

KOMUNIKACIJA KOMISIJE**Postupan i koordiniran pristup ponovnoj uspostavi slobode kretanja i ukidanju kontrola na unutarnjim granicama – COVID-19**

(2020/C 169/03)

I. UVOD

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je dosad nezabilježenu zdravstvenu krizu u svim europskim zemljama. Zbog nedostatka djelotvornih metoda liječenja ili cjepiva te eksponencijskog rasta infekcija u Europi od veljače 2020. mnoge su države članice EU-a i zemlje pridružene Schengenu ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „države članice”) provele dalekosežne mjere, uključujući ograničavanje kretanja i socijalnih kontakata. U gotovo svim su državama članicama te mjere obuhvaćale ograničenje slobodnog kretanja radi zaštite javnog zdravlja, uključujući uvođenje privremenih kontrola na unutarnjim granicama ⁽²⁾. Ograničenja neobveznih putovanja na vanjskim granicama Unije primjenjuju se od Komisijinih preporuka od 16. ožujka ⁽³⁾, 8. travnja ⁽⁴⁾ i 8. svibnja ⁽⁵⁾ podržanih smjernicama od 30. ožujka ⁽⁶⁾.

Proteklih je tjedana Komisija pojačala koordinaciju, zajedničko djelovanje i razmjenu informacija s državama članicama. To je pridonijelo ublažavanju posljedica tih ograničenja jer su ponovno uspostavljeni određeni elementi funkcioniranja jedinstvenog tržišta, među ostalim isporuka osnovnih proizvoda i usluga diljem Europe te slobodno kretanje za nužna prekogranična putovanja. Tim se prvim mjerama nastojala uspostaviti ravnoteža između cilja da se s jedne strane uspori širenje pandemije i smanji rizik od prekomjernog pritiska na zdravstvene sustave te potrebe da se s druge strane ograniče negativni učinci na slobodno kretanje osoba, robe i usluga.

Kako se zdravstvena situacija postupno poboljšava, trebalo bi težiti povratku na neograničeno slobodno kretanje osoba i ponovnoj uspostavi cjelovitosti schengenskog područja, jednog od glavnih postignuća europske integracije. Ukidanje ograničenja neophodno je za gospodarski oporavak. Ograničavanje slobodnog kretanja i ponovno uvođenje unutarnjih granica šteti jedinstvenom tržištu i neometanom funkcioniranju lanaca opskrbe. Štoviše, šteti i europskom načinu života u Uniji u kojoj građani mogu slobodno putovati preko granica, kao radnici, studenti, članovi obitelji ili turisti. Moramo se potruditi ponovno uspostaviti to važno postignuće europske integracije.

Svrha je ove Komunikacije pozvati države članice da se uključe u ponovno omogućivanje neograničenog prekograničnog kretanja unutar Unije. Ponovna uspostava slobodnog kretanja osoba i ukidanje kontrola na unutarnjim granicama trebaju se provoditi postupno, a životi i zdravlje građana moraju biti na prvome mjestu. Stoga će epidemiološka situacija biti glavni uvjet za ponovno omogućivanje putovanja, a dopunit će se mjerama kao što su zahtjevi u pogledu zdravstvene sigurnosti za različite načine putovanja i smještaje, kako bi se ublažili zdravstveni rizici. Ponovno omogućivanje prekograničnog kretanja jedan je od preduvjeta za ponovno aktiviranje turizma i prijevoza.

Komisija uz ovu Komunikaciju priprema paket mjera za oporavak turističkog sektora, jednog od europskih gospodarskih, socijalnih i kulturnih pokretača. U ovoj se Komunikaciji utvrđuje kako se uz postupno ukidanje nacionalnih i prekograničnih ograničenja u skladu s načelom nediskriminacije treba postupno ponovno uspostavljati slobodno kretanje Europljana i ukidati kontrole na unutarnjim granicama.

⁽¹⁾ Zemlje pridružene Schengenu su Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

⁽²⁾ Kako je navedeno u točki 18. Smjernica Komisije C(2020) 1753 od 16. ožujka 2020., države članice mogu ponovno uvesti privremene granične kontrole na unutarnjim granicama ako je to opravdano radi zaštite javnog poretka ili unutarnje sigurnosti. U posebno kritičnoj situaciji država članica može zaključiti da je potrebno ponovno uvesti granične kontrole zbog opasnosti od neke zarazne bolesti. Države članice dužne su prijaviti ponovno uvođenje graničnih kontrola u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Smjernice za provedbu privremenog ograničenja neobveznih putovanja u EU i olakšavanje tranzita radi repatrijacije građana EU-a te o učincima na viznu politiku, C(2020) 2050, 30. ožujka 2020.

