

# Omezení volného pohybu osob v EU v souvislosti s pandemií nemoci covid-19

TOMÁŠ JIRSA\*

*Restrictions on the free movement of persons within the EU in connection with the covid-19 pandemic*

**Summary:** *The paper focuses on the reaction of the EU Member States, especially on the case of the Czech Republic, to the outbreak of the covid-19 pandemic in the spring of 2020. The reaction comprised of restrictions to the free movement of persons relating to the reintroduction of border controls at the inner Schengen borders, a ban on the entry to and exit from the respective country, or a national quarantine consisting of restrictions on the freedom of movement of citizens based on the categorical requirement to protect public health. The paper analyzes the EU legislation, which did not anticipate an event like the pandemic of a comparable magnitude, and critically looks at the practical implementation of the restrictive measures by the EU Member States, and on the tacit acceptance of the national measures and their subsequent confirmation by the European Commission. In conclusion, the author concentrates on the question whether the current pandemic will contribute to better crisis management of the situations related to infectious diseases in the EU in the near future.*

**Keywords:** *free movement of persons, covid-19 pandemic, Directive 2004/38/EC, travel restrictions*

**Motto:** *Evropou obchází strašidlo – strašidlo koronaviru. Ke štvanci na toto strašidlo se přidaly všechny členské státy EU, aby v národním zájmu společně a nerozdílně rozložily to, co po desetiletí svorně budovaly – čtyři svobody vnitřního trhu, do té doby nedělitelné v principu i v praxi.*

Ve svém příspěvku představím reakci členských států EU, zejména České republiky, na počátek vypuknutí pandemie nemoci covid-19 na jaře roku 2020. Tato reakce spočívala v zavedení opatření, která omezovala volný pohyb osob, ať už se jednalo o znovuzavedení hraničních kontrol, zákazy vstupu nebo opuštění země či o celonárodní karanténu spočívající ve vnitrostátním omezení svobody pohybu občanů s poukazem na epidemiologickou situaci a kategorické požadavky ochrany veřejného zdraví a veřejného pořádku.

Mám za to, že část členských států EU přijala v souvislosti s onemocněním způsobeným koronavirem SARS-CoV-2 (dále jen „koronavirus“) opatření, která se ukázala jako značně extenzivní ve svém rozsahu. Tento postup je odůvodnitelný politickou snahou

o záchranu lidských životů a zachování dostatečných kapacit zdravotnické péče a míru reakce lze přičíst rovněž i nedostatečným vědeckým poznatkům o rychlosti šíření koronaviru, smrtnosti, příznacích a jejich rozličnosti v počátcích rozšíření pandemie. Výměnou za zpomalení šíření viru přistoupila kupříkladu Česká republika k omezení práv volného pohybu občanů EU i vlastních občanů a drastickým opatřením významně limitujícím ekonomickou produkci.

V rámci následujících kapitol nejprve zanalyzuji evropskou právní úpravu a její základní právní principy na počátku pandemie, které s událostí srovnatelného rozsahu nepočítaly. Dále se podívám kriticky na praktickou realizaci vládních krizových opatření ze strany České republiky i jiných členských

\* Autor působí jako externí doktorand na katedře evropského práva PF UK a vrchní ministerský rada na oddělení migrační legislativy, odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR. E-mail: jirsa.t@seznam.cz. Pohled a závěry v tomto příspěvku předložené vychází z čistě osobního názoru autora na danou problematiku a nemohou být považovány za stanoviska jeho zaměstnavatele. Článek vznikl v rámci projektu SVV č. 260 497 (Současné problémy ústavního práva).

států EU, akceptaci národních opatření ze strany veřejností a následné pragmatické potvrzení existujícího stavu ze strany Evropské komise.

Závěrem svého příspěvku chci nabídnout pozitivní a optimistický výhled, že současná pandemie přispěje v budoucnu k větší integraci na úrovni EU v oblasti lepšího zvládnání krizových situací souvisejících s infekčními onemocněními, mechanismů vzájemného varování členských států, společných nákupů zdravotnických prostředků, statistických informací o nemocech na základě jednotných kritérií a povzbudí angažovanost EU v investicích do výroby očkovacích látek a sérií vhodných antivirotik na území Evropské unie.

