EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.6.2020.
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Čelnici država ili vlada država članica EU-a naglasili su 10. ožujka 2020. potrebu za zajedničkim europskim pristupom u pogledu pandemije bolesti COVID-19. Komisija je 16. ožujka 2020. donijela Komunikaciju[1] kojom se preporučuje privremeno ograničenje neobveznih putovanja iz trećih zemalja u područje EU+[2]. Čelnici EU-a dogovorili su 17. ožujka 2020. koordinirano djelovanje na vanjskim granicama na temelju preporuke Komisije. Otada su sve države članice EU-a (osim Irske) i države pridružene schengenskom području (dalje u tekstu „države članice") donijele nacionalne odluke o provedbi ograničenja putovanja[3].

Komisija je 8. travnja 2020.[4] i 8. svibnja 2020.[5] donijela dvije dodatne komunikacije. U drugoj je Komisija pozvala države članice da produlje ograničenje putovanja do 15. lipnja 2020.

Na sastanku 5. lipnja 2020. ministri unutarnjih poslova raspravljali su o tome koliko bi dugo trebalo primjenjivati ograničenja ulaska u EU za državljane trećih zemalja te o kriterijima i mjerama koji bi se trebali primjenjivati nakon što se odluči postupno ukidati navedena ograničenja za pojedine treće zemlje. U skladu sa „Zajedničkim europskim planom za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19"[6] od 15. travnja postignut je konsenzus o potrebi da se prvo ukinu kontrole na unutarnjim granicama, a zatim primijeni jedinstveni pristup postupnom ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU. Komisija je pozvana da na temelju jasnih kriterija predloži koordinirane daljnje korake.

Komisija je 11. lipnja 2020. donijela Komunikaciju[7] u kojoj se preporučuje produljenje ograničenja putovanja do 30. lipnja 2020. i utvrđuje pristup za postupno ukidanje ograničenja neobveznih putovanja u EU od 1. srpnja 2020. Cilj je ovog prijedloga da se taj pristup provede u obliku preporuke Vijeća.

• Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području

Ovom se preporukom nastoji osigurati provedba postojećih odredbi u ovom području politike, konkretno obavljanje kontrola osoba i učinkovito praćenje prelaska vanjskih granica.

• Dosljednost u odnosu na druge politike Unije

Ova je preporuka u skladu s drugim politikama Unije, uključujući politike vanjskih odnosa i javnog zdravlja.

---

1 COM(2020) 115, 16. ožujka 2020.

2 „Područje EU+" obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku), kao i četiri države pridružene schengenskom području. Uključivat će i Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu ako se odluče uskladiti.

3 Ujedinjenu Kraljevinu također se poticalo da primijeni navedeno privremeno ograničenje putovanja, ali nije to učinila. Budući da se do kraja prijelaznog razdoblja s državljanima Ujedinjene Kraljevine treba postupati na isti način kao i s građanima EU-a, oni su izuzeti od ograničenja putovanja.

4 COM(2020) 148, 8. travnja 2020.

5 COM(2020) 222, 8. svibnja 2020.

6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=HR

7 COM(2020) 399, 11. lipnja 2020.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 292. druga rečenica i članak 77. stavak 2. točka (b)

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Člankom 292. UFEU-a Vijeću se omogućuje da donosi preporuke. U skladu s drugom rečenicom te odredbe Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije u svim slučajevima kada se Ugovorima predviđa da Vijeće donosi akte na prijedlog Komisije.

To se primjenjuje u ovoj situaciji jer je za dosljedan pristup na vanjskim granicama potrebno zajedničko rješenje. U članku 77. stavku 1. točki (b) UFEU-a navedeno je da Unija razvija politiku čiji je cilj obavljati kontrolu osoba i učinkovit nadzor prelaska vanjskih granica. Člankom 77. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a predviđene su mjere za kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice. Mjere na temelju članka 77. stavka 2. UFEU-a donose Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. U skladu s člankom 289. stavkom 1. UFEU-a redovni zakonodavni postupak odvija se na prijedlog Komisije.

- **Proporcionalnost**

Ovim se prijedlogