



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.9.2020.
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

**o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na
pandemiju bolesti COVID-19**

(Tekst značajan za EGP)

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Pravo građana EU-a na slobodno kretanje i boravak u Europskoj uniji jedno je od najdragocjenijih postignuća Unije i važan pokretač njezina gospodarstva.

Kako bi se ograničilo širenje bolesti COVID-19, države članice¹ donijele su niz mjera od kojih su neke utjecale na pravo građana na slobodno kretanje diljem Europske unije. Te su mjere često obuhvaćale ograničenja ulaska u drugu državu članicu ili druge posebne zahtjeve (kao što je karantena) koji su primjenjivi na prekogranične putnike, među ostalim i one koji putuju zbog ekonomskih razloga, poput radnika i poduzetnika.

Iako su mjere bile namijenjene zaštititi zdravlje i dobrobiti građana, imale su ozbiljne posljedice na slobodu kretanja unutar Unije i popratne učinke na unutarnje tržište. Prioritet je ponovna uspostava slobode kretanja, bez obzira na to jesu li razlozi poslovni, obiteljski ili rekreacijski, pri čemu je istovremeno potrebno zaštititi javno zdravlje. Ostvarivanje prava na slobodno kretanje koja su izravno Ugovorima dodijeljena građanima Unije treba i nadalje biti moguće, pri čemu je potrebno ograničiti ponovnu pojavu virusa u područjima u kojima je stavljen pod kontrolu.

Komisija je od početka pandemije blisko surađivala s državama članicama kako bi se osigurala postupna uspostava slobodnog kretanja. U ožujku 2020. Komisija je izdala Smjernice za mjere upravljanja granicama kako bi zaštitila zdravlje i osigurala dostupnost robe i osnovnih usluga² te Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19³ koje sadržavaju upute o slobodnom kretanju pograničnih radnika, sezonskih radnika i samozaposlenih osoba koje obavljaju ključne poslove.

Komisija je u sklopu paketa smjernica i preporuka za pomoć državama članicama u postupnom ukidanju ograničenja slobodnog kretanja 13. svibnja 2020. donijela Komunikaciju o postupnom i koordiniranom pristupu ponovnoj uspostavi slobode kretanja i ukidanju unutarnjih graničnih kontrola⁴ te o fleksibilnosti kada je riječ o ponovnom uvođenju određenih mjera ako to zbog epidemiološke situacije bude potrebno.

Dana 11. lipnja 2020. Komisija je donijela Komunikaciju Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o trećoj procjeni primjene privremenih ograničenja na neobvezna putovanja u EU⁵, u kojoj apelira na države članice da dovrše postupak ukidanja ograničenja slobodnog kretanja unutar EU-a čim epidemiološka situacija bude povoljna.

¹ Pod državama članicama podrazumijevaju se sve države članice koje obvezuje pravna stečevina o slobodnom kretanju, kao i treće zemlje za koje su pravila o slobodnom kretanju obvezujuća (tj. Island, Lihtenštajn i Norveška na temelju Sporazuma o EGP-u, Švicarska na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i Ujedinjena Kraljevina tijekom prijelaznog razdoblja utvrđenog do 31. prosinca 2020. na temelju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju).

² SL C 861, 16.3.2020., str. 1.

³ SL C 1021, 30.3.2020., str. 12.

⁴ SL C 169, 15.5.2020., str. 30.

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

Komisija je 15. srpnja 2020. donijela Komunikaciju Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o pripravnosti zdravstva EU-a za brzo djelovanje u slučaju izbijanja bolesti COVID-19⁶.

Službe Komisije poslale su 7. kolovoza 2020. službeni dopis državama članicama u kojem su ih podsjetile na načela primjenjiva na ograničenja slobodnog kretanja i obvezu obavješćivanja o ograničenjima slobodnog kretanja povezanim s pandemijom. U skladu s načelom proporcionalnosti, ograničenja tog prava moraju biti potrebna i zaista biti u skladu s ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebom zaštite prava i sloboda drugih osoba. Svrha dopisa bila je i promicanje koordinacije te osiguravanje jasnoće i predvidljivosti za građane i poduzeća.

Daljnji napredak i dodatni naponi po pitanju koordinacije među državama članicama i dalje su potrebni. Uzimajući u obzir razvoj pandemije neke su države članice zadržale ili ponovno uvele određene mjere ograničenja slobodnog kretanja unutar EU-a. Jednostrane mjere dovele su do znatnih poremećaja. Iako su zabrane ulaska u međuvremenu u velikoj mjeri ukinute, poduzeća i građani i dalje se suočavaju s nizom različitih mjera koje se često donose u vrlo kratkom roku i temelje na različitim kriterijima ili nisu dovoljno usklađene s ostalim državama članicama. To je izazvalo veliku nesigurnost kod građana i poduzeća.