### Principy evropského práva v oblasti volného pohybu a pobytu osob

Volný pohyb osob je zakotven v článku 20 odst. 1 písm. a) a článku 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, které říkají, že každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách<sup>1</sup> a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Konkrétní omezení a podmínky tohoto práva pak stanoví směrnice 2004/38/ES (dále také jako „pobyťová směrnice“),<sup>2</sup> která upravuje právo na vstup a opuštění členského státu (články 4 a 5), právo pobytu do tří měsíců (článek 6), po dobu delší než tři měsíce (článek 7), trvalý pobyt (článek 16 až 18) a stanoví procesní záruky a ochranu před vyhoštěním (články 15 a 27 až 31). Do osobní působnosti pobyťové směrnice spadají všichni občané Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a jejich rodinní příslušníci, kteří je doprovázejí a následují (sekundární beneficiáři práva

volného pohybu a pobytu), případně jejich ostatní rodinní příslušníci ze širší rodiny a partneri.<sup>3</sup>

Z pohledu základních principů Soudní dvůr posílil prostřednictvím výkladu obecných zásad právních, jako je *zásada nediskriminace* a *zásada rovného zacházení*,<sup>4</sup> postupně právo na volný pohyb a právní postavení občanů EU. Soudní dvůr v případě *Grzelczyk* poprvé vyslovil a poté ještě mnohokrát zopakoval, že: „Status občana Unie je určen k tomu, aby byl základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnost [...] stejného právního zacházení v rámci působnosti Smlouvy.“<sup>5</sup> Občanství EU tedy výrazně posílilo práva jednotlivce. Soudní dvůr zejména rozhodl, že všichni občané jsou oprávněni usadit se v jiném členském státě pouze na základě skutečnosti, že jsou občany Unie (s výhradou podmínek a omezení stanovených ve Smlouvách). Tato omezení jsou vyjádřena kategorickými požadavky, které představují veřejné zájmy států i různorodé politicko-hodnotové orientace členských států patrné v rozdílnostech jejich trestněprávních norem a norem správního práva.

Kategorické požadavky v oblasti volného pohybu osob jsou vyjádřené pouze třemi neurčitými právními pojmy: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví (např. u volného pohybu zboží je však tento výčet mnohem širší<sup>6</sup>).<sup>7</sup> Neznamená to, že pokud vlády členských zemí sledují ve svém vnitrostátním opatření legitimní cíl odůvodněný jedním z kategorických požadavků veřejného zájmu, mohou mu čtyři základní svobody volného trhu ustoupit. Kategorické požadavky nejsou „hřbitovem svobod“.<sup>8</sup> Naopak právo volného pohybu a pobytu je dle ustálené judikatury Soudního dvora třeba vykládat co nejextenzivněji a každé omezení tohoto práva

<sup>1</sup> Jako „Smlouvy“ se společně označují Smlouva o fungování Evropské unie (dále jako „SFEU“. Konsolidované znění: Úřední věstník C 326, 26. října 2012, str. 47–390) a Smlouva o Evropské unii (dále jako „SEU“. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úřední věstník C 326, 26. října 2012, str. 13–46).

<sup>2</sup> 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 směrnice 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, Úřední věstník L 158, 30. dubna 2004, str. 77–123.

<sup>3</sup> Podrobně k osobní působnosti včetně výjimek a doplnění vyplývajících s judikatury Soudního dvora EU (SDEU) srov.: GUILD, E. – PEERS, S. – TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford 2014, str. 22–83; články 2 a 3 směrnice 2004/38/ES.

<sup>4</sup> Vazba na tyto zásady se ještě zesílila po přijetí Lisabonské smlouvy a systematickým zařazení zákazu diskriminace vedle občanství Unie do části II. SFEU. Nicméně Soudní dvůr již tyto zásady aplikoval dávno před účinností Lisabonské smlouvy v případech C-85/96 – *Maria Martínez Sala* proti Freistaat Bayern, EU:C:1998:217 nebo C-274/96 – *Bickel a Franz* proti Pretura circondariale di Bolzano, sezione distaccata di Silandro, EU:C:1998:563.

<sup>5</sup> Rozsudek ze dne 20. září 2001 ve věci C-184/99 – *Rudy Grzelczyk* proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, EU:C:2001:458, bod 31; Rozsudek ze dne 11. července 2002 ve věci C-224/98 *Marie-Nathalie D'Hoop* proti Office national de l'emploi, EU:C:2002:432, bod 28.

<sup>6</sup> Veřejná mravnost, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin, ochrana národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochrana průmyslového a obchodního vlastnictví. Srov. článek 36 SFEU.

<sup>7</sup> Kapitola VI. směrnice 2004/38/ES; Článek 45 odst. 3 SFEU; Stejně kategorické požadavky platí i pro omezení svobody usazování (článek 52 SFEU) a volného pohybu služeb (článek 62 SFEU).