II. ZAJEDNIČKI EUROPSKI PLAN

Predsjednica Europske komisije i predsjednik Europskog vijeća predstavili su 15. travnja 2020. Zajednički europski plan za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19 (dalje u tekstu „Zajednički plan“). Državama članicama daje se niz preporuka za postupno ukidanje poduzetih mjera te se poziva da se ponovna uspostava neograničenog slobodnog kretanja i ukidanje privremenih kontrola na unutarnjim granicama, koje je većina država članica uvela, provode u fazama. U drugoj se fazi predviđa i ukidanje ograničenja neobveznih putovanja u EU na vanjskim granicama, što Komisija kontinuirano procjenjuje.

U Zajedničkom europskom planu poziva se Komisiju da nastavi 1. analizirati **proporcionalnost mjera** koje su države članice poduzele u vezi s pandemijom bolesti COVID-19 kako se situacija bude mijenjala te 2. zatraži ukidanje onih mjera koje se smatraju neproporcionalnima, posebno ako one utječu na jedinstveno tržište. Naglašava se i zajednički europski interes za **koordinirano** postupno ukidanje mjera u pogledu pandemije COVID-a 19. Borba protiv pandemije bolesti COVID-19 i njezinih neposrednih posljedica hitan su prioritet, ali europska društva i gospodarstva moraju se vratiti normalnom funkcioniranju. Ukidanje ograničenja putovanja i kontrola na unutarnjim granicama trebalo bi razmotriti paralelno uz ukidanje ograničenja unutar državnog područja država članica. Sve korake potrebno je poduzeti imajući na umu rizike od izazivanja drugog vala prijenosa virusa unutar zajednice, što bi zahtijevalo ponovno uvođenje strožih mjera protiv širenja zaraze. U Zajedničkom planu navedeno je da će trebati pratiti i situaciju u zemljama u susjedstvu EU-a. Kako je navedeno u Komunikaciji „Potpora zapadnom Balkanu u borbi protiv bolesti COVID-19 i oporavku nakon pandemije“ ⁽⁷⁾, Komisija je spremna uključiti regiju u provedbu Zajedničkog plana.

Prema Zajedničkom planu tri se aspekta trebaju uzeti u obzir pri procjeni je li vrijeme da se postupno ukinu ograničenja putovanja i kontrole na unutarnjim granicama: 1. epidemiološki kriteriji, 2. kapaciteti zdravstvenog sustava i 3. odgovarajući kapaciteti za praćenje. U tom se kontekstu pojašnjava da bi kontrole na unutarnjim granicama i ograničenja putovanja koja su za sad na snazi trebala ukinuti čim se epidemiološka situacija dovoljno ujednači i pravila za ograničavanje socijalnih kontakata počnu široko i odgovorno primjenjivati. ⁽⁸⁾ U Zajedničkom planu ponovno je istaknuto da bi prioritet postupnog ukidanja ograničenja slobodnog kretanja i ponovnog otvaranja granica trebali biti prekogranični i sezonski radnici i da bi trebalo izbjeći svaki oblik diskriminacije mobilnih radnika u Uniji ⁽⁹⁾.

III. UKIDANJE MJERA PROTIV ŠIRENJA BOLESTI COVID-19 NA UNUTARNJIM GRANICAMA: KRITERIJI I FAZE

Postupak ukidanja ograničenja putovanja i kontrola na unutarnjim granicama zahtijevat će ponderiranje i uravnoteženu primjenu različitih kriterija, uzimajući u obzir specifične epidemiološke situacije u pojedinim državama članicama, koje se mogu razlikovati među područjima i regijama. Ta je objektivna osnova neophodna kako bi se omogućilo nediskriminirano ukidanje ograničenja. Faze predložene u ovoj Komunikaciji trebaju se provoditi koordinirano. Potrebna je i fleksibilnost, među ostalim i mogućnost ponovnog uvođenja određenih mjera ako epidemiološka situacija to zahtjeva ili ubrzanog ukidanja mjera ako situacija to dopušta. Na vremenske okvire postupka utjecat će i ponašanje građana u skladu s mjerama ograničavanja socijalnih kontakata. Sve faze trebaju se temeljiti na procjeni razvoja situacije i stalnom praćenju kriterija. U tu će svrhu koordinacijski mehanizam iz odjeljka IV. biti iznimno važan kako bi se zajamčili uzajamno povjerenje i operativna dosljednost.