S obzirom na iskustva stečena u ranijim fazama pandemije potreban je dobro koordiniran, predvidiv i transparentan pristup ograničavanju slobode kretanja. Zaustavljanje širenja virusa, očuvanje zdravlja građana i održavanje slobodnog kretanja unutar Unije u sigurnim uvjetima, ključni su u nastojanjima da se gospodarstvo EU-a na siguran način ponovno izgradi i da se osigura neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Potrebno je posvetiti posebnu pozornost osiguravanju neometane prekogranične gospodarske aktivnosti.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ova je preporuka usmjerena na primjenu postojećih odredbi koje se odnose na ograničenja slobode kretanja zbog javnog zdravlja.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je preporuka u skladu s drugim politikama Unije, uključujući politike javnog zdravlja i kontrole unutarnjih granica.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 21. stavak 2., članak 46., članak 52. stavak 2., članak 168. stavak 6. i članak 292.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Člankom 292. UFEU-a Vijeću se omogućuje da donosi preporuke. U skladu s ovom odredbom Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije u svim slučajevima kada je Ugovorima predviđeno da Vijeće donosi akte na prijedlog Komisije.

⁶

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

To se primjenjuje u trenutačnoj situaciji jer je potreban dosljedan pristup kako bi se izbjegli daljnji poremećaji uzrokovani jednostranim i nedovoljno koordiniranim mjerama kojima se ograničava slobodno kretanje unutar Unije. U članku 21. stavku 1. UFEU-a propisano je da svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe. Ako se ispostavi da je djelovanje Unije neophodno kako bi se postigao taj cilj, Europski parlament i Vijeće mogu, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, donijeti odredbe s ciljem lakšeg ostvarivanja tih prava.

Na temelju članka 46. UFEU-a Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, donose direktive ili uredbe kojima se određuju mjere potrebne za ostvarivanje slobode kretanja radnika kako je utvrđeno člankom 45.

Na temelju članka 49. stavka 1. UFEU-a zabranjuju se ograničenja slobode poslovnog nastana. Na temelju članka 56. stavka 1. UFEU-a zabranjuju se i ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije. Time su obuhvaćena i ograničenja slobode primanja usluga u drugoj državi članici.

Na temelju članka 52. stavka 2. UFEU-a Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, donose direktive za usklađivanje odredbi kojima se predviđaju posebne mjere u vezi s ostvarivanjem slobode poslovnog nastana opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja. U skladu s člankom 62. UFEU-a ta se odredba jednako primjenjuje na usluge.

Na temelju članka 168. stavka 6. Vijeće može na prijedlog Komisije donositi i preporuke u svrhu osiguravanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije.

- **Proporcionalnost**

Donošenje jednostranih ili neusklađenih mjera može dovesti do ograničenja slobodnog kretanja koja su neusklađena i fragmentirana te stvaraju nesigurnost za građane Unije prilikom ostvarivanja njihovih prava u EU-u. Ovaj se prijedlog ograničava na mjere koje su nužne i proporcionalne za ostvarenje planiranog cilja.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

nije primjenjivo

- **Savjetovanja s dionicima**

U okviru prijedloga u obzir se uzimaju i rasprave s državama članicama koje se redovito održavaju od kad su uvedena prva privremena ograničenja, dostupne informacije o razvoju epidemiološke situacije, dostupni relevantni znanstveni dokazi i izravne povratne informacije građana Unije, uključujući u kontekstu brojnih dopisa upućenih Europskoj komisiji.

- **Procjena učinka**

nije primjenjivo

- **Temeljna prava**

Pravo na slobodu kretanja temeljno je pravo sadržano u članku 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako su zaista u skladu s ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili s potrebom zaštite prava i sloboda drugih osoba. Člankom 21. Povelje zabranjuje se ograničenje na temelju nacionalnosti u okviru područja primjene Ugovorâ.

U skladu s Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća⁷ prava na slobodno kretanje mogu se ograničiti radi zaštite određenih javnih interesa, tj. javnog zdravlja i poretka te javne sigurnosti. Takva se ograničenja moraju primjenjivati u skladu s općim načelima prava EU-a, osobito načelom proporcionalnosti i nediskriminacije te poštovanjem temeljnih prava. Mjere bi se trebale temeljiti na razlozima povezanim s javnim zdravljem i stoga ne smiju prelaziti ono što je nužno za očuvanje javnog interesa kojim se opravdava njihovo donošenje.

Sva ograničenja slobode kretanja unutar Unije uvedena zbog javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja moraju biti nužna, proporcionalna i utemeljena na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima. Ona moraju biti prikladna za osiguravanje ostvarenja željenog cilja i ne prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.

Ova se preporuka ne bi trebala tumačiti na način da se njome olakšava ili potiče donošenje odluka o ograničenjima slobodnog kretanja tijekom pandemije, već se njome nastoji osigurati koordinirani pristup u slučaju da država članica odluči uvesti takva ograničenja. Odluka o uvođenju ograničenja slobodnog kretanja i dalje ostaje u nadležnosti država članica koje moraju djelovati u skladu s pravom Unije. Isto tako države članice zadržavaju fleksibilnost da ne uvode ograničenja, čak i ako su ispunjeni kriteriji i pragovi iz ove preporuke.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nema.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Za koordiniran pristup država članica potrebno je zajedničko djelovanje u četiri ključna područja: primjena zajedničkih kriterija i pragova pri odlučivanju o uvođenju ograničenja slobodnog kretanja, mapiranje zajedničkih kriterija dogovorenim kôdom bojom, uvođenje zajedničkog pristupa u pogledu mjera koje se primjenjuju na osobe koje putuju u područja koja su utvrđena kao područja visokog rizika ili iz njih dolaze, te jasno, potpuno i pravodobno informiranje javnosti o svim ograničenjima i popratnim zahtjevima.

