



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19

(Besedilo velja za EGP)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Pravica državljanov EU do prostega gibanja in prebivanja v Evropski uniji je eden od največjih dosežkov Unije in pomembno gonilo njenega gospodarstva.

Države članice¹ so za omejitev širjenja izbruha COVID-19 sprejele različne ukrepe in nekateri med njimi so vplivali na pravico državljanov EU do prostega gibanja znotraj Evropske unije. Ti ukrepi so pogosto vključevali omejitve vstopa v drugo državo članico ali druge posebne zahteve (kot je karantena) za potnike, ki so prečkali meje, tudi za tiste, ki so potovali iz ekonomskih razlogov, kot so delavci in podjetniki.

Čeprav so bili ukrepi namenjeni varovanju zdravja in dobrobiti državljanov, so imeli resne posledice za prosto gibanje znotraj Unije in posredne učinke na notranji trg. Ponovna vzpostavitev prostega gibanja ob hkratnem varovanju javnega zdravja je prednostna naloga, ne glede na to, ali ljudje potujejo v poslovne ali družinske namene ali v prostem času. Uresničevanje pravice do prostega gibanja, ki jo državljanom Unije neposredno podelujeta Pogodbi, bi moralo biti še naprej mogoče, obenem pa bi bilo treba omejiti ponoven vnos virusa na območja, na katerih je že bil pod nadzorom.

Komisija od izbruha pandemije tesno sodeluje z državami članicami, da bi zagotovila postopno vrnitev k prostemu gibanju. Marca 2020 je izdala Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev² ter Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19³ z usmeritvami za prosto gibanje obmejnih delavcev, sezonskih delavcev in samozaposlenih oseb, ki opravljajo kritične poklice.

Komisija je 13. maja 2020 v okviru svežnja smernic in priporočil za pomoč državam članicam pri postopni odpravi omejitev prostega gibanja sprejela sporočilo o poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah⁴, v katerem je opozorila tudi na prožnost, ki omogoča ponovno uvedbo nekaterih ukrepov, če to zahteva epidemiološko stanje.

Komisija je 11. junija 2020 sprejela sporočilo Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu o tretji oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v EU⁵, v katerem je države članice močno spodbudila, naj dokončajo postopek odprave omejitev prostega gibanja v EU, takoj ko bo epidemiološko stanje to dopuščalo.

¹ Sklici na države članice zajemajo vse države članice, ki jih zavezuje pravni red o prostem gibanju, ter tretje države, ki jih zavezujejo pravila o prostem gibanju (to so Islandija, Lihtenštajn in Norveška na podlagi Sporazuma EGP, Švica na podlagi sporazuma o prostem pretoku oseb in Združeno kraljestvo v prehodnem obdobju, ki velja do 31. decembra 2020, na podlagi Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo).

² UL C 86I, 16.3.2020, str. 1.

³ UL C 102I, 30.3.2020, str. 12.

⁴ UL C 169, 15.5.2020, str. 30.

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

Komisija je 15. julija 2020 sprejela sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o kratkoročni zdravstveni pripravljenosti EU na izbruhe COVID-19⁶.

Službe Komisije so 7. avgusta 2020 državam članicam poslale uradni dopis, v katerem so opozorile na načela, ki se uporabljajo za omejitve prostega gibanja, da bi se ta upoštevala pri odločitvah o morebitnih omejitvah prostega gibanja zaradi pandemije. V skladu z načelom sorazmernosti so omejitve te pravice dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. Namen dopisa je bil tudi spodbuditi usklajevanje ter zagotoviti jasnost in predvidljivost za državljane in podjetja.

Države članice si morajo prizadevati za nadaljnji napredek in dodatno medsebojno usklajevanje. Nekatere države članice so zaradi razvoja pandemije ohranile ali ponovno uvedle določene omejitve prostega gibanja znotraj EU. Enostranski ukrepi so povzročili precejšnje motnje. Prepovedi vstopa so bile v tem času večinoma odpravljene, vendar se podjetja in državljani še vedno srečujejo s številnimi razhajajočimi se ukrepi, ki se pogosto sprejmejo izjemno hitro, temeljijo na zelo različnih merilih ali pa niso dovolj usklajeni z drugimi državami članicami. To povzroča visoko stopnjo negotovosti za državljane in podjetja.