<sup>8</sup> PICHÉRAL, C. *L'ordre Public Européen : Droit Communautaire et Droit Européen Des Droits de l'homme*. Paris 2001, str. 39.

skrze kategorické požadavky je nutné vykládat restriktivně,<sup>9</sup> musí být *přiměřené* a založené na *vylučném osobním chování* jednotlivců, vůči kterým směřuje,<sup>10</sup> aby nedošlo k podkopání základů práva volného pohybu, nýbrž naopak k jeho zdůraznění a skutečné realizaci v oblasti vnitřního trhu. Tyto důvody omezení volného pohybu osob byly vytvořeny Soudním dvorem již na samém počátku Evropského hospodářského společenství (EHS) a v pobytové směrnici patří tyto důvody mezi její nejstarší přežívající ustanovení, založené ještě na směrnici č. 64/221.<sup>11</sup> Je totiž logické, že se členské státy již od počátku potřebovaly bránit proti tomu, aby měly bezvýhradnou povinnost přijmout ty, u nichž je riziko, že by mohli ohrozit jejich vlastní občany, znamenat hrozbu pro národní bezpečnost, vážně narušit veřejný pořádek nebo rozšířit nebezpečnou chorobu.<sup>12</sup>

Na druhou stranu členské státy nemohou využívat výjimky z volného pohybu a pobytu osob k tomu, aby tomuto pohybu zabraňovaly u těch osob, které nepředstavují po objektivním šetření skutečné riziko<sup>13</sup> a jejichž osobní chování nemůže aktuálně a dostatečně závažně ohrozit některý ze základních zájmů společnosti.<sup>14</sup>

Z výše uvedených tří kategorických požadavků jsou opatření omezující volný pohyb osob nejčastěji odůvodněna *veřejným pořádkem*, a to z důvodu pružnosti, inherentní neurčitosti a neurčitelnosti tohoto pojmu, pod který členské státy mohou podřadit rozsáhlé množství důvodů pro odepření vstupu či vyhoštění a dosáhnout jednodušeji naplnění podmínek pro uplatnění tohoto požadavku, než je tomu v případě veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Jelikož česká vláda v prvních týdnech pandemie covid-19 využila právě odůvodnění veřejného pořádku pro zákaz vstupu občanů EU a jejich rodinných

příslušníků na české území, je třeba se tomuto důvodu na tomto místě věnovat.

*Veřejný pořádek* definoval SDEU obecně tak, že tento pojem zahrnuje jakékoliv narušení společenského pořádku, kterým jsou v zásadě všechna protiprávní jednání, která ovšem zároveň musí splňovat druhou podmínku, a to že představují dostatečně závažné, aktuální a skutečné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.<sup>15</sup> Definice základních zájmů společnosti se může lišit v různých obdobích a stát od státu,<sup>16</sup> je proto na členských státech, aby takovou definici provedly. Soudní dvůr v případě *Adoui a Cornuaille* prohlásil, že právo Společenství nestanoví členským státům jednotnou stupnici hodnot, pokud jde o hodnocení toho, co může být považováno za odporující veřejnému pořádku. Nicméně dotčené osoby, kterým hrozí vyhoštění, mohou být vyhoštěny pouze na základě jednání, které je v hostitelském členském státě trestné i pro občany tohoto státu nebo v boji proti němu byla přijata jiná faktická a účinná opatření.<sup>17</sup> Hrozba veřejnému pořádku musí být skutečná, proto nestačí, aby byla pouze předpokládaná, stejně tak opatření založená na generální prevenci nejsou přípustná.<sup>18</sup> Hrozba musí být též aktuální, a proto chování z minulosti,<sup>19</sup> jakož i předchozí odsouzení pro trestný čin,<sup>20</sup> je možné zohlednit pouze tehdy, pokud existuje pravděpodobnost opětovného spáchání trestného činu v budoucnu. Hrozba musí být v neposlední řadě dostatečně závažná, což však za určitých okolností může zahrnovat i přetrvávající drobnou kriminalitu.<sup>21</sup> Z výše uvedeného je zřetelně patrné, že odůvodnění restriktivních opatření během pandemie nemoci covid-19 v oblasti volného pohybu osob kategorickým požadavkem veřejného pořádku nebylo vhodné vzhledem k nízké souvislosti veřejného pořádku se zdravím a ochranou populace před

<sup>9</sup> Např. Rozsudek ze dne 28. října 1975 ve věci 36-75 – Roland *Rutili* proti Ministre de l'intérieur, EU:C:1975:137, bod 27; Rozsudek ze dne 19. ledna 1999 ve věci C-348/96 – Donatella *Calfa*, EU:C:1999:6, bod 23; Rozsudek SDEU ze dne 10. července 2008 ve věci C-33/07 – Ministerul Administrației și Internelor – Directia Generala de Pasapoarte București proti Gherghe *Jipa*, EU:C:2008:396, bod 23.

<sup>10</sup> Čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>11</sup> Směrnice č. 64/221/EHS z 25. února 1964, o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Úřední věstník 56. Kapitola 05. Svazek 001. 4. 4. 1964, s. 11–14.

<sup>12</sup> HOORSPPOOL, M. – HUMPREYS, M. *European Union Law*. 7. vyd. New York 2012, str. 380.