Kako bi se osiguralo da je postupak izvediv i transparentan, u prijedlogu se stavlja naglasak na tri kriterija, tj. 14-dnevnu kumulativnu stopu prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19, stopu pozitivnih testova i stopu testiranja. Ti bi se kriteriji potom trebali primjenjivati na različita područja, a u idealnom slučaju na regije država članica. Trebala bi se ocjenjivati

⁷ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.).

samo područja sa stopom testiranja na COVID-19 većom od 250 testova na 100 000 stanovnika, kako bi se osigurala pouzdanost podataka.

Uporabom tih kriterija ograničenja bi se, ako se primjenjuju, mogla primjenjivati na područja s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 50 ili većom i stopom pozitivnih testova od 3 % ili većom. Ograničenja bi se mogla primjenjivati na područja u kojima je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 veća od 150 na 100 000 stanovnika, čak i ako je stopa pozitivnih testova ispod 3 %. Navedeni kriteriji i pragovi temelje se na opsežnim raspravama s državama članicama i podacima koje su ustupile.

Uporabom podataka država članica Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) izrađivat će redovito ažurirane karte razvrstane po regijama, iz kojih bi bilo vidljivo jesu li u određenom području dosegnuti prethodno navedeni pragovi.

Regija u kojoj nije dosegnut ni prag za 14-dnevnu kumulativnu stopu prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 ni za stopu pozitivnih testova, treba se označiti kao „zelena”. Regije u kojima je samo jedan prag dosegnut trebaju se označiti kao „narančaste”. Tamo gdje su dosegnuta oba praga regija se treba označiti kao „crvena”. Regija za koju nisu dostupni dostatni podaci ili za koju nije ispunjena stopa testiranja treba se označiti kao „siva”.

Karte koje je izradio ECDC trebale bi olakšati koordinirani pristup postupcima donošenja odluka država članica i osigurati da su sve odluke koje države članice donesu dosljedne i dobro koordinirane.

Na primjer, države članice mogu uporabom tih kriterija i pragova primjenjivati ograničenja na područja

- (a) s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 70 i stopom pozitivnih testova od 5,5 % („crveno područje”); ili
- (b) s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 175 na 100 000 stanovnika, bez obzira na stopu pozitivnih testova („crveno područje”).

Suprotno tomu, države članice ne bi trebale primjenjivati ograničenja kretanja na područja

- (c) s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 20 i stopom pozitivnih testova od 2,5 % („zeleno područje”);
- (d) s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 55 i stopom pozitivnih testova od 1,5 % („narančasto područje”, mogu se zahtijevati obrasci za lociranje putnika ili testiranje);
- (e) s 14-dnevnom kumulativnom stopom prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 od 20 i stopom pozitivnih testova od 4,5 % („narančasto područje”, mogu se zahtijevati obrasci za lociranje putnika ili testiranje).

Ta bi karta zatim trebala državama članicama poslužiti kao temelj za postupke donošenja odluka koje bi se u najvećoj mogućoj mjeri koordinirale u skladu s dogovorenim vremenskim okvirom:

- (a) Svaki tjedan: Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti objavljuje ažuriranu verziju karte označene bojama.
- (b) Četvrtak: Države članice koje namjeravaju primijeniti ograničenja na osobe koje putuju iz područja koje je klasificirano kao „crveno” ili „sivo” o svojoj namjeri obavješćuju Komisiju i ostale države članice.

- (c) Ponedjeljak: Mjere o kojima su obavijestile države članice trebale bi stupiti na snagu, osim u iznimnim okolnostima.

Poštovanjem tog dogovorenog vremenskog okvira osigurala bi se koordinacija među državama članicama i povećala predvidljivost, pravna sigurnost i usklađenost, od čega bi koristili imali i građani i poduzeća.