Glede na izkušnje iz zgodnjih faz pandemije je potreben dobro usklajen, predvidljiv in pregleden pristop k sprejemanju omejitev svobode gibanja. Preprečevanje širjenja virusa, varovanje zdravja državljanov ter ohranjanje prostega gibanja v Uniji pod varnimi pogoji so ključnega pomena za prizadevanja za varen ponovni zagon gospodarstva EU ter zagotovitev nemotenega delovanja notranjega trga. Posebno pozornost je treba nameniti zagotavljanju neomejene čezmejne gospodarske dejavnosti.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

To priporočilo je namenjeno izvajanju obstoječih določb, ki se nanašajo na omejitve prostega gibanja iz razlogov javnega zdravja.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

To priporočilo je v skladu z drugimi politikami Unije, vključno s politikama na področju javnega zdravja in kontrol na notranjih mejah.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) in zlasti člen 21(2), člen 46, člena 52(2) in 168(6) ter člen 292.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Svet lahko na podlagi člena 292 PDEU sprejema priporočila. V skladu z navedeno določbo Svet na predlog Komisije odloča v vseh primerih, za katere Pogodbi določata, da akte sprejema na predlog Komisije.

⁶

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

To velja tudi v tem primeru, saj je potreben dosleden pristop, da bi se izognili nadaljnjim motnjam, ki jih povzročajo enostranski in nezadostno usklajeni ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje znotraj Unije. V členu 21(1) PDEU je določeno, da ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Če bi se izkazalo, da je zaradi doseganja tega cilja potrebno ukrepanje Unije, lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta določbe za olajšanje uresničevanja teh pravic.

Na podlagi člena 46 PDEU Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom izdajata direktive ali uredbe, v katerih so navedeni potrebni ukrepi za vzpostavitev prostega gibanja delavcev iz člena 45.

V skladu s členom 49(1) PDEU se omejitve svobode ustanavljanja prepovejo. V skladu s členom 56(1) PDEU se prepovejo tudi omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji. To vključuje omejitve svobode prejemanja storitev v drugi državi članici.

Na podlagi člena 52(2) PDEU Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta direktive za uskladitev določb, namenjenih zagotavljanju posebnih ukrepov v zvezi z uresničevanjem svobode ustanavljanja, sprejetih zaradi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja. V skladu s členom 62 PDEU se ta določba uporablja tudi za storitve.

V skladu s členom 168(6) lahko Svet na predlog Komisije sprejme tudi priporočila za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije.

- **Sorazmernost**

Sprejemanje enostranskih ali neusklajenih ukrepov bo verjetno privedlo do nedoslednih in razdrobljenih omejitev prostega gibanja, kar bo povzročilo negotovost za državljane Unije pri uresničevanju njihovih pravic EU. Predlog ne presega tistega, kar je potrebno in sorazmerno za doseganje zastavljenega cilja.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Predlog upošteva redne razprave z državami članicami od uvedbe prvih začasnih omejitev, razpoložljive informacije o razvijajočem se epidemiološkem stanju, ustrezne razpoložljive znanstvene dokaze in neposredne povratne informacije državljanov Unije, ki so jih predložili tudi v številnih dopisih, naslovljenih na Evropsko komisijo.

- **Ocena učinka**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

Svoboda gibanja je temeljna pravica, zapisana v členu 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. Člen 21 Listine prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva na področju uporabe Pogodb.

V skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES⁷ se lahko pravice do prostega gibanja omejijo zaradi zaščite nekaterih javnih interesov, in sicer zaradi varovanja javnega zdravja, javnega reda in javne varnosti. Take omejitve je treba uporabljati v skladu s splošnimi načeli prava EU, zlasti načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, ter ob spoštovanju temeljnih pravic. Ukrepi bi morali temeljiti na vidikih javnega zdravja in zato ne smejo presegati tistega, kar je nujno potrebno za zaščito javnega interesa, ki upravičuje njihovo sprejetje.

Omejitve pravice do prostega gibanja znotraj Unije iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja morajo biti nujne in sorazmerne ter temeljiti na objektivnih in nediskriminatornih merilih. Prav tako morajo biti primerne za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja.

To priporočilo ni namenjeno olajševanju ali spodbujanju sprejemanja omejitev prostega gibanja, ki so bile uvedene med pandemijo. Njegov namen je bolj zagotoviti usklajen pristop v primeru, da se katera od držav članic odloči uvesti take omejitve. Odločitev o uvedbi omejitev prostega gibanja je še naprej v pristojnosti držav članic, ki morajo ravnati v skladu s pravom Unije. Države članice prav tako ohranijo prožnost, da ne uvedejo omejitev, tudi če so merila in pragova iz tega priporočila doseženi.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ni proračunskih posledic.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Za usklajen pristop držav članic so potrebna skupna prizadevanja pri naslednjih štirih ključnih točkah: uporaba skupnih meril in pragov pri odločanju, ali naj se uvedejo omejitve prostega gibanja, kartiranje skupnih meril z uporabo dogovorjenih barvnih oznak, sprejetje skupnega pristopa k ukrepom za potnike, ki prihajajo z območij, opredeljenih kot območja z višjim tveganjem, in potnike, ki odhajajo na ta območja, ter zagotavljanje jasnih, izčrpnih in pravočasnih informacij javnosti o vseh omejitvah in spremljajočih zahtevah.

