ad hoc* fórum pro členské státy, země přidružené k Schengenu, útvary Komise a agentury k řešení všech otázek týkajících se hranic a vnitřních věcí souvisejících s krizí COVID-19. Je důležité mít na paměti, že tato opatření byla prováděna v kontextu největší globální výzvy, které svět v moderní době čelil.

Komise rovněž aktivně vydávala rozsáhlé pokyny pro členské státy v podobě sdělení, pokynů a návrhů doporučení Rady, jakož i legislativních návrhů v konkrétních odvětvích. Tyto pokyny byly vydávány v návaznosti na vývoj a různé fáze pandemie.

Schengenská strategie z června 2021 rovněž zdůraznila, že znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích, zejména těch, jež byly znovu zavedeny v reakci na COVID-19, má velký dopad na občany a hospodářství v důsledku nedostatečné koordinace mezi členskými státy, zejména v přeshraničních oblastech. Strategie rovněž poukázala na širokou škálu pokynů a doporučení přijatých v souvislosti s pandemií COVID-19, zejména na systém „zelených pruhů“, čímž se reagovalo na zastavenou nákladní dopravu na vnitřních hranicích. Pro zajištění lepší připravenosti na budoucí krize a pro případ, že by se kontroly na vnitřních hranicích musely opět zavést, je součástí strategie závazek kodifikovat příslušná zmírňující opatření z pokynů a doporučení vypracovaných v souvislosti s COVID-19 v Praktické příručce pro příslušníky pohraniční stráže, která by se měla stát prvním výchozím bodem pro příslušníky pohraniční stráže v případě krizové situace. Tento proces aktualizace příručky probíhá, jak je vysvětleno ve výše uvedeném bodě I písm. c).

⁹ Viz oddíl 4.2.1 posouzení dopadů.

3. Monitorování a koordinace prováděné Komisí a týkající se cestovních omezení uložených členskými státy

Při monitorování omezení volného pohybu souvisejících s cestováním, jež členské státy zavedly v reakci na pandemii COVID-19, je třeba se vypořádávat s různými omezeními a výzvami.

Při posuzování jejich přiměřenosti je Komise povinna provést případ od případu analýzu opatření členských států s přihlédnutím k faktorům, jako je epidemiologická situace, zeměpisná situace členských států, vnitrostátní opatření přijatá v boji proti pandemii, výjimky pro osoby podnikající nezbytně nutnou cestu a další aspekty (například různé kapacity členských států v oblasti zdravotní péče). Obtížnost této analýzy ještě zhoršuje rychle se měnící povaha opatření.

Zároveň byly pokyny k cestovním omezením předložené Komisí a přijaté Radou v průběhu času precizovány a přizpůsobovány epidemiologickému vývoji, jako jsou nově vznikající varianty SARS-CoV-2, jež vzbuzují obavy, zvyšující se míra proočkování nebo zavádění digitálního certifikátu EU COVID.

Doporučení, které bylo poprvé přijato v říjnu 2021, nejenže obsahovalo obecné zásady, ale poskytlo rovněž členským státům společný rámec, jehož cílem je usnadnit koordinované praktické uplatňování těchto zásad na výjimečnou situaci způsobenou pandemií COVID-19. Vzhledem k tomu, že doporučení bylo přijato Radou, a tudíž potvrzeno členskými státy, poskytlo Komisi užitečné měřítko při jejich pravidelných kontaktech s členskými státy, pokud jde o to, jaká opatření lze považovat za opatření v souladu se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace.

Kromě toho došlo díky přijetí nařízení o digitálním certifikátu EU COVID v červnu 2021 k významným zlepšením použitelného právního rámce. V čl. 11 odst. 2 uvedeného nařízení se zavádí požadavek, aby členské státy informovaly sebe navzájem a Komisi o omezeních uložených držitelům digitálního certifikátu EU COVID, pokud možno 48 hodin předem. V této souvislosti musí členské státy uvést důvody těchto omezení, jejich rozsah a dobu trvání. Tento nový právní požadavek usnadňuje Komisi analýzu opatření přijatých členskými státy a umožňuje jí snáze shromažďovat informace o cestovních omezeních uložených členskými státy.

III. ODPOVĚDI KOMISE NA ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Doporučení 1: Důkladně prověřovat kontroly na vnitřních hranicích

Komise již podnikla kroky ke zlepšení stávajících právních předpisů tím, že navrhla rozsáhlé změny Schengenského hraničního kodexu. Patří mezi ně mimo jiné rostoucí prahová hodnota, na jejímž základě členské státy prokáží přiměřenost a nezbytnost kontrol na vnitřních hranicích, v závislosti na době jejich opětovného zavedení, jakož i šablony oznámení a zprávy *ex post*, jež by měly zlepšit jejich kvalitu.

Komise by však ráda zdůraznila, že ačkoli má právo legislativní iniciativy a přijala návrh, konečné znění právního předpisu bude výsledkem jednání mezi spolunormotvůrci – Evropským parlamentem a Radou.

Komise přijímá doporučení 1a), 1b), 1c) a 1d) a domnívá se, že doporučení byla částečně zohledněna návrhem na změnu Schengenského hraničního kodexu přijatým dne 14. prosince 2021 a souvisejícím posouzením dopadů. Schopnost Komise dodržet lhůty stanovené pro doporučení bude záviset na tom, zda bude návrh přijat.

Doporučení 1e) se nepřijímá, neboť se v něm doporučuje, aby Komise přešla k donucovacím opatřením. Tím se Komisi naruší prostor pro uvážení, pokud jde o její politiku prosazování práva a o to, zda a kdy zahájit řízení o nesplnění povinnosti nebo předložit věc Soudnímu dvoru, jak je rovněž podrobněji vysvětleno ve sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“¹⁰.

Doporučení 2: Zlepšit shromažďování údajů o cestovních omezeních

Komise doporučení 2 přijímá. Komise již navrhla ustanovení, jež se nakonec stalo článkem 11 nařízení o digitálním certifikátu EU COVID, který členskými státy ukládá povinnost informovat sebe navzájem i Komisi o omezeních uložených držitelům digitálního certifikátu EU COVID.

Za tímto účelem jsou členské státy povinny poskytnout informace o důvodech těchto omezení, o rozsahu těchto omezení a o tom, kteří držitelé osvědčení podléhají těmto omezením nebo od nich jsou osvobozeni, a datum a dobu trvání těchto omezení. Komise i nadále shromažďuje informace od členských států o provádění příslušných doporučení Rady a nařízení o digitálním certifikátu EU COVID a v případě potřeby spolupracuje s členskými státy.

Pokud se to ukáže jako nedostatečné, Komise posoudí, zda by měly být členskými státy poskytnuty další pokyny. Komise má v každém případě v úmyslu zabývat se poznatky získanými v souvislosti s plánovanou aktualizací pokynů EU pro volný pohyb z roku 2009¹¹.

Doporučení 3: Poskytnout proveditelnější pokyny k provádění kontrol na vnitřních hranicích

Komise přijímá doporučení 3 a) a 3b). Tyto otázky se budou řešit prostřednictvím nadcházející revize Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže, jak bylo oznámeno ve zprávě o posouzení dopadů přiložené k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (SWD(2021) 462 final). Aktualizace příručky již probíhá.

¹⁰ Sdělení Komise – Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování, C(2016) 8600 (Úř. věst. C 18, 19.1.2017, s. 10).

¹¹ Sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (COM(2009) 313 final).