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19

(Tekst značajan za EGP)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 21. stavak 2., članak 46., članak 52. stavak 2., članak 168. stavak 6. i članak 292., prvu i drugu rečenicu,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Status građana Unije svakom građaninu Unije daje pravo na slobodno kretanje.
- (2) Na temelju članka 21. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe. To se pravo provodi na temelju Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća⁸. Člankom 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) također se predviđa sloboda kretanja i boravka.
- (3) Na temelju članka 45. stavka 1. UFEU-a osigurava se sloboda kretanja radnika unutar Unije. Ostvarivanje tog cilja podrazumijeva pravo radnika iz država članica na slobodno kretanje unutar Unije kako bi kao zaposlene osobe obavljali svoj posao u skladu s ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka i zdravlja te javne sigurnosti.
- (4) Na temelju članka 49. stavka 1. UFEU-a zabranjuju se ograničenja slobode poslovnog nastana za državljane jedne države članice u drugoj državi članici.
- (5) Na temelju članka 56. stavka 1. UFEU-a zabranjuju se i ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije. Time je obuhvaćeno i pravo pružatelja usluga na prelazak granice radi pružanja usluga i pravo primatelja usluga na putovanje u zemlju pružatelja usluga kako bi primili uslugu. Ostvarivanje tog cilja opravdava usklađivanje mjera čije donošenje države članice mogu razmotriti u svrhu očuvanja javnog zdravlja, a odnose se na strane državljane.

⁸ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.).

- (6) Na temelju članka 168. stavka 1. UFEU-a u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije mora se osigurati visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.
- (7) Glavni direktor Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) proglasio je 30. siječnja 2020. izvanredno stanje radi zaštite javnog zdravlja na međunarodnoj razini zbog globalne epidemije novog koronavirusa koji uzrokuje koronavirusnu bolest 2019 (COVID-19). WHO je 11. ožujka 2020. ocijenio da se širenje bolesti COVID-19 može okarakterizirati kao pandemija.
- (8) Kako bi se ograničilo širenje virusa, države članice donijele su niz mjera, od kojih su neke utjecale na pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, poput ograničenja ulaska ili zahtjeva da se prekogranični putnici podvrgnu karanteni.
- (9) Vijeće je 13. veljače 2020. donijelo zaključke o bolesti COVID-19⁹ u kojima je pozvalo države članice da zajedno i u suradnji s Komisijom na razmjeran i primjeren način razviju blisku i pojačanu koordinaciju među državama članicama, kako bi se osigurala učinkovitost svih mjera, uključujući, prema potrebi, mjera koje se odnose na putovanja, štiteći pritom slobodu kretanja unutar Unije s ciljem osiguravanja optimalne zaštite javnog zdravlja.
- (10) Čelnici država odnosno vlada država članica Europske unije naglasili su 10. ožujka 2020. potrebu za zajedničkim europskim pristupom u pogledu bolesti COVID-19.
- (11) Komisija je 16. ožujka 2020. donijela Smjernice za mjere upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga¹⁰. Čelnici država ili vlada država članica Europske unije prihvatili su te Smjernice 17. ožujka 2020.
- (12) Komisija je 30. ožujka 2020. donijela Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19¹¹ kako bi osigurala da mobilni radnici i samozaposlene osobe u Uniji, a posebno oni u zanimanjima kritičnima za borbu protiv pandemije, mogu doći do svojeg radnog mjesta.
- (13) Predsjednica Europske komisije i predsjednik Europskog vijeća 15. travnja 2020. predstavili su „Zajednički europski plan za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19”¹², sukladno kojemu bi ograničenja slobodnog kretanja trebalo ukinuti čim se epidemiološka situacija dovoljno smiri i pravila za ograničavanje socijalnih kontakata počnu široko i odgovorno primjenjivati.
- (14) Komisija je 7. svibnja 2020. donijela Smjernice za slobodno kretanje zdravstvenih djelatnika i minimalno usklađivanje osposobljavanja u kontekstu hitnih mjera protiv bolesti COVID-19 – preporuke u pogledu Direktive 2005/36/EZ¹³ kako bi se državama članicama pomoglo riješiti probleme nedostatka osoblja.
- (15) U sklopu paketa smjernica i preporuka Komisija je 13. svibnja 2020. donijela Komunikaciju o postupnom i koordiniranom pristupu ponovnoj uspostavi slobode kretanja i ukidanju kontrola na unutarnjim granicama¹⁴. Komisija predlaže postupan i

⁹ SL C 57, 20.2.2020., str. 4.

¹⁰ SL C 86I, 16.3.2020., str. 1.

¹¹ SL C 102I, 30.3.2020., str. 12.

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

¹³ SL C 156, 8.5.2020., str. 1.

¹⁴ SL C 169, 15.5.2020., str. 30.

koordiniran pristup koji će početi ukidanjem ograničenja među područjima ili državama članicama sa sličnom epidemiološkom situacijom. Taj pristup treba biti fleksibilan te uključivati mogućnost ponovnog uvođenja određenih mjera ako to zahtijeva epidemiološka situacija. U skladu s Komunikacijom države članice trebale bi djelovati na temelju epidemioloških kriterija, mogućnosti da se tijekom putovanja provode mjere za suzbijanje širenja zaraze, te gospodarskih i društvenih aspekata.