Da bi se zagotovilo, da je postopek obvladljiv in pregleden, se predlog osredotoča na tri merila, in sicer na stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju, stopnjo pozitivnih testov in stopnjo testiranja. Ta merila bi se nato morala uporabljati za različna območja, najboljše za regije držav članic. Da bi se zagotovili dovolj zanesljivi podatki,

⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

bi bilo treba po teh merilih ocenjevati samo območja s stopnjo testiranja več kot 250 testov na COVID-19 na 100 000 prebivalcev.

Na podlagi teh meril bi se lahko, če sploh, uporabljale omejitve za regije, v katerih je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enaka 50 ali višja in v katerih je stopnja pozitivnih testov enaka 3 % ali višja. Omejitve bi se lahko uporabljale za regije, v katerih je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju višja od 150 na 100 000 prebivalcev, tudi če je stopnja pozitivnih testov nižja od 3 %. Opredeljena merila in pragova temeljijo na obsežnih razpravah z državami članicami in podatkih, ki so jih dale na voljo.

Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) bo na podlagi podatkov, ki jih bodo zagotovile države članice, pripravljajal redno posodobljene zemljevide, razčlenjene po regijah, iz katerih bo razvidno, ali sta na določenem območju dosežena zgoraj navedena pragova.

Regije, v katerih ne bo dosežen niti prag za stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju niti prag za stopnjo pozitivnih testov, bi bilo treba označiti kot „zelene“. Regije, v katerih bo dosežen le en prag, bi bilo treba označiti kot „oranžne“. Regije, v katerih bosta dosežena oba pragova, bi bilo treba označiti kot „rdeče“. Če za regijo ni na voljo dovolj podatkov ali če ni dosežena potrebna stopnja testiranja, bi bilo treba regijo označiti kot „sivo“.

Zemljevidi, ki jih pripravi ECDC, bi morali olajšati usklajen pristop držav članic pri njihovih postopkih odločanja ter zagotoviti, da bodo vse odločitve, ki jih bodo sprejele države članice, dosledne in dobro usklajene.

Na primer, države članice bi lahko na podlagi teh meril in pragov uvedle omejitve gibanja za prihode z območja

- (a) s stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enako 70 in stopnjo pozitivnih testov enako 5,5 % („rdeče območje“) ali
- (b) s stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enako 175 na 100 000 prebivalcev, ne glede na stopnjo pozitivnih testov („rdeče območje“).

Nasprotno pa države članice ne bi smele uvesti omejitev gibanja za prihode z območja

- (c) s stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enako 20 in stopnjo pozitivnih testov enako 2,5 % („zeleno območje“);
- (d) s stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enako 55 in stopnjo pozitivnih testov enako 1,5 % („oranžno območje“, lahko pa uvedejo obveznost predložitve obrazca za lokalizacijo potnika);
- (e) s stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enako 20 in stopnjo pozitivnih testov enako 4,5 % („oranžno območje“, lahko pa uvedejo obveznost predložitve obrazca za lokalizacijo potnika ali obveznost testiranja).

Ta zemljevid bi nato moral služiti kot podlaga za odločanje držav članic, ki bi bilo čim bolj usklajeno glede na dogovorjen časovni okvir:

- (a) Vsak teden: Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni objavi posodobljeno različico zemljevida z barvnimi oznakami.
- (b) Četrtek: države članice, ki nameravajo uvesti omejitve za osebe, ki potujejo z območja, opredeljenega kot „rdeče“ ali „sivo“, o svoji nameri obvestijo druge države članice in Komisijo.

- (c) Ponedeljek: ukrepi, ki so jih uradno sporočile države članice, bi morali začeti veljati, razen v izjemnih okoliščinah.

Upoštevanje tega dogovorjenega časovnega okvira bi zagotovilo usklajenost med državami članicami ter povečalo predvidljivost, pravno varnost in skladnost, kar bi koristilo državljanom in podjetjem.

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19

(Besedilo velja za EGP)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 21(2), člena 46, člena 52(2), člena 168(6) ter prvega in drugega stavka člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Državljanstvo Unije daje vsakemu državljanu Unije pravico do prostega gibanja.
- (2) Na podlagi člena 21(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. To pravico uveljavlja Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES⁸. Svobodo gibanja in prebivanja določa tudi člen 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- (3) V skladu s členom 45(1) PDEU se v Uniji zagotovi prosto gibanje delavcev. Doseganje tega cilja vključuje pravico delavcev iz držav članic do prostega gibanja znotraj v Uniji, da bi lahko opravljali dejavnosti kot zaposlene osebe, ob upoštevanju vseh omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo ali javnim zdravjem.
- (4) V skladu s členom 49(1) PDEU se omejitve svobode ustanavljanja za državljane ene države članice v drugi državi članici prepovejo.
- (5) V skladu s členom 56(1) PDEU se prepovejo tudi omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji. To vključuje pravico ponudnikov storitev do prehoda meje zaradi opravljanja storitev in pravico prejemnikov storitev, da potujejo v državo ponudnika storitev, da bi storitev prejeli. Doseganje teh ciljev upravičuje usklajevanje ukrepov, ki jih države članice lahko sprejmejo v zvezi z nedržavljan iz razlogov javnega zdravja.
- (6) V skladu s členom 168(1) PDEU je treba pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotavljati visoko raven varovanja zdravja ljudi.
- (7) Generalni direktor Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) je 30. januarja 2020 razglasil izredne razmere svetovnih razsežnosti v javnem zdravju zaradi svetovnega