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Rozsudek ze dne 27. října 1977 ve věci 30-77 – Régina proti Pierru *Bouchereau*, EU:C:1977:172, bod 35.

<sup>15</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2012 ve věci C-249/11 – Christo *Byankov* proti Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2012:608, bod 40.

<sup>16</sup> Rozsudek ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41-74 – Yvonne *van Duyn* proti Home Office, EU:C:1974:133, bod 18.

<sup>17</sup> Rozsudek ze dne 18. května 1982 ve spojených věcech 115/81 a 116/81 – Rezguia *Adoui* proti Belgickému státu a ville de Liège a Dominique *Cornuaille* proti Belgickému státu, EU:C:1982:183, body 8–9. Srov.: FOSTER, N. G. *EU law directions*. 2. vyd. Oxford 2010, str. 315.

<sup>18</sup> Rozsudek ze dne 26. února 1975 ve věci 67-74 – Carmelo Angelo *Bonsignore* proti Oberstadtdirektor der Stadt Köln, EU:C:1975:34, body 5–7; čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>19</sup> 30-77 *Bouchereau*, EU:C:1977:172, body 25–30.

<sup>20</sup> Rozsudek ze dne 29. dubna 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 – Georgios *Orfanopoulos* a Raffaele *Oliveri* proti Land Baden-Württemberg, EU:C:2004:262, body 82 a 100.

<sup>21</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2007 ve věci C-349/06 – Murat *Polat* proti Stadt Rüsselsheim, EU:C:2007:581, bod 35.

šířením nakažlivé lidské nemoci. Jedinou spojitost můžeme najít v naplnění skutkové podstaty šíření nakažlivé lidské nemoci,<sup>22</sup> nejsem však přesvědčen, že toto odůvodnění z dlouhodobého hlediska uspěje. Zdá se, že by bylo vhodnější odůvodnit přijatá vládní opatření kategorickým požadavkem veřejného zdraví. Proč k tomu nedošlo, je třeba podrobněji rozebrat v kontextu porozumění postavení tohoto požadavku ve směrnici 2004/38/ES.

### Omezení volného pohybu z důvodu veřejného zdraví – směrnice 2004/38/ES

Ačkoliv k důvodům týkajícím se veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti lze nalézt hojnou judikaturu nejprve Evropského soudního dvora (ESD) a posléze Soudního dvora EU (SDEU) již ze 70. let 20. století, k důvodům omezení volného pohybu osob založených na požadavku veřejného zdraví nebyl do dnešního dne vydán ani jeden rozsudek SDEU. Pro řešení praktických problémů je tedy nutné omezit se na základní úpravu v pobytové směrnici v článku 27, který se týká obecných zásad uplatňování omezení, článku 29, který se týká definice veřejného zdraví, a článků 30 až 31, které se týkají procesních záruk.

Jedinými nemocemi, kvůli nimž mohou členské státy přijmout opatření omezující svobodu pohybu občana EU nebo jeho rodinných příslušníků z důvodu *veřejného zdraví*, jsou na základě čl. 29 směrnice 2004/38/ES choroby, které označila Světová zdravotnická organizace za nemoci s epidemiologickým potenciálem, a dále jiné nakažlivé nemoci a přenosné parazitické nemoci, na něž se vztahují ochranná opatření aplikovaná rovněž na občany daného hostitelského členského státu.<sup>23</sup> Důvodem k vyhoštění nesmějí být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí tří měsíců od příjezdu, tedy v době dlouhodobého pobytu daného občana EU nebo jeho rodinného příslušníka.<sup>24</sup> Členské státy mohou do tří měsíců od příjezdu osoby s právem pobytu do hostitelského členského státu od této osoby vyžadovat podrobení se lékařské prohlídce, pokud pro to existují závažné důvody,

jimiž by mohly být např. příjezd osoby z oblasti, kde propukla epidemie jedné z nakažlivých či přenosně parazitických nemocí, která může ohrozit veřejné zdraví. Tyto prohlídky se však *nemohou stát rutinní záležitostí*, která je vyžadována od všech občanů EU a jejich rodinných příslušníků.<sup>25</sup>