- (16) Dana 11. lipnja 2020. Komisija je donijela Komunikaciju Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o trećoj procjeni primjene privremenih ograničenja neobveznih putovanja u EU¹⁵, u kojoj apelira na države članice da dovrše postupak ukidanja ograničenja slobodnog kretanja unutar Unije.
- (17) Komisija je 16. srpnja 2020. donijela Smjernice o sezonskim radnicima u EU-u u kontekstu izbijanja bolesti COVID-19¹⁶ u kojima je pružila smjernice nacionalnim tijelima, inspektoratima rada i socijalnim partnerima kako bi se zajamčila prava, zdravlje i sigurnost sezonskih radnika te kako bi se osiguralo da sezonski radnici budu upoznati sa svojim pravima.
- (18) Radi olakšavanja neometanog protoka robe u Uniji, Komisija je donijela Komunikaciju o uvođenju zelenih traka u okviru mjera upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga¹⁷, Smjernice za olakšavanje izvođenja operacija zračnog prijevoza tereta tijekom pandemije bolesti COVID-19¹⁸ te Smjernice za zaštitu zdravlja, repatrijaciju i putne aranžmane pomoraca, putnika i drugih osoba na brodovima¹⁹.
- (19) S obzirom na smanjen broj slučajeva bolesti COVID-19 u Uniji tijekom lipnja i srpnja 2020., mnoge su države članice ukinule ograničenja slobodnog kretanja uvedena tijekom prvog vala infekcija.
- (20) Budući da se broj slučajeva bolesti COVID-19 počeo u kolovozu 2020. diljem Unije povećavati, neke su države članice počele ponovno uvoditi ograničenja slobodnog kretanja.
- (21) Ograničenja slobodnog kretanja osoba unutar Unije koja se donose s ciljem ograničavanja širenja bolesti COVID-19 trebala bi se temeljiti na konkretnim i ograničenim razlozima od javnog interesa, tj. zaštiti javnog zdravlja. Ta bi se ograničenja trebala primjenjivati u skladu s općim načelima prava EU-a, osobito načelom proporcionalnosti i nediskriminacije. Cilj je ove preporuke olakšati koordiniranu primjenu tih načela u izvanrednoj situaciji uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19. Stoga bi se mehanizmi uspostavljeni ovom preporukom trebali u pogledu područja primjene i vremena odnositi samo na ograničenja donesena kao odgovor na ovu pandemiju.
- (22) Jednostrane mjere u tom području mogu uzrokovati znatne poremećaje jer se poduzeća i građani suočavaju s nizom različitih mjera koje se ubrzano mijenjaju. To je posebno štetno u situaciji u kojoj je europsko gospodarstvo već pretrpjelo znatne štete uslijed pandemije.

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

¹⁶ SL C 235I, 17.7.2020., str. 1.

¹⁷ SL C 96I, 24.3.2020., str. 1.

¹⁸ SL C 100I, 27.3.2020., str. 1.

¹⁹ SL C 119, 14.4.2020., str. 1.

- (23) Ovom se preporukom nastoji osigurati veća koordinacija među državama članicama koje zbog očuvanja javnog zdravlja razmatraju donošenje mjera kojima se ograničava slobodno kretanje. Koordiniran pristup država članica potreban je kako bi se smanjio učinak ograničenja na građane Unije i gospodarstvo te poboljšala transparentnost i predvidljivost uz istodobno osiguravanje visoke razine zaštite ljudskog zdravlja.
- (24) Za koordiniran pristup država članica potrebno je zajedničko djelovanje u sljedećim ključnim područjima: primjena zajedničkih kriterija i pragova pri odlučivanju o uvođenju ograničenja slobodnog kretanja, mapiranje opasnosti od prenošenja bolesti COVID-19 na temelju dogovorenog kôda bojom te koordinirani pristup u pogledu mjera, ako postoje, koje se mogu na odgovarajući način primijeniti na osobe koje se kreću između područja, ovisno o razini opasnosti prijenosa u tim područjima.
- (25) Nakon šest mjeseci krize i redovite razmjene informacija između država članica i Komisije dostupno je više informacija o najučinkovitijim mjerama koje se mogu donijeti. Kriteriji i pragovi iz ove preporuke temelje se na podacima koje su dostavile države članice.
- (26) S obzirom na razvoj epidemiološke situacije Komisija bi uz podršku Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti trebala redovito ocjenjivati kriterije, potrebe za podacima i pragove navedene u ovoj preporuci, te razmotriti i druge kriterije poput stope hospitalizacije ili stope popunjenosti odjela intenzivne skrbi.
- (27) Države članice trebale bi primjenjivati koordinirani skup pokazatelja i metodologiju za epidemiološku klasifikaciju područja i regija. Kako bi se izbjegla nepotrebna ograničenja, države članice trebale bi što je više moguće i na nediskriminirajući način usmjeriti ograničenja na osobe koje dolaze iz posebno pogođenih područja ili regija umjesto na čitave teritorije država članica.
- (28) Ova se preporuka ne bi trebala tumačiti na način da se njome olakšava ili potiče donošenje ograničenja slobodnog kretanja u kontekstu pandemije, već se njome nastoji osigurati koordinirani pristup za slučaj da država članica odluči uvesti takva ograničenja. Odluka o uvođenju ograničenja slobodnog kretanja i dalje ostaje u nadležnosti država članica koje moraju djelovati u skladu sa zahtjevima propisanim pravom Unije. Isto tako države članice zadržavaju fleksibilnost da ne uvode ograničenja, čak i ako su ispunjeni kriteriji i pragovi iz ove preporuke.
- (29) Ograničenja slobodnog kretanja trebalo bi razmatrati samo ako države članice imaju dovoljno dokaza da opravdaju takva ograničenja zbog njihove koristi za javno zdravlje i ako imaju opravdane razloge vjerovati da bi ograničenja bila djelotvorna.
- (30) Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti trebao bi svakog tjedna objavljivati i ažurirati karte sa statusom zajedničkih kriterija za regije EU-a na temelju podataka koje mu dostave države članice.
- (31) Kako bi se poboljšala koordinacija među državama i građanima pružilo više predvidljivosti, države članice trebale bi pri razmatranju uvođenja ograničenja slobode kretanja zbog izbijanja bolesti COVID-19 poštovati dogovoreni vremenski okvir.
- (32) Kako bi se ograničili poremećaji na unutarnjem tržištu i u obiteljskom životu dok je pandemija u tijeku, od putnika koji putuju zbog nužne funkcije ili potrebe, poput radnika ili samozaposlenih osoba koje obavljaju ključne poslove, prekograničnih radnika, radnika u sektoru prometa ili pružatelja usluga prijevoza, pomoraca te osoba koje putuju iz nužnih poslovnih ili obiteljskih razloga, uključujući članove prekograničnih obitelji koji redovito putuju, ne bi se trebalo zahtijevati da se podvrgnu karanteni.