⁸ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

izbruha novega koronavirusa, ki povzroča koronavirusno bolezen 2019 (COVID-19). SZO je 11. marca 2020 ocenila, da je COVID-19 mogoče opredeliti kot pandemijo.

- (8) Države članice so za omejitev širjenja virusa sprejele različne ukrepe in nekateri med njimi so vplivali na pravico državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, na primer omejitve vstopa ali odreditev karantene za čezmejne potnike.
- (9) Svet je 13. februarja 2020 sprejel sklepe o COVID-19⁹, v katerih je države članice pozval, naj v sodelovanju s Komisijo na sorazmeren in primeren način skupaj ukrepajo ter poskrbijo za tesno in okrepljeno medsebojno usklajevanje, da bi zagotovile učinkovitost vseh ukrepov, po potrebi tudi ukrepov v zvezi s potovanji, ob hkratnem ohranjanju načela prostega gibanja oseb znotraj Unije, da se zagotovi optimalno varovanje javnega zdravja.
- (10) Voditelji držav oziroma vlad Evropske unije so 10. marca 2020 poudarili potrebo po skupnem evropskem pristopu v zvezi s COVID-19.
- (11) Komisija je 16. marca 2020 izdala Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev¹⁰. Voditelji držav oziroma vlad Evropske unije so 17. marca 2020 te smernice potrdili.
- (12) Komisija je 30. marca 2020 sprejela Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19¹¹, da bi zagotovila, da lahko mobilni delavci in samozaposlene osebe v Uniji, zlasti tisti, ki opravljajo poklice, ki so kritičnega pomena za obvladovanje pandemije, pridejo na delovno mesto.
- (13) Predsednica Evropske komisije in predsednik Evropskega sveta sta 15. aprila 2020 določila skupni evropski časovni načrt za odpravo ukrepov za zaježitev COVID-19¹², v skladu s katerim bi bilo treba omejitve prostega gibanja odpraviti, ko se bo epidemiološko stanje dovolj zblížalo ter se bodo v veliki meri in odgovorno uporabljala pravila o omejevanju socialnih stikov.
- (14) Komisija je 7. maja 2020 sprejela Smernice o prostem gibanju zdravstvenih delavcev in minimalnem usklajevanju usposabljanja v zvezi z nujnimi ukrepi zaradi COVID-19 – priporočila glede Direktive 2005/36/ES¹³, da bi državam članicam pomagala odpraviti najbolj pereče pomanjkanje osebja.
- (15) Komisija je 13. maja 2020 v okviru svežnja smernic in priporočil sprejela sporočilo o poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah¹⁴. V sporočilu je predlagala postopen in usklajen pristop, po katerem naj bi se omejitve najprej odpravile med območji ali državami članicami z dovolj podobnim epidemiološkim stanjem. Pristop bi moral biti prožen in vključevati možnost ponovne uvedbe nekaterih ukrepov, če bi bilo to potrebno zaradi epidemiološkega stanja. V skladu s sporočilom bi morale države članice ukrepati na podlagi epidemioloških meril, zmožnosti upoštevanja zaježitvenih ukrepov na celotnem potovanju ter ekonomskih in socialnih vidikov.

⁹ UL C 57, 20.2.2020, str. 4.

¹⁰ UL C 86I, 16.3.2020, str. 1.

¹¹ UL C 102I, 30.3.2020, str. 12.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_sl.pdf.

¹³ UL C 156, 8.5.2020, str. 1.

¹⁴ UL C 169, 15.5.2020, str. 30.