Zvláště z důvodu rozsáhlých procesních záruk pro občany EU a jejich rodinné příslušníky a přísných podmínek aplikace článku 29 pobytové směrnice se české vládní instituce rozhodly neodůvodňovat v prvních měsících pandemie COVID-19 vládní opatření požadavkem veřejného zdraví podle směrnice 2004/38/ES. Procesní záruky v případě rozhodnutí přijatých z důvodu veřejného zdraví vůči občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům stanoví, že se tato rozhodnutí dotčeným osobám oznamují písemně a v takovém jazyce, aby mohly porozumět jejich obsahu a důsledkům, a není-li to v rozporu s bezpečností státu, mají být přesně a úplně informovány o důvodech, na nichž jsou založena tato rozhodnutí.<sup>26</sup> Lhůta k opuštění území uvedená v těchto rozhodnutích *nesmí být* (s výjimkou naléhavých odůvodněných případů) *kratší než jeden měsíc*. Dotčené osoby mají také podle směrnice 2004/38/ES právo na přístup k soudním, případně správním opravným řízením za účelem přezkumu těchto rozhodnutí. Požádají-li tyto osoby v rámci návrhu na opravný prostředek o předběžné opatření pozastavující výkon rozhodnutí o vyhoštění, nesmí ke skutečnému vyhoštění dojít, dokud není o předběžném opatření rozhodnuto, s výjimkou případů vyjmenovaných v čl. 31 odst. 2 pobytové směrnice.<sup>27</sup> Tyto procesní záruky mají napomáhat k tomu, aby vnitrostátní soudy mohly přezkoumat případ v souladu s právem na účinnou právní ochranu zakotveným v čl. 47 Listiny základních práv EU.<sup>28</sup>

V době, kdy se na počátku března 2020 opatření před rozšířením koronaviru a dalším zavlečením jeho virulentnějších forem diskutovala v rámci vládních institucí včetně Bezpečnostní rady státu, zvažovalo se využití důvodu veřejného zdraví na základě čl. 29 pobytové směrnice pro odepření vstupu či

<sup>22</sup> Ust. § 152 a § 153 trestního zákoníku ČR. Zákon č. 40 ze dne 8. ledna 2009, trestní zákoník, In *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 11, s. 354–464.

<sup>23</sup> Čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>24</sup> Třemi měsíci jsou myšleny první měsíce pobytu občana EU, nikoliv tři měsíce po jakékoliv zahraniční cestě. Srov. GUILD – PEERS – TOMKIN, c. d., str. 277.

<sup>25</sup> Čl. 29 odst. 2 a 3 *tamtéž*.

<sup>26</sup> Je-li to však v rozporu s bezpečností státu, má být tato osoba informována o důvodech rozhodnutí pouze v nezbytně nutném rozsahu, srov.: Rozsudek ze dne 4. června 2013 ve věci C-300/11 – ZZ proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363.

<sup>27</sup> Jedná se o případy, kdy 1) je rozhodnutí o vyhoštění založeno na předchozím soudním rozhodnutí, nebo 2) měly dotyčné osoby již dříve přístup k soudnímu přezkumu, nebo 3) zakládá-li se rozhodnutí o vyhoštění na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti podle čl. 28 odst. 3; Srov. čl. 31 a 32 směrnice 2004/38/ES.

<sup>28</sup> Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, str. 391–407.

pro navrácení občanů EU bez pobytu delšího než 30 dní na území ČR. Odepření vstupu se ukázalo jako právně nemožné s ohledem na schengenský hraniční kodex<sup>29</sup> a rovněž aplikace čl. 29 směrnice 2004/38/ES se ukázala pro českou státní správu jako procesně náročná, neboť by zřejmě vyžadovala vést řadu jednotlivých správních řízení o vyhoštění, přičemž lhůta k opuštění území nemohla být kratší než měsíc, což byla v řadě případů (až na případy s nejhorším průběhem) doba kratší než udávaná doba trvání nemoci covid-19. Jelikož mělo být prvotním účelem opatření zabránění šíření infekce a poskytnutí nezbytné zdravotní péče, odmítl administrativní aparát Ministerstva vnitra i navrácení osob v letech uvnitř schengenského prostoru jako z medicínského i právního hlediska neproveditelné. Jako jediné opatření přicházející v úvahu a alespoň trochu souladná se směrnicí 2004/38/ES byla taková regulace, která by stejně nediskriminačně dopadala jak na české, tak na evropské občany ve srovnatelných situacích a byla odůvodněna ochranou populace před exponenciálním šířením nemoci COVID-19. V období začátku března 2020 však řada členských států EU začala přijímat unilaterální opatření na hranicích ve vztahu k Italské republice.<sup>30</sup>

### Vnitrostátní opatření vlády a Ministerstva vnitra k regulaci překračování hranic

Dne 12. března 2020 vydala vláda usnesení č. 194, kterým podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,<sup>31</sup> vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru nouzový stav a podle zákona č. 240/2000 Sb.<sup>32</sup> nařídila pro řešení dané situace vydání dalších krizových opatření,<sup>33</sup> která měla být upřesněna. V návaznosti na toto usnesení bylo ještě