- (33) Očito je da je pravodobno i potpuno informiranje javnosti ključno za ograničavanje učinaka svih uvedenih ograničenja slobodnog kretanja te da se njime osigurava predvidivost, pravna sigurnost i poštovanje od strane građana,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

Opća načela

1. Sva ograničenja slobodnog kretanja osoba unutar Unije koja se uvode radi ograničavanja širenja bolesti COVID-19 trebala bi se temeljiti na konkretnim i ograničenim razlozima od javnog interesa, tj. zaštiti javnog zdravlja. Pri primjeni tih ograničenja neophodno je poštovati opća načela prava EU-a, osobito načela proporcionalnosti i nediskriminacije. Sve poduzete mjere stoga ne bi trebale prelaziti ono što je nužno za očuvanje javnog zdravlja.
2. Sva takva ograničenja trebala bi se što prije ukinuti čim epidemiološka situacija bude povoljna.
3. Među državama članicama ne smije biti diskriminacije, primjerice primjenom povoljnijih pravila za putovanje u susjednu državu članicu ili iz nje, u usporedbi s putovanjem u druge države članice koje se nalaze u istoj epidemiološkoj situaciji i iz njih.
4. Ograničenja se ne mogu temeljiti na državljanstvu dotične osobe, već se trebaju temeljiti na lokaciji (lokacijama) u kojoj je osoba tijekom 14-dnevnog razdoblja prije dolaska boravila.
5. Države članice trebale bi uvijek prihvatiti svoje državljane i građane Unije i članove njihovih obitelji koji borave na njihovom državnom teritoriju te bi trebale olakšati brz tranzit preko svojih državnih područja.
6. Posebnu bi pažnju trebale posvetiti posebnostima prekograničnih regija i potrebu za suradnjom na lokalnoj i regionalnoj razini.
7. Države članice trebale bi redovito razmjenjivati informacije o svim pitanjima obuhvaćenima područjem primjene ove preporuke.

Zajednički kriteriji

8. Države članice trebale bi uzeti u obzir sljedeće kriterije kada razmatraju ograničavanje slobodnog kretanja zbog pandemije bolesti COVID-19:
 - (a) „14-dnevnu kumulativnu stopu prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19”, tj. ukupan broj novoprijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 na 100 000 stanovnika u određenom području u posljednjih 14 dana;
 - (b) „stopu pozitivnih testova”, tj. postotak pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 od svih testova provedenih na određenom području tijekom proteklog tjedna;
 - (c) „stopu testiranja”, tj. broj testova na infekciju bolešću COVID-19 na 100 000 stanovnika, provedenih u određenom području tijekom proteklog tjedna.

Podaci prema zajedničkim kriterijima

9. Kako bi se osigurala dostupnost sveobuhvatnih i usporedivih podataka države članice trebaju Europskom centru za sprečavanje i kontrolu bolesti na tjednoj osnovi dostavljati podatke prema kriterijima iz točke 8.

Države članice trebale bi te podatke dostavljati i za regionalnu razinu kako bi se osiguralo da se eventualne mjere mogu usmjeriti na regije za koje su apsolutno neophodne.