III.1. Kriteriji

Ukidanje ograničenja putovanja i kontrola na unutarnjim granicama mora se temeljiti na pažljivom razmatranju epidemiološke situacije diljem Europe i u pojedinim državama članicama. U okviru mjera koje treba poduzeti na nacionalnoj razini radi postupnog ukidanja ograničenja putovanja trebalo bi uzeti u obzir (a) procjenu ujednačenja epidemioloških situacija u državama članicama te (b) potrebu za primjenom mjera protiv širenja zaraze, uključujući ograničavanje socijalnih kontakata, uz istodobnu izgradnju i održavanje povjerenja u društva i (c) proporcionalnost,

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) u suradnji s državama članicama redovito će ažurirati kartu s epidemiološkim podacima na regionalnoj razini.

⁽⁹⁾ Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika, koje je Komisija izdala 30. ožujka 2020.: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

odnosno usporedbu koristi zadržavanja općih ograničenja s gospodarskim i socijalnim aspektima, uključujući učinak na prekograničnu mobilnost radne snage i na trgovinu u EU-u ⁽¹⁰⁾. Ti će kriteriji omogućiti postupan, fleksibilan i koordiniran pristup ukidanju kontrola i ograničenja putovanja.

Na temelju savjetovanja s „Informacijskom skupinom za COVID-19 – unutarnji poslovi” i uzimajući u obzir znanstvene savjete Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC), Komisija preporučuje državama članicama da pri odlučivanju o ukidanju ograničenja slobodnog kretanja i kontrola na unutarnjim granicama u obzir uzmu sljedeće elemente i politička razmatranja.

a) *Epidemiološka situacija*

Unutar EU-a ograničenja putovanja trebalo bi prvo ukinuti u područjima s usporedivom epidemiološkom situacijom na temelju smjernica ECDC-a i u kojima postoje dovoljni kapaciteti u pogledu bolnica, testiranja, nadzora i praćenja kontakata. To je potrebno kako bi se spriječile diskriminirajuće mjere i osiguralo usklađeno djelovanje diljem EU-a. ECDC u suradnji s državama članicama razvija kartu ⁽¹¹⁾ prenošenja bolesti COVID-19, među ostalim i na podnacionalnoj razini, koju će redovito održavati (na razini NUTS 3). Svrha je te karte nadležnim tijelima, prijevoznicima i pružateljima usluga pružiti informacije na razini EU-a. Iznimno je važno da države članice ECDC-u dostavljaju potrebne informacije o nadzoru kako bi se kartu redovito ažuriralo i kako bi je i građani mogli upotrebljavati kao pouzdan referentni izvor. Države članice trebale bi dostaviti potrebne podatke izravno ECDC-u ili putem Odbora za zdravstvenu sigurnost kako bi se omogućilo što preciznije, usporedivije i učinkovitije regionalno praćenje prenošenja, uključujući stope prijenosa i zaraze, prijema u odjele za intenzivnu njegu i testiranja.

O stanju u pojedinim državama članicama ili podnacionalnim regijama ili područjima treba se intenzivno i redovito izvješćivati putem komunikacijskih kampanja. To je potrebno da bi osobe koje prelaze granice mogle planirati i potpuno promišljeno postupati na temelju transparentnih informacija o situaciji te da mogu preuzeti individualnu odgovornost poštovanja zdravstvenih preporuka tijekom putovanja. Komisija će poduprijeti ta nastojanja tako što će na svojim internetskim stranicama javno objavljivati, među ostalim, popis kontrola koje su u danom trenutku na snazi na unutarnjim granicama ⁽¹²⁾.

b) *Mjere protiv širenja zaraze, među ostalim i ograničavanje socijalnih kontakata*

Preduvjet je za ukidanje ograničenja putovanja, među ostalim i preko granica, osigurati da se mjere protiv širenja zaraze, poput ograničavanja socijalnih kontakata, mogu provoditi tijekom putovanja, od polazišta do odredišta, uključujući na graničnim prijelazima. Ako je teško ograničiti socijalne kontakte, trebalo bi uvesti dodatne zaštite i mjere radi postizanja jednakih razina zaštite, u skladu s preporukama za prometni sektor i ugostiteljstvo ⁽¹³⁾. U tom su kontekstu korisne aplikacije za praćenje kontakata, a u skladu s nedavnim smjernicama Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) ⁽¹⁴⁾ i Smjernicama za zaštitu podataka u aplikacijama kojima se podupire suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 ⁽¹⁵⁾ Komisija i države članice objavile su protokol o načelima interoperabilnosti kako bi se osiguralo prekogranično funkcioniranje aplikacija za praćenje kontakata koje se koriste na dobrovoljnoj osnovi, kao i njihova pouzdanost dok se korisnici nalaze na prostoru Europe ⁽¹⁶⁾.