12. března vydáno dočasné znovuzavedení vnitřní ochrany hranic se Spolkovou republikou Německo a Rakouskou republikou od 14. března<sup>34</sup> a byl vydán zákaz vstupu cizinců z rizikových oblastí (včetně 10 členských států EU), kromě cizinců s oprávněným pobytem nad 90 dnů a cizinců s trvalým pobytem, a rovněž byl vydán zákaz vstupu občanům ČR a cizincům s oprávněným pobytem do rizikových oblastí.<sup>35</sup> Stejným usnesením vlády došlo k zastavení přijímání nových žádostí o víza, přechodné a trvalé pobyty a přerušeno všech vedených správních řízení o oprávnění k pobytu nad 90 dnů na zastupitelských úřadech v zahraničí, stejně jako zastavení všech žádostí o krátkodobá víza. Cizinci, kteří se již na území ČR nacházeli, byli oprávněni na území setrvat, a to i po skončení platnosti jejich pobytových dokladů.<sup>36</sup>

V následujících dnech došlo k zákazu vstupu do ČR pro všechny cizince s výjimkou cizinců s oprávněným přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem a zákazu vycestovat z území ČR pro všechny občany a cizince s oprávněným pobytem.<sup>37</sup> Rovněž došlo k znovuoobnovení vnitřních hranic České republiky v celé její délce,<sup>38</sup> prodloužení platnosti povolení k zaměstnání cizinců o 60 dnů<sup>39</sup> a zavedení opatření pro přeshraniční pracovníky (tzv. pendlery) spolu s povinnostmi karantény.<sup>40</sup>

Těmito opatřeními došlo dle krizového zákona „k omezení svobody pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“. Na první pohled se zdá problematický právní základ omezení svobody pohybu a pobytu, neboť vláda vyhlásila toto omezení na území celé České republiky. Další problematickým bodem byl zákaz vycestování pro české občany stanovený pouhým usnesením vlády a odporující článku 14 odstavci 2 Listiny základních práv a svobod.<sup>41</sup>

Česká republika však v rámci EU nezůstala v zavádění extenzivních omezení volného

<sup>29</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016 kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění). Úřední věstník L 77. 23. 3. 2016, str. 1–52.

<sup>30</sup> Od 10. března 2020 byla v Itálii vyhlášena celonárodní karanténa. Rakouská republika zakázala vstup italským občanům na své území. Od 11. března 2020 Španělské království zakázalo přímé lety do Itálie. Slovinská republika plánovala zakázat osobní dopravu z Itálie. Soukromí dopravci Wizzair, British Airways a KLM zrušili lety směřující do Itálie a z Itálie.

<sup>31</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 194 ze dne 12. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 70.

<sup>32</sup> ČR. Zákon č. 240 ze dne 28. června 2000, o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, str. 3475–3487.

<sup>33</sup> Ust. § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona.

<sup>34</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 197 ze dne 12. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 70.

<sup>35</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 198 ze dne 12. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 71. Toto usnesení vlády bylo částečně zrušeno usnesením č. 334 z 30. března 2020.

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 203 ze dne 13. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 76. Toto usnesení vlády bylo zrušeno a nahrazeno usnesením č. 334 z 30. března 2020.

<sup>38</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 221 ze dne 15. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 80.

<sup>39</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 248 ze dne 18. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 107.

<sup>40</sup> ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 267 ze dne 19. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 112; ČR. Vláda. Usnesení vlády č. 209 ze dne 13. března 2020. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 90. Toto usnesení vlády bylo zrušeno a nahrazeno usnesením č. 334 z 30. března 2020.

<sup>41</sup> ČR. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2 ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. In *Sbírka zákonů České republiky*, 1993, částka 1, str. 17–23.

pohybu osamocena. K 17. březnu 2020 zavedlo obdobné restriktce vstupu občanů EU 9 členských států<sup>42</sup> a další 2 státy<sup>43</sup> se k restriktivním opatřením na hranici chystaly, několik dalších členských států pak zavedlo obnovené kontroly na vnitřní hranici.<sup>44</sup> Nejproblematičtější se jevila zjevně diskriminační právní úprava Slovinska, podle níž osoby bez slovinského občanství a trvalého či přechodného pobytu mohly vstoupit na území Slovinska pouze s potvrzením o negativním testu na koronavirus (v slovinské, anglické či italské jazykové mutaci a ne starší než 3 dny). V případě, že takovým dokumentem nedisponovali, museli se podrobit měření tělesné teploty. Průjezd byl povolen pouze osobě, které byla naměřena teplota nižší než 37,5 °C a nevykazovala příznaky nákazy. Slovinští občané přitom mohli projíždět bez omezení. Polská a slovenská omezující opatření byla obdobná těm českým, tj. vstup do země byl povolen pouze vlastním občanům, osobám s pobytovým oprávněním či splňujícím vymezené výjimky a přeshraničním pracovníkům. Pouze Litva zavedla zákaz vycestování vlastních občanů, s výjimkou případů, kdy se tyto občané vracejí na místo svého bydliště, na svá pracovní místa nebo mají povolení vedoucího Státní pohraniční stráže.<sup>45</sup>