- (16) Komisija je 11. junija 2020 sprejela sporočilo Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu o tretji oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v EU¹⁵, v katerem je države članice močno spodbudila, naj dokončajo postopek odprave omejitev prostega gibanja znotraj Unije.
- (17) Komisija je 16. julija 2020 sprejela Smernice o sezonskih delavcih v EU v okviru izbruha COVID-19¹⁶, ki vsebujejo usmeritve za nacionalne organe, inšpektorate za delo in socialne partnerje na področju zagotavljanja pravic, zdravja in varnosti sezonskih delavcev, njihov namen pa je tudi zagotoviti, da so sezonski delavci seznanjeni s svojimi pravicami.
- (18) Da bi olajšala neoviran pretok blaga v Uniji, je Komisija sprejela Sporočilo o izvajanju zelenih voznih pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev¹⁷, smernice o olajšanju letalskih tovornih operacij med izbruhom COVID-19¹⁸ ter Smernice za varovanje zdravja, repatriacijo in ureditev potovanj za pomorščake, potnike in druge osebe na ladjah¹⁹.
- (19) Glede na zmanjšanje števila primerov COVID-19 v Uniji junija in julija 2020 so številne države članice odpravile omejitve prostega gibanja, uvedene med prvim valom okužb.
- (20) Ko se je število primerov COVID-19 v večjem delu Unije avgusta 2020 začelo povečevati, so nekatere države članice začele ponovno uvajati omejitve prostega gibanja.
- (21) Omejitve prostega gibanja oseb znotraj Unije, uvedene z namenom omejitve širjenja COVID-19, bi morale temeljiti na posebnih in omejenih razlogih javnega interesa, in sicer na varovanju javnega zdravja. Take omejitve bi bilo treba uvesti ob upoštevanju splošnih načel prava EU, zlasti načel sorazmernosti in nediskriminacije. Namen tega priporočila je olajšati usklajeno uporabo teh načel v izrednih razmerah, ki jih je povzročila pandemija COVID-19. Zato bi morala biti področje in čas uporabe mehanizmov iz tega priporočila strogo omejena, in sicer na omejitve, sprejete v odziv na to pandemijo.
- (22) Enostranski ukrepi na tem področju lahko povzročijo precejšnje motnje, saj se podjetja in državljani srečujejo s številnimi različnimi in hitro spreminjajočimi se ukrepi. To je še posebej škodljivo glede na to, da je virus že močno prizadel evropsko gospodarstvo.
- (23) S tem priporočilom naj bi se zagotovilo večje usklajevanje med državami članicami pri odločanju o sprejetju ukrepov, ki omejujejo prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja. Usklajen pristop držav članic je potreben, da se zmanjša učinek omejitev na državljane Unije in gospodarstvo ter povečata preglednost in predvidljivost, obenem pa zagotovi visoka raven varovanja zdravja ljudi.
- (24) Za usklajen pristop držav članic so potrebna skupna prizadevanja pri naslednjih ključnih točkah: uporaba skupnih meril in pragov pri odločanju, ali naj se uvedejo omejitve prostega gibanja, kartiranje tveganja za prenos COVID-19 na podlagi dogovorjenih barvnih oznak in usklajen pristop k morebitnim ukrepom, ki se lahko

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

¹⁶ UL C 235I, 17.7.2020, str. 1.

¹⁷ UL C 96I, 24.3.2020, str. 1.

¹⁸ UL C 100I, 27.3.2020, str. 1.

¹⁹ UL C 119, 14.4.2020, str. 1.

ustrezno uporabljajo za osebe, ki potujejo med območji, odvisno od stopnje tveganja za prenos na teh območjih.

- (25) Šest mesecev po začetku krize je na podlagi rednih izmenjav med državami članicami in Komisijo na voljo več informacij o najučinkovitejših ukrepih, ki se lahko sprejmejo. V tem priporočilu opredeljena merila in pragova temeljijo na podatkih, ki so jih dale na voljo države članice.
- (26) Glede na spreminjajoče se epidemiološko stanje bi morala Komisija ob podpori Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni redno ocenjevati merila, potrebe po podatkih in pragova iz tega priporočila, vključno s tem, ali bi bilo treba upoštevati druga merila, kot so stopnje hospitalizacije ali zasedenosti oddelkov za intenzivno nego.
- (27) Države članice bi morale za epidemiološko razvrščanje območij in regij uporabljati usklajen sklop kazalnikov in usklajeno metodologijo. Da bi bile omejitve omejene na to, kar je nujno potrebno, bi si morale države članice v največji možni meri prizadevati, da se omejitve na nediskriminatoren način uporabljajo samo za osebe, ki prihajajo z določenih posebej prizadetih območij ali regij, in ne za celotno ozemlje določene države članice.
- (28) To priporočilo ni namenjeno olajševanju ali spodbujanju sprejemanja omejitev prostega gibanja, ki so bile uvedene v odziv na pandemijo, temveč zagotavljanju usklajenega pristopa v primeru, da se katera od držav članic odloči za uvedbo takšnih omejitev. Odločitev o uvedbi omejitev prostega gibanja je še naprej v pristojnosti držav članic, ki morajo upoštevati zahteve prava Unije. Države članice prav tako ohranijo prožnost, da ne uvedejo omejitev, tudi če so merila in pragova iz tega priporočila doseženi.
- (29) Države članice bi lahko razmislile o omejitvah prostega gibanja le, če bi imele zadostne dokaze za utemeljitev takih omejitev v smislu koristi za javno zdravje in če bi utemeljeno domnevale, da bi bile omejitve učinkovite.
- (30) Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni bi moral na podlagi podatkov, ki jih zagotovijo države članice, vsak teden objaviti in posodobiti zemljevide, iz katerih je razvidno stanje glede skupnih meril za regije EU.
- (31) Da bi se izboljšala usklajevanje med državami članicami in predvidljivost za javnost, bi morale države članice pri odločanju o uvedbi omejitev prostega gibanja zaradi izbruha COVID-19 uporabljati dogovorjeni časovni okvir.
- (32) Za omejitve motenj na notranjem trgu in motenj družinskega življenja v času pandemije se potnikom, ki opravljajo nujno funkcijo ali morajo nujno potovati, kot so delavci ali samozaposlene osebe, ki opravljajo kritične poklice, obmejni delavci, delavci v prevozništvu ali izvajalci prevoznih storitev, pomorščaki in osebe, ki potujejo iz nujnih poslovnih ali družinskih razlogov, vključno s člani čezmejnih družin, ki redno potujejo, ne bi smela odrediti karantena.
- (33) Jasno, pravočasno in izčrpno obveščanje javnosti je ključnega pomena, da se zmanjšajo učinki morebitnih omejitev prostega gibanja, saj zagotavlja predvidljivost, pravno varnost in skladnost s strani državljanov –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