Premda se očekuje da će se mjere protiv širenja zaraze ublažiti u okviru opće strategije za postupno ukidanje mjera, određene će mjere biti potrebno zadržati, primjerice ograničavanje socijalnih kontakata za pojedince i organizacije.

Sve bi države članice trebale nastaviti provoditi pojedinačne ciljne mjere za smanjenje rizika od prijenosa virusa ⁽¹⁷⁾. Iznimno je važno testiranje i povećanje kapaciteta za testiranje, praćenje kontakata te primjena izolacije i karantene u slučaju sumnje na COVID-19. Države članice mogu razmotriti i mogućnost testiranja putnika nakon povratka kući (sustavno, nasumično ili u slučaju rizika) kao način za praćenje rizika od ponovnog širenja virusa.

⁽¹⁰⁾ Na primjer, pogranični i sezonski radnici.

⁽¹¹⁾ <https://gap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Vidjeti https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 i C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>.

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final 16.4.2020.

⁽¹⁶⁾ Protokol o načelima interoperabilnosti za dobrovoljne aplikacije za praćenje kontakata, 13. svibnja 2020.

⁽¹⁷⁾ One trebaju uključivati: stalno informiranje javnosti, savjetovanje osoba sa simptomima o izolaciji i kontaktu sa zdravstvenim ustanovama; higijenu ruku; pravila ponašanja pri kihanju ili kašljanju; održavanje razmaka između ljudi; nošenje maski, što se može smatrati sredstvom kontrole izvora (za sprečavanje širenja kapljica zaraženih osoba bez obzira na to imaju li simptome).

ECDC će uz potporu Komisije i država članica nastaviti prikupljati relevantne informacije od država članica kako bi dobio pregled mjera protiv širenja zaraze, uključujući mjere ograničavanja socijalnih kontakata na snazi u državama članicama.

Građani moraju biti u mogućnosti zaštititi sebe i druge odgovornim ponašanjem. To zahtijeva koordinirani pristup mjerama ograničavanja socijalnih kontakata među državama članicama koje su počele ukidati ograničenja putovanja. Mora se što više izbjeći situacija u kojoj zbog proturječnih informacija nastaje zbunjenost i ne poštuje se ograničavanje socijalnih kontakata. U tu bi svrhu države članice mogle primjerice odrediti jedinstvenu pristupačnu internetsku stranicu koju putnici mogu konzultirati prije putovanja te se pobrinuti da se pri ulasku na njihovo državno područje građanima pošalje automatski SMS s informacijama o nacionalnoj ili regionalnoj kontaktnoj točki za informacije o posebnim ograničenjima i mjerama koje se primjenjuju tijekom pandemije bolesti COVID-19 te o tome koga kontaktirati u slučaju pojave simptoma bolesti COVID-19.

c) *Gospodarski i socijalni aspekti*

Jedinstveno tržište zajednički je prostor. Za lance opskrbe i pružatelje usluga ne postoje nevidljive granice, posebice u pograničnim regijama. Mjere koje se provode radi zaštite javnog zdravlja očito su nužne, ali imaju visoku gospodarsku i socijalnu cijenu pa bi pri njihovu donošenju itekako trebalo voditi računa o učinku na jedinstveno tržište. S obzirom na izvanredne zajedničke europske napore za oporavak gospodarstva, ograničenja moraju biti učinkovita i razmjerna te ne smiju prelaziti ono što je potrebno za sprečavanje širenja pandemije i zaštitu javnog zdravlja.

Općenito, ograničenja uvedena radi zaštite javnog zdravlja i borbe protiv krize uzrokovane bolešću COVID-19 izazvala su ozbiljne gospodarske i socijalne posljedice, uključujući veliki pad potražnje za proizvodima i uslugama, zbog čega su određeni sektori, poput šireg sektora turizma, praktički zaustavljeni te su nastali poremećaji lanaca opskrbe i slobodnog kretanja radnika i usluga preko granica.