Volný pohyb osob je úzce spjat s ostatními třemi tržními svobodami a jakákoliv omezení v této oblasti ovlivní i volný pohyb zboží, služeb a kapitálu. Na začátku propuknutí pandemie v únoru a březnu 2020 se ukázalo, nakolik je křehká evropská spolupráce zejména v oblastech, kde má Evropská unie jen omezené, tj. podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci.<sup>46</sup> Jelikož se EU stala světovým epicentrem nemoci covid-19, vydala Evropská komise dne 16. března sdělení k dočasným restrikcím v oblasti cestování do EU<sup>47</sup> a 30. března pak následovaly jednak pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během propuknutí nemoci covid-19,<sup>48</sup> jednak pokyny k vízové politice a repatriaci evropských občanů do EU.<sup>49</sup> Postupně se zlepšováním epidemiologické situace byly po celé EU během

zbytku jara 2020 rušeny nejdrastičtější omezení volného pohybu osob.

## Závěr

Z výše uvedeného lze shrnout, že zhruba třetina z členských států EU (zejména z východní a střední Evropy) přijala opatření spočívající v úplném zákazu vstupu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, pokud již neměli tyto občané na území daných členských států pobytové oprávnění. Další státy vyhlásily krizové stavy a zavedly celonárodní karanténu či omezení v oblasti mezistátní automobilové, letecké a námořní dopravy. Pouze minimum členských států se omezilo pouze na generální povinnost karantény občanů EU či negativního testu na nemoc covid-19 nově vstoupivších na jejich území. Tato opatření v mnoha členských státech zakazovala neproporcionálně vstup i zcela zdravým osobám, které nepředstavovaly ohrožení pro veřejné zdraví, a proto byla tato opatření svou povahou spíše generální prevencí zakázanou evropským právem. Danou situaci v podstatě akceptovala Evropská komise, která byla od konce února 2020 informována o národních opatřeních prostřednictvím společných setkání ministrů zdravotnictví a ministrů vnitra členských zemí. V polovině března 2020 vydala několik sdělení k dočasným restrikcím souvisejícím s nemocí covid-19.

Současná pandemie ukázala rovněž určité praktické nedostatky právní úpravy kategorického požadavku spojeného s ochranou veřejného zdraví v článku 29 směrnice 2004/38/ES, který byl pro svou procesní náročnost částí členských států ignorován a pro odůvodnění národních omezujících opatření byl využit daleko pružnější kategorický požadavek veřejného pořádku. K dokreslení situace je třeba dodat, že v rámci Schengenského prostoru mohou občané Unie (či osoby s pobytovým oprávněním některého ze států Schengenského prostoru) překračovat vnitřní hranice států bez nutnosti podrobit se hraniční kontrole. Článek 25 Schengenského hraničního kodexu

<sup>42</sup> CZ, SK, IT, PL, SI, DK, LT, EE, CY.

<sup>43</sup> PT, FI.

<sup>44</sup> DE, HU, AT, DK.

<sup>45</sup> Přehled zemí – COVID-19 k 17. březnu 2020. Přehledové materiály. Ministerstvo vnitra ČR, 2020.

<sup>46</sup> Článek 6 SFEU.

<sup>47</sup> COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. 16. března 2020. Dokument COM(2020) 115 final. Dostupné na <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=1&year=2020&number=115&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC>

<sup>48</sup> Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak. 30. března 2020. Dokument C(2020) 2051 final. Dostupné na <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=8&year=2020&number=2051&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC>

<sup>49</sup> Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy. 30. března 2020. Dokument C(2020) 2050 final. Dostupné na <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=3&year=2020&number=2050&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC>

umožňuje členským státům dočasně zavést kontroly z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, nikoliv však z důvodu veřejného zdraví.<sup>50</sup>

V úvodu jsem vyjádřil naději, že současná „koronavirová“ krize přispěje v budoucnu k větší integraci na úrovni EU v oblasti lepšího zvládnutí krizových situací souvisejících s infekčními onemocněními. Evropská unie již přijala společnou odpověď v oblastech veřejného zdraví (Strategie EU pro očkovací látky), cestování, výzkumu a inovací či krizového řízení a solidarity (společné zásoby krizového vybavení, repatriace evropských občanů).<sup>51</sup>