Splošna načela

1. Vse omejitve prostega gibanja oseb znotraj Unije, uvedene z namenom omejitve širjenja COVID-19, bi morale temeljiti na posebnih in omejenih razlogih javnega interesa, in sicer na varovanju javnega zdravja. Take omejitve se morajo uporabljati ob upoštevanju splošnih načel prava Unije, zlasti načel sorazmernosti in nediskriminacije. Sprejeti ukrepi tako ne bi smeli presegati tistega, kar je nujno potrebno za varovanje javnega zdravja.
2. Take omejitve bi bilo treba odpraviti takoj, ko epidemiološko stanje to omogoča.
3. Med državami članicami ne sme biti diskriminacije, na primer, da se za potovanja v sosednjo državo članico in iz nje uporabljajo milejša pravila kot za potovanja v druge države članice z enakim epidemiološkim stanjem in iz njih.
4. Omejitve ne smejo temeljiti na državljanstvu zadevne osebe, temveč bi morale biti odvisne od tega, na katerem kraju oziroma krajih je oseba preživela 14 dni pred prihodom.
5. Države članice bi morale vedno sprejeti svoje državljane in državljane Unije ter njihove družinske člane, ki prebivajo na njihovem ozemlju, in olajšati hiter tranzit prek svojih ozemelj.
6. Države članice bi morale posebno pozornost nameniti posebnostim obmejnih regij in potrebi po sodelovanju na lokalni in regionalni ravni.
7. Države članice bi si morale redno izmenjevati informacije o vseh zadevah, ki jih zajema področje uporabe tega priporočila.

Skupna merila

8. Države članice bi morale pri odločanju o omejitvah prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 upoštevati naslednja merila:
 - (a) „stopnjo skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju“, tj. skupno število na novo sporočenih primerov COVID-19 na 100 000 prebivalcev na določenem območju v zadnjih 14 dneh;
 - (b) „stopnjo pozitivnih testov“, tj. delež pozitivnih testov v skupnem številu testov na okužbo s COVID-19, opravljenih na določenem območju v zadnjem tednu;
 - (c) „stopnjo testiranja“, tj. število testov na okužbo s COVID-19, opravljenih na 100 000 prebivalcev na določenem območju v zadnjem tednu.

Podatki o skupnih merilih

9. Za zagotovitev razpoložljivosti izčrpnih in primerljivih podatkov bi morale države članice Evropskemu centru za preprečevanje in obvladovanje bolezni vsak teden predložiti podatke o merilih iz točke 8.

Te podatke bi morale prav tako dati na voljo na regionalni ravni za zagotovitev, da so lahko morebitni ukrepi ciljno usmerjeni v tiste regije, v katerih so nujno potrebni.

Skupna praga pri odločanju o omejitvah prostega gibanja

10. Države članice ne bi smele omejevati prostega gibanja oseb, ki potujejo v drugo državo članico ali iz druge države članice, v kateri je

- (a) stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju nižja od 50 novih primerov COVID-19 na 100 000 prebivalcev ali
- (b) stopnja pozitivnih testov na okužbo s COVID-19 nižja od 3 %,

pod pogojem, da je v zadevni državi članici tedenska stopnja testiranja višja od 250 testov na okužbo s COVID-19 na 100 000 prebivalcev.

Izjemoma se merilo iz točke (b) ne bi smelo uporabljati za države članice, v katerih je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju višja od 150 na 100 000 prebivalcev.