Kad države članice uspiju smanjiti širenje virusa, opća ograničenja slobodnog kretanja u i iz drugih regija ili područja u državama članicama sličnog ukupnog profila rizičnosti trebalo bi zamijeniti ciljanim mjerama kojima bi se dopunile mjere ograničavanja socijalnih kontakata te djelotvorno praćenje i testiranje svih sumnjivih slučajeva. Trebalo bi nastaviti davati prednost ublažavanju preostalih ograničenja prekograničnog kretanja u ključnim područjima zdravstvene, socijalne i gospodarske aktivnosti dok se ponovno ne uspostavi potpuno slobodno kretanje.

To je važno ne samo kako bi se gospodarstvo moglo potpuno oporaviti, već i zbog socijalnih i obiteljskih aspekata. Mnoge su obitelji bile dugo razdvojene kako bi pomogle zaustaviti širenje virusa. Građani se često nisu vraćali svojim kućama i obiteljima kako bi, u bolnicama, domovima za skrb i njegu te poljoprivrednom ili uslužnom sektoru, doprinijeli borbi protiv krize. Čim epidemiološka situacija bude povoljna, ljudima se mora omogućiti sigurno putovanje i spajanje s obiteljima.

O tim se pitanjima raspravljalo s predstavnicima država članica, a u sljedećem su dijagramu sažeti kriteriji i načela koordiniranog pristupa.

Kriteriji i načela koordiniranog pristupa uklanjanju ograničenja slobodnog kretanja i ukidanju kontrola na unutarnjim granicama

Gospodarski i socijalni aspekti:

Osiguravanje lakšeg tranzita
Zdravstveni, prekogranični i pogranični radnici, sezonski radnici u poljoprivredi, radnici u prometu
Važni obiteljski razlozi, repatrijacija
Davanje prednosti prijevozu robe i pružanju usluga
Građevinske i proizvodne aktivnosti
Druge gospodarske svrhe
Rekreacija i turizam (kuće za odmor, hoteli, parkovi)

Postupni pristup
Razmjena informacija
Jasna komunikacija sa svim dionicima i građanima
Proporcionalne i nediskriminirajuće mjere
Stalno praćenje mjera
Izgradnja uzajamnog povjerenja

Epidemiološka situacija:

- ▶ Postojano smanjenje broja novih slučajeva zaraze/ stope reprodukcije, (neto) hospitalizacija i pacijenata u jedinicama intenzivnog liječenja
- ▶ Kapaciteti i spremnost nacionalnih zdravstvenih sustava
- ▶ Testiranje, praćenje kontakata, izolacija i karantena

Ograničavanje širenja bolesti i socijalnih kontakata:

- Zdravstveni pregledi prema potrebi
- Osobna zaštitna oprema
- Tehnološka rješenja, npr. uporaba interoperabilnih dobrovoljnih prekograničnih aplikacija za praćenje
- Odvajanje putnika ili druge dodatne zaštite / jednake mjere
- Koordinacija između matičnih i odredišnih zemalja u pogledu zračnog prometa, trajekata itd.
- Strogo praćenje

III.2. Postupan pristup

U svojoj procjeni rizika ECDC je zaključio da bi prebrzo ili nekoordinirano ukidanje mjera bez odgovarajućih kapaciteta za praćenje i kapaciteta zdravstvenog sustava moglo dovesti do naglog ponovnog širenja zaraze unutar zajednice ⁽¹⁸⁾. Na nacionalna ograničenja primjenjuje se postupno ublažavanje, a isti takav postupni pristup trebalo bi predvidjeti za ukidanje ograničenja putovanja i graničnih kontrola. Taj se postupak može provesti u tri faze uzimajući u obzir kriterije iz odjeljka III.1. Prelazak iz nulte faze, odnosno sadašnjeg stanja u sljedeće faze trebalo bi provesti fleksibilno, a prema potrebi i vratiti se korak unatrag ako se epidemiološka situacija pogorša. Zbog toga bi trebalo pripremiti odgovarajuće planove pripravnosti kako bi se omogućilo brzo ponovno uvođenje ili ranije ukidanje mjera s obzirom na razvoj epidemiološke situacije.