Zajednički pragovi pri razmatranju ograničenja slobodnog kretanja

10. Države članice ne bi trebale ograničavati slobodno kretanje osoba koje putuju u drugu državu članicu ili iz nje ako je u toj državi
- (a) 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 manja od 50 novih slučajeva bolesti COVID-19 na 100 000 stanovnika; ili je
 - (b) stopa pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 manja od 3 %;
- uz uvjet da je u predmetnoj državi članici tjedna stopa testiranja veća od 250 testova na infekciju bolešću COVID-19 na 100 000 stanovnika.
- Međutim, za države članice u kojima je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 veća od 150 na 100 000 stanovnika kriterij pod točkom b) se ne primjenjuje.
11. Države članice trebale bi uzeti u obzir regionalnu raspoređenost slučajeva unutar drugih država članica. Kada je god to moguće ograničenja slobodnog kretanja trebalo bi odrediti na temelju situacije u pogođenim regijama predmetne države članice. U tu bi se svrhu pragovi navedeni u točki 10. trebali primjenjivati na regionalnoj razini, bez ograničavanja kretanja u druge regije te države članice koje ispunjavaju uvjete po pitanju pragova ili iz njih.

Mapiranje rizičnih područja pri razmatranju ograničenja slobodnog kretanja

12. Na temelju podataka koje su dostavile države članice Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti trebao bi objaviti kartu zemalja EU-a/EGP-a²⁰ razvrstanu po regijama, kako bi podržao donošenje odluka u državama članicama. Na toj bi se karti područja trebalo označiti sljedećim bojama:
- (a) zelenom, ako je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 manja od 25 i stopa pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 manja je od 3 %;
 - (b) narančastom, ako je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 manja od 50, ali je stopa pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 3 % ili veća, ili ako se 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 kreće od 25 do 150, ali je stopa pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 manja od 3 %;
 - (c) crvenom, ako je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 50 ili veća i stopa pozitivnih testova na infekciju bolešću COVID-19 je 3 % ili veća, ili ako je 14-dnevna kumulativna stopa prijavljenih slučajeva bolesti COVID-19 veća od 150 na 100 000 stanovnika;
 - (d) sivom, ako ne postoji dovoljno informacija za procjenu kriterija iz točke 10. ili ako je stopa testiranja na infekciju bolešću COVID-19 na 100 000 stanovnika

²⁰

U skladu sa Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju), SL L 29, 31.1.2020., str. 7. („Sporazum o povlačenju”), to se odnosi i na Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja iz članka 127. stavka 1. Sporazuma o povlačenju.

250 ili manja. Različite nijanse sive trebale bi se koristiti za utvrđivanje razlika između ta dva slučaja.

13. Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti trebao bi svaki tjedan objaviti ažuriranu verziju karte.

Koordinacija među državama članicama i zajednički vremenski okvir

14. Države članice koje na temelju vlastitih postupaka donošenja odluka namjeravaju primijeniti ograničenja na osobe koje putuju u područje ili iz područja označenog u skladu s točkom 12. podtočkama (c) i (d) kao „crveno” ili „sivo”, trebale bi o svojoj namjeri obavještavati Komisiju četvrtkom.

U tu svrhu države članice trebale bi upotrebljavati uspostavljenu mrežu u okviru integritanog političkog odgovora na krizu (IPCR). Kontaktne točke IPCR-a trebale bi osigurati da se informacije bez odgode prosljeđuju njihovim nadležnim tijelima.

Osim u iznimnim okolnostima, mjere o kojima je država članica poslala obavijest u skladu s ovom točkom trebale bi stupiti na snagu u ponedjeljak sljedećeg tjedna.

15. Prilikom odlučivanja o uvođenju ograničenja države članice trebale bi uzeti u obzir i epidemiološku situaciju na svojem državnom području, uključujući politike testiranja, broj testova koji se provode i stopu pozitivnih testova te druge epidemiološke pokazatelje.
16. Države članice ne bi trebale uvoditi nikakva ograničenja za osobe koje putuju u područje ili iz područja koje je u skladu s točkom 12. podtočkom (c) klasificirano kao „crveno” i nalazi se u drugoj državi članici, ako ne nameću ista ograničenja za područje na svojem državnom teritoriju koje je u skladu s točkom 12. podtočkom (c) klasificirano kao „crveno”.
17. Države članice trebale bi odmah obavijestiti druge države članice i Komisiju o ukidanju svih prethodno uvedenih mjera ograničavanja koje bi trebalo stupiti na snagu što je prije moguće.

Ograničenja slobodnog kretanja trebalo bi ukinuti kada se područje ponovno klasificira kao „narančasto” ili „zeleno” u skladu s točkom 12., uz uvjet da je prošlo najmanje 14 dana od njihova uvođenja.
18. Najkasnije 7 dana nakon donošenja ove preporuke države članice trebale bi postupno ukinuti ograničenja koja su se prije donošenja ove preporuke primjenjivala na područja koja u skladu s točkom 12. nisu klasificirana kao „crvena” ili „siva”.

Zajednički okvir u pogledu mogućih mjera za putnike koji dolaze iz visokorizičnih područja

19. Države članice ne bi trebale uskratiti ulazak osobama koje putuju iz drugih država članica.

Države članice koje na temelju vlastitih postupaka odlučivanja uvedu ograničenja slobodnog kretanja, mogle bi od osoba koje putuju iz područja koje je u skladu s točkom 12. podtočkama (c) i (d) klasificirano kao „crveno” ili „sivo” zahtijevati da se nakon dolaska podvrgnu

- (a) karanteni ili
- (b) testu na infekciju bolešću COVID-19.