11. Države članice bi morale upoštevati regionalno porazdelitev primerov v drugih državah članicah. Kadar koli je to mogoče, bi bilo treba omejitve prostega gibanja omejiti glede na razmere v prizadetih regijah zadevne države članice. Zato bi bilo treba praga iz točke 10 uporabljati na regionalni ravni, brez omejevanja prostega gibanja v druge regije te države članice, ki so pod tema pragovoma, ali iz njih.

Kartiranje tveganih območij pri odločanju o omejitvah prostega gibanja

12. Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni bi moral na podlagi podatkov, ki jih zagotovijo države članice, objaviti zemljevid držav EU/EGP²⁰, razčlenjen po regijah, da bi se podprlo odločanje držav članic. Na tem zemljevidu bi morale biti območje označeno z naslednjimi barvami:

- (a) zeleno, če je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju nižja od 25 in je stopnja pozitivnih testov na okužbo s COVID-19 nižja od 3 %;
- (b) oranžno, če je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju nižja od 50, vendar je stopnja pozitivnih testov na okužbo s COVID-19 enaka 3 % ali višja, ali če je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju med 25 in 150, vendar je stopnja pozitivnih testov na okužbo s COVID-19 nižja od 3 %;
- (c) rdečo, če je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju enaka 50 ali višja in je stopnja pozitivnih testov na okužbo s COVID-19 enaka 3 % ali višja ali če je stopnja skupno sporočenih primerov COVID-19 v 14-dnevnem obdobju višja od 150 na 100 000 prebivalcev;
- (d) sivo, če ni na voljo dovolj informacij za oceno meril iz točke 10 ali če je stopnja testiranja 250 testov na okužbo na COVID-19 ali manj na 100 000 prebivalcev. Za razlikovanje med obema primeroma bi bilo treba uporabiti različna odtenka sive barve.

13. Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni bi moral vsak teden objaviti posodobljeno različico zemljevida.

Usklajevanje med državami članicami in skupni časovni okvir

14. Države članice, ki nameravajo na podlagi lastnih postopkov odločanja uvesti omejitve za osebe, ki potujejo z območja, opredeljenega kot „rdeče“ ali „sivo“ v

²⁰

V skladu s Sporazumom o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL L 29, 31.1.2020, str. 7) to v prehodnem obdobju iz člena 127(1) Sporazuma velja tudi za Združeno kraljestvo.

skladu s točko 12(c) in (d), ali na to območje, bi morale o svoji nameri ob četrtnih obvestiti druge države članice in Komisijo.

V ta namen bi morale države članice uporabljati vzpostavljeno mrežo enotne ureditve za politično odzivanje na krize (IPCR). Kontaktne točke IPCR bi morale zagotoviti, da se informacije brez odlašanja posredujejo njihovim pristojnim organom.

Razen v izjemnih okoliščinah bi morali ukrepi, ki jih sporoči država članica v skladu s to točko, začeti veljati teden za tem v ponedeljek.

15. Države članice bi morale pri odločanju o uvedbi omejitev upoštevati tudi epidemiološko stanje na svojem ozemlju, vključno s politikami testiranja, številom opravljenih testov in stopnjo pozitivnih testov ter drugimi epidemiološkimi kazalniki.
16. Države članice ne bi smele uvesti nobenih omejitev za osebe, ki potujejo na območje v drugi državi članici, opredeljeno kot „rdeče“ v skladu s točko 12(c), ali z njega, če ne uvedejo enakih omejitev za območje na lastnem ozemlju, opredeljeno kot „rdeče“ v skladu s točko 12(c).
17. Države članice bi morale nemudoma obvestiti druge države članice in Komisijo o odpravi vseh pred tem uvedenih omejitvenih ukrepov, ki bi morala začeti veljati čim prej.
Omejitve prostega gibanja bi bilo treba odpraviti, ko se območje ponovno opredeli kot „oranžno“ ali „zeleno“ v skladu s točko 12, pod pogojem, da je od uvedbe omejitev preteklo vsaj 14 dni.
18. Najpozneje 7 dni po sprejetju tega priporočila bi morale države članice postopoma odpraviti omejitve, uvedene pred sprejetjem tega priporočila, ki se uporabljajo za območja, ki niso opredeljena kot „rdeča“ ali „siva“ v skladu s točko 12.