Moglo bi se predvidjeti da se pri postupnom ukidanju ograničenja putovanja uzme u obzir praktični napredak u ograničavanju socijalnih kontakata ili jednakovrijedne mjere protiv širenja zaraze u područjima koja su najbitnija za putovanja, posebice u različitim vrstama prijevoza i smještaja. Zahvaljujući konkretnim elementima iz Smjernica za postupno ponovno uspostavljanje usluga prijevoza i povezanosti i Smjernica za zdravstvene protokole u ugostiteljskim objektima ⁽¹⁹⁾, koje je Komisija donijela uz ovu Komunikaciju, nadležna ili industrijska tijela moći će detaljnije razraditi, a gospodarski subjekti uvesti mjere kojima se omogućuju jednake razine zaštite, posebice u prometnom sektoru i turizmu. Pri odlučivanju o ukidanju ograničenja putovanja i kontrola na unutarnjim granicama trebalo bi uzeti u obzir praktičnu primjenu tih smjernica i načela.

Posebice kad je riječ o **turizmu i prijevozu**, pri postupnom ukidanju ograničenja putovanja i kontrola trebalo bi uzeti u obzir gospodarske i socijalne posljedice pandemije i povezanih preventivnih mjera. Na temelju novih smjernica ⁽²⁰⁾, protokola i standarda u vezi s bolešću COVID-19 mogu se uvesti provedive, cjenovno pristupačne i proporcionalne mjere kako bi se smanjili rizici putovanja: za različite oblike prijevoza putnika, najam automobila, rekreativnu plovidbu, različite vrste smještaja, ugostiteljske objekte, znamenitosti, izložbe itd. Nakon što se takvi protokoli počnu učinkovito primjenjivati, ograničenja putovanja mogla bi se ukinuti za te vrste prijevoza i neke vrste turističkih aktivnosti, u cilju planiranja putovanja u vrijeme godišnjih odmora, kao što je navedeno u Zajedničkom planu.

— Nulta faza: trenutačno stanje

Zbog pandemije bolesti COVID-19 mnoge države članice morale su uvesti dalekosežne mjere, uključujući ograničavanje kretanja i socijalnih kontakata, što je imalo velike posljedice za kretanje unutar zemlje i preko granica. Gotovo sve države članice uvele su privremene kontrole na unutarnjim granicama radi zaštite javnog zdravlja. Ograničenja neobveznih putovanja na vanjskim granicama Unije primjenjuju se od Komisijinih smjernica od 30. ožujka.

Kako bi se riješili ozbiljni problemi uzrokovani ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama i ograničenjima putovanja te ograničili učinci na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, Komisija je mobilizirala sve potrebne resurse i osigurala koordinaciju na razini EU-a. Iznijela je i praktične smjernice za osiguravanje kontinuiranog protoka osnovnih proizvoda diljem EU-a po zelenim trakama, olakšavanje zračnog prijevoza i jamčenje slobodnog kretanja radnika ⁽²¹⁾.

U mnogim dijelovima EU-a ključne poslove obavljaju osobe koje žive u jednoj državi članici, a rade u drugoj. Ograničenja koja su uvele države članice u vezi s prelaskom granica stoga dovode do dodatnih poteškoća, a mogu i otežavati borbu protiv krize prouzročene bolešću COVID-19. Iako se stanje na terenu poboljšalo od donošenja Smjernica o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika, i dalje postoje znatni problemi pri prelasku određenih unutarnjih granica. Države članice trebale bi omogućiti radnicima, posebno onima u prometu, pograničnim, upućenim i sezonskim radnicima te pružateljima usluga da prelaze granice i imaju neometan pristup mjestu rada ⁽²²⁾. To bi se trebalo primjenjivati i u slučajevima u kojima takvi radnici i pružatelji usluga samo prolaze kroz državu članicu. Države članice trebaju poslodavce upozoriti na potrebu osiguravanja odgovarajuće zaštite zdravlja i sigurnosti.

⁽¹⁸⁾ Procjena rizika ECDC-a.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 i C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Pregled svih smjernica dostupan je na https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_hr.

⁽²²⁾ Za nepotpuni popis ključnih poslova vidjeti točku 2. Smjernica o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika, koje je Komisija donijela 30. ožujka 2020.: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

Komisija blisko surađuje s Europskim parlamentom i Vijećem kako bi što prije dovršila tekuću reviziju pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (uredbe (EZ) br. 883/2004 i (EZ) br. 987/2009) koju treba brzo zaključiti da bi se mobilni radnici pogođeni krizom, posebice zatvaranjem granica, mogli osloniti na funkcionalni koordinirani sustav socijalne sigurnosti s moderniziranim pravilima koja će dodatno zajamčiti njihova prava.