V oblasti koordinovaných opatření týkajících se cestování a sjednocení statistických informací o infekčních nemocech na základě jednotných kritérií připravila Evropská komise návrh doporučení pro Radu EU [COM (2020)499], které má sloužit ke koordinaci a harmonizaci národních opatření a k přijetí barevného systému zelených-oranžových-červených zemí na základě předem stanovených kritérií. Nově by v rámci společných hodnotících kritérií měl být posuzován: 1) počet nových případů koronaviru na 100 000 obyvatel v době dvou týdnů před provedením hodnocení, 2) podíl pozitivních testů na celkovém počtu provedených testů v posledních sedmi dnech, 3) počet provedených testů na 100 000 obyvatel v posledních sedmi dnech. Členské státy by nově také neměly navracet cestovatele z rizikových zemí, ale měly by jim uložit povinnost podrobení se testu či podstoupení karantény. Podle návrhu Evropské komise by také členské státy musely u Komise notifikovat přijetí restriktivnějších opatření nejpozději týden před jejich vstupem v účinnost.<sup>52</sup>

V oblasti investice do výroby očkovacích látek na území EU již Evropská komise zahájila jednání o nákupu vyvíjené očkovací látky

proti covid-19 se společnostmi Sanofi-GSK (jednání zahájeno 31. července 2020),<sup>53</sup> Johnson & Johnson (13. srpna 2020), CureVac (18. srpna 2020), Moderna (24. srpna 2020) a BioNTech-Pfizer. Se společností AstraZeneca již podepsaná smlouva vstoupila v platnost 27. srpna 2020.<sup>54</sup> Evropské unii se tak povedlo oslovit již před druhou vlnou pandemie největší světové farmaceutické firmy či menší nadějně laboratoře, které se na vývoji vakcín proti koronaviru podílejí, předběžně objednat významný počet dávek vyvíjených vakcín a investovat tak do rychlejšího výzkumu očkovacích látek proti koronaviru. V případě, že by tato aktivita zůstala výhradně na členských státech EU, lze zaprvé očekávat, že by se státy zdráhaly vynaložit veřejné prostředky na látky, které nejsou ještě vyvinuty, došlo by jistě k výběrové podpoře společností majících sídlo pouze na území daného členského státu, k oslovení menšího spektra společností daným státem či v neposlední řadě snahám o vlastní vývoj vakcín v rámci národních akademických institucí, znamenající zdržení průmyslové produkce vyvinutých látek nezavadných pro pacienty.<sup>55</sup> Lze očekávat, že se vlády členských států EU nezbaví rychle nově nabytých pravomocí souvisejících s mimořádnými stavy a úplné odstranění všech cestovních omezení nastane až po úspěšném vyvinutí, otestování a schválení vakcín a očkovaní dostatečného vzorku populace v zemích EU.

Byť lze vnímat kriticky neadekvátní reakci národních států i ambivalentní postoj Evropské komise v prvních měsících pandemie, znamenající výrazné omezení volného pohybu osob v EU, lze se zároveň dívat do budoucna s optimismem, že Evropská unie i členské státy budou na příští rozsáhlé pandemie daleko lépe připraveny po stránce vnitřních mechanismů i právního zajištění krizových opatření, než jsou v současnosti.

<sup>50</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016 kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění). Úřední věstník L 77. 23. března 2016, str. 1–52.

<sup>51</sup> *Opatření v reakci na koronavirus*. [online]. Evropská komise. 20. září 2020 [cit. 2020-09-20]. Dostupné na [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response\\_cs](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_cs)

<sup>52</sup> *EU Commission Takes Another Step Towards Coordinated COVID-19 Travel Restrictions* [online]. Schengenvisainfo News, 4. září 2020 [cit. 2020-09-27]. Dostupné na <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-commission-takes-another-step-towards-coordinated-covid-19-travel-restrictions/>

<sup>53</sup> *Evropská unie nakoupí dalších 300 milionů dávek vakcín* [online]. Seznam zprávy, 18. září 2020 [cit. 2020-09-18]. Dostupné na <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/evropska-unie-nakoupi-dalsich-300-milionu-davek-vakciny-120497>

<sup>54</sup> *Koronavirus: Komise dokončuje portfolio očkovacích látek a úspěšně završila jednání s šestým výrobcem* [online]. 9. září 2020 [cit. 2020-09-18]. Dostupné na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip\\_20\\_1556](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_20_1556)

<sup>55</sup> *Česko vyvíjí vlastní vakcínu proti koronaviru. Zkoušky už probíhají*. [online]. Deník.cz, 5. května 2020 [cit. 2020-09-18]. Dostupné na <https://www.denik.cz/zdravi/cesko-vakcina-koronavirus-20200505.html>; *ČR a vývoj vlastní vakcíny proti covid-19? Raději se zapojíme do evropské kampaně, vyzývá Učená společnost* [online]. 6. května 2020 [cit. 2020-09-18]. Dostupné na <https://euractiv.cz/section/cr-evropske-unii/news/cr-a-vyvoj-vlastni-vakciny-proti-covid-19-raději-se-zapojme-do-evropske-kampane-vyzyva-ucena-spolecnost/>