Skupni okvir glede možnih ukrepov za potnike, ki prihajajo z območij z višjim tveganjem

19. Države članice ne bi smele zavrniti vstopa osebam, ki potujejo iz drugih držav članic.
Države članice, ki na podlagi lastnih postopkov odločanja uvedejo omejitve prostega gibanja, bi lahko zahtevale, da osebe, ki potujejo z območja, opredeljenega kot „rdeče“ ali „sivo“ v skladu s točko 12(c) in (d),
 - (a) prestanejo karanteno ali
 - (b) po prihodu opravijo test na okužbo s COVID-19.Kadar koli je to mogoče, bi bilo treba dati prednost testu na okužbo s COVID-19 namesto karantene.
Potnikom bi morala biti na voljo možnost, da namesto testa iz točke (b) test na okužbo s COVID-19 opravijo pred odhodom.
20. Države članice bi morale vzajemno priznavati rezultate testov na okužbo s COVID-19, ki jih v drugih državah članicah opravijo certificirani zdravstveni organi.
21. Potnikom, ki opravljajo nujno funkcijo ali morajo nujno potovati, se ne bi smela odrediti karantena, zlasti ne:
 - (a) delavcem ali samozaposlenim osebam, ki opravljajo kritične poklice, obmejnim in napotnim delavcem ter sezonskim delavcem, kot so navedeni v

Smernicah za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19²¹;

- (b) delavcem v prevozništvu ali izvajalcem prevoznih storitev, vključno z vozniki tovornih vozil, ki prevažajo blago za uporabo na ozemlju, in tistimi, ki so zgolj v tranzitu;
 - (c) učencem, študentom in pripravnikom, ki vsak dan potujejo v tujino;
 - (d) osebam, ki potujejo iz nujnih družinskih ali poslovnih razlogov;
 - (e) diplomatom, uslužbencem mednarodnih organizacij in osebam, ki jih povabijo mednarodne organizacije, ker je njihova prisotnost potrebna za dobro delovanje teh organizacij, ter vojakom, humanitarnim delavcem in osebju civilne zaščite, ki opravljajo svoje naloge;
 - (f) potnikom v tranzitu;
 - (g) pomorščakom;
 - (h) novinarjem, kadar opravljajo svoje delo.
22. Države članice bi lahko od oseb, ki prihajajo z območja, opredeljenega kot „rdeče“, „oranžno“ ali „sivo“ v skladu s točko 12(c), (b) in (d), zlasti od tistih, ki potujejo z letalom, zahtevale, da predložijo obrazec za lokalizacijo potnika, v skladu z zahtevami glede varstva podatkov. Kadar koli je to mogoče, bi bilo treba uporabljati digitalno različico informacij za lokalizacijo potnika, da se poenostavi obdelava in hkrati zagotovi enak dostop za vse državljane.
23. Države članice bi lahko v upravičenih primerih osebam, ki prihajajo z območja, ki je bilo opredeljeno kot „oranžno“ v skladu s točko 12(b), priporočale, da pred odhodom ali ob prihodu opravijo vsaj test na okužbo s COVID-19.
24. Ukrepi, ki se uporabljajo za osebe, ki prihajajo z območja, opredeljenega kot „rdeče“, „oranžno“ ali „sivo“ v skladu s točko 12(c), (b) in (d), ne smejo biti diskriminatorni, kar pomeni, da bi se morali prav tako uporabljati za vračajoče se državljane zadevne države članice.
25. Države članice bi morale zagotoviti, da vse formalne zahteve za državljane in podjetja konkretno koristijo prizadevanjem v javnem zdravju za boj proti pandemiji ter ne ustvarjajo neupravičenega in nepotrebnega upravnega bremena.
26. Če se pri osebi ob prihodu v namembni kraj pojavijo simptomi, bi bilo treba opraviti testiranje, diagnozo, osamitev in sledenje stikom v skladu z lokalno prakso, vstop pa se ji ne bi smel zavrniti. Informacije o primerih, odkritih ob prihodu, bi bilo treba zaradi sledenja stikom prek sistema zgodnjega obveščanja in odzivanja nemudoma posredovati javnozdravstvenim organom držav, v katerih je zadevna oseba bivala zadnjih 14 dni.
27. Omejitve ne bi smele zajemati prepovedi opravljanja določenih prevoznih storitev.

Komuniciranje in obveščanje javnosti

28. Države članice bi morale zadevnim zainteresiranim stranem in širši javnosti zagotavljati jasne, izčrpne in pravočasne informacije o vseh omejitvah prostega gibanja, vseh spremljajočih zahtevah (na primer negativen test na okužbo s COVID-

²¹ UL C 102I, 30.3.2020, str. 12.

19 ali obrazec za lokalizacijo potnika) in ukrepih, ki se uporabljajo za potnike, ki potujejo z območij z višjim tveganjem.

Države članice bi morale zlasti čim prej obvestiti javnost o vseh na novo uvedenih ali odpravljenih omejitvah, ki so jih sporočile drugim državam članicam in Komisiji v skladu s točkama 14 in 17.

Te informacije bi morale biti na voljo tudi na spletni platformi „Re-open EU“ s sklicem na zemljevid, ki ga bo redno objavljala Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni v skladu s točkama 12 in 13.

Vsebina ukrepov, geografsko področje njihove uporabe in kategorije oseb, za katere se uporabljajo, bi morali biti jasno opisani.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*