Testovima na infekciju bolešću COVID-19 treba se kada je god to moguće dati prednost u odnosu na karantenu.

- Putnicima bi trebalo omogućiti da se umjesto testu navedenom u podtočki (b) podvrgnu testu na infekciju bolešću COVID-19 prije polaska na put.
20. Države članice trebale bi uzajamno priznavati rezultate testova na infekciju bolešću COVID-19 koje su provele ovlaštene zdravstvene ustanove u drugim državama članicama.
21. Od putnika koji putuju zbog nužne funkcije ili potrebe ne bi se trebalo zahtijevati da se podvrgnu karanteni, a osobito ne od:
- (a) radnika ili samozaposlenih osoba koji obavljaju ključne poslove, pograničnih i upućenih radnika te od sezonskih radnika kako su navedeni u Smjernicama o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19²¹;
 - (b) radnika u sektoru prometa ili pružatelja usluga prijevoza, uključujući vozače teretnih vozila koji prevoze robu za uporabu na državnom području, kao i onih koji su u tranzitu;
 - (c) učenika, studenata i stažista koji svakodnevno putuju u inozemstvo;
 - (d) osoba koje putuju iz nužnih obiteljskih ili poslovnih razloga;
 - (e) diplomata, osoblja međunarodnih organizacija i osoba koje primaju poziv međunarodnih organizacija i čija je fizička prisutnost potrebna za dobro funkcioniranje tih organizacija, vojnog osoblja, humanitarnih djelatnika i osoblja civilne zaštite pri obavljanju svojih dužnosti;
 - (f) putnika u tranzitu;
 - (g) pomoraca;
 - (h) novinara pri obavljanju svojih dužnosti.
22. Države članice mogle bi zahtijevati od osoba koje dolaze iz područja koje je u skladu s točkom 12. podtočkama (c), (b) i (d) klasificirano kao „crveno”, „narančasto” ili „sivo” da predaju obrasce za lociranje putnika, posebno od onih koji dolaze zrakoplovom, u skladu s odredbama o zaštiti podataka. Kada je to moguće trebalo bi se koristiti digitalnom opcijom za dostavljanje informacija o lokaciji putnika, kako bi se pojednostavila obrada i ujedno osigurao jednak pristup svim građanima.
23. Ako je to opravdano, države članice mogle bi razmotriti preporuku da se osobe koje dolaze iz područja koje je u skladu s točkom 12. podtočkom (b) klasificirano kao „narančasto” prije putovanja ili po dolasku podvrgnu barem jednom testu na infekciju bolešću COVID-19.
24. Sve mjere koje se primjenjuju na osobe koje dolaze iz područja koje je sukladno točki 12. podtočkama (c), (b) i (d) klasificirano kao „crveno”, „narančasto” ili „sivo” ne smiju biti diskriminirajuće, tj. trebaju se primjenjivati i na državljane dotične države članice koji se vraćaju u svoju zemlju.
25. Države članice trebale bi osigurati da svi formalni zahtjevi prema građanima i poduzećima budu od konkretne koristi za javnozdravstvena nastojanja za suzbijanje pandemije te da ne predstavljaju nepotrebno i neopravdano administrativno opterećenje.

²¹ SL C 102I, 30.3.2020., str. 12.

26. Ako osoba po dolasku na određeno mjesto razvije simptome, testiranje, dijagnoza, izolacija i otkrivanje kontakata obavljat će se u skladu s lokalnom praksom i ulazak joj se ne bi trebao odbiti. Informacije o slučajevima otkrivenima po dolasku trebaju se s pomoću sustava ranog upozoravanja i odgovora bez odgode proslijediti tijelima nadležnima za javno zdravlje u zemljama u kojima je dotična osoba boravila tijekom prethodnih 14 dana, u svrhu otkrivanja kontakata.
27. Ograničenja ne bi trebala biti u obliku zabrana obavljanja određenih usluga prijevoza.

Komunikacija i informiranje javnosti

28. Države članice trebale bi relevantnim dionicima i općoj javnosti pružiti jasne, sveobuhvatne i pravodobne informacije o svim ograničenjima slobodnog kretanja, svim popratnim zahtjevima (na primjer negativnim testovima na infekciju bolešću COVID-19 ili obrascima za lociranje putnika) te mjerama koje se primjenjuju na putnike koji dolaze iz visokorizičnih područja.

Države članice svakako bi trebale javnost informirati o svim novouvedenim ili ukinutim ograničenjima o kojima su obavijestile druge države članice i Komisiju sukladno točkama 14. i 17. čim je prije moguće.

Te bi informacije trebale biti dostupne i na internetskoj platformi „Re-open EU” na kojoj bi se trebalo nalaziti upućivanje na kartu koju redovito objavljuje Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti sukladno točkama 12. i 13.

Sadržaj mjera, njihovo zemljopisno područje primjene i kategorije osoba na koje se mjere primjenjuju, trebaju biti jasno opisani.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*