Prethodno navedenim smjernicama Komisije znatno je ublažen učinak ograničenja na jedinstveno tržište i slobodno kretanje te bi ih trebalo primjenjivati do ukidanja kontrola na unutarnjim granicama i općenitijih ograničenja putovanja.

— ***Prva faza: ponovna uspostava slobode kretanja djelomičnim ukidanjem ograničenja i kontrola na unutarnjim granicama***

Nastavi li se sadašnji pozitivan razvoj epidemiološke situacije u cijeloj Europi, ograničenja putovanja i granične kontrole trebalo bi postupno ukidati **diljem EU-a**, posebice kad se stopa prijenosa zaraze dovoljno snizi. Ako to nije odmah moguće, ograničenja putovanja i granične kontrole trebalo bi ukinuti za **regije, područja i države članice** s dovoljno sličnom epidemiološkom situacijom koja se pozitivno razvija. U slučaju da epidemiološka situacija nije toliko slična, mogle bi se uvesti dodatne zaštitne mjere te praćenje.

Prvi korak prema tome bila bi nacionalna epidemiološka situacija koja dopušta ublažavanje ograničenja slobodnog kretanja na nacionalnoj razini. Za prekogranični promet trebali bi biti ispunjeni i sigurnosni zahtjevi za različite oblike prijevoza iz Smjernica za postupno ponovno uspostavljanje usluga prijevoza i povezanosti, a ako epidemiološka situacija nije toliko slična, može se primijeniti praćenje. Ako država članica odluči dopustiti putovanja na svoje državno područje ili u određene regije ili područja unutar državnog područja, trebala bi to učiniti na nediskriminirajući način, odnosno dopustiti putovanja iz svih regija ili zemalja u EU-u sa sličnom epidemiološkom situacijom.

Ako još nije odlučeno da se kontrole na unutarnjim granicama potpuno ukinu, moguće je poduzeti korake za početak uklanjanja ograničenja, primjerice zamijeniti sustavne granične kontrole graničnim kontrolama na temelju procjene rizika ili lokalnim policijskim mjerama.

Za ukidanje ograničenja slobodnog kretanja i graničnih kontrola bit će među ostalim potrebna bliska suradnja država članica. Sve države članice moraju biti obaviještene prije svih novih aranžmana i uvijek mora biti jasno da se bilo kakve selektivne odluke o ograničenju putovanja u određene regije unutar države članice ili iz njih donose na potpuno objektivnoj osnovi: razlog za sva predviđena preostala ograničenja trebalo bi isključivo biti javno zdravlje te bi ona trebala biti proporcionalna i nediskriminirajuća. Ako država članica odluči ukinuti svoja ograničenja kretanja u drugu državu članicu ili iz nje, ili za regije ili područja te države članice, to se mora odnositi, bez diskriminacije, na sve građane EU-a i sve rezidente te države članice neovisno o njihovom državljanstvu te bi se trebalo primjenjivati na sve dijelove Unije sa sličnom epidemiološkom situacijom. Ukidanje kontrola ne bi smjelo biti ograničeno na geografsku blizinu susjednih država članica, nego bi se trebalo temeljiti na usporedivim epidemiološkim situacijama i provedbi smjernica u pogledu zdravlja u regijama bez obzira na njihovu udaljenost. Trebalo bi olakšati neometan prolaz iz profesionalnih i osobnih razloga.

Trebalo bi se moći neometano i sigurno putovati iz profesionalnih razloga, ali to je važno i iz **osobnih razloga, primjerice zbog posjeta obitelji**. Zbog krize obitelji su morale dugo ostati razdvojene u različitim državama članicama, a mnoge od njih uvelike su pomogle u borbi protiv virusa. Kako bi im se odalo priznanje za tu pomoć, bit će važno omogućiti sigurno ponovno spajanje obitelji u državama članicama sa sličnom epidemiološkom situacijom.

— ***Druga faza: opće ukidanje ograničenja i kontrola na unutarnjim granicama***

U toj posljednjoj fazi, u kojoj je epidemiološka situacija diljem EU-a dovoljno pozitivna i ujednačena, ukinut će se sva ograničenja povezana s bolešću COVID-19 i kontrole na unutarnjim granicama, uz zadržavanje potrebnih zdravstvenih mjera (osobna higijena, ograničavanje socijalnih kontakata itd.) na državnim područjima (ili njihovim dijelovima) država članica i nastavak opširnih informativnih kampanja. I dalje vrijedi da sigurnosni zahtjevi za različite vrste prijevoza i smještaja iz smjernica moraju biti ispunjeni kako bi se u potpunosti moglo ponovno uspostaviti slobodno kretanje osoba, robe i usluga.

IV. KOORDINACIJSKI MEHANIZAM

Iako Komisija može imati potpurnu i koordinacijsku ulogu u pripremi odluka o ukidanju ograničenja slobodnog kretanja i kontrola na unutarnjim granicama, države članice procjenjuju vlastitu situaciju na temelju prethodno navedenih kriterija i odlučuju o ukidanju ograničenja. Kao i odluke o ponovnom uvođenju privremenih kontrola na unutarnjim granicama, odluke o ukidanju provjera trebale bi se donositi uz savjetovanje s drugim državama članicama, osobito onima na koje se to izravno odnosi.

Od početka izbijanja pandemije Komisija i države članice redovito razmjenjuju informacije i dobre prakse u različitim forumima, među ostalim na tehničkoj razini u okviru „Informacijske skupine za COVID-19 – unutarnji poslovi” i na političkoj razini putem redovitih videokonferencijskih sastanaka koje saziva Komisija. Održavanje bliske koordinacije među državama članicama koja se temelji na uzajamnom povjerenju i radu na zajedničkim ciljevima od presudne je važnosti te bi i dalje trebalo biti dio postupnog pristupa. Komisija će stoga nastaviti razmjenjivati informacije u tim forumima kako bi olakšala i pripremila donošenje odluka o koordiniranom i postupnom ukidanju ograničenja slobodnog kretanja i kontrola na unutarnjim granicama.

U okviru izlazne strategije trebalo bi pojačati razmjenu informacija i koordinaciju na temelju rada Informacijske skupine za COVID-19 kako bi se osigurao usmjeren i dosljedan pristup ukidanju ograničenja slobodnog kretanja i kontrola na unutarnjim granicama u skladu s propisima i načelima EU-a te istodobno omogućila potrebna fleksibilnost za uključene zemlje.

Kako bi se izbjeglo uvođenje novog koordinacijskog mehanizma ili platforme, Komisija predlaže da se konkretne preporuke pripreme u sklopu postojećih okvira koji dobro funkcioniraju. To bi se primjerice moglo provesti u okviru mehanizma EU-a za integrirani politički odgovor na krizu koji je sada potpuno aktivan. Vijeće bi moglo intenzivirati neformalnu koordinaciju između država članica i Komisije, među ostalim za pripremu ciljanih preporuka. Komisija će i dalje ispunjavati svoju institucijsku ulogu, među ostalim kako bi se olakšala razmjena informacija i dobre prakse na tehničkoj razini.

V. ZAKLJUČAK

Komisija predlaže daljnje korake kako bi poduprla države članice u ukidanju ograničenja slobodnog kretanja i kontrola na unutarnjim granicama. S obzirom na promjenjivost i dinamiku krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, razmjena informacija između Komisije i država članica nastaviti će se na tehničkoj, a prema potrebi i na političkoj razini. Kao što je istaknuto u Zajedničkom planu, primjenjivat će se pažljivo prilagođen, koordiniran i postupan pristup. Komisija će nastaviti analizirati proporcionalnost mjera koje države članice poduzimaju u borbi protiv pandemije bolesti COVID-19 u pogledu unutarnjih i vanjskih granica i ograničenja putovanja te će intervenirati kako bi zatražila ukidanje mjera koje se smatraju neproporcionalnima.

Odluka da se ukidanjem graničnih kontrola i ograničenja putovanja ponovno uspostavi sloboda kretanja osjetljive je prirode, no ona je neophodna za postupno ukidanje ograničenja koja danas vrijede za građane i poduzeća. Odgoda tog postupka dulje od onog što je potrebno zbog javnog zdravlja ne bi samo znatno opteretila funkcioniranje jedinstvenog tržišta, nego i život milijuna građana EU-a koji ne mogu koristiti prednosti slobode kretanja kao važnog postignuća Europske unije. Ponovna uspostava neometanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta od ključne je važnosti za oporavak gospodarstva EU-a, posebice za turizam i prijevoz.

Komisija je spremna surađivati s državama članicama u okviru „Informacijske skupine za COVID-19 – unutarnji poslovi” i integriranog političkog odgovora na krizu kako bi se omogućio prelazak u prvu i drugu fazu čim se za to stvore uvjeti. Opći je cilj ponovno uspostaviti cjelovitost schengenskog područja i vratiti se neograničenom slobodnom kretanju osoba, radnika, robe i usluga unutar EU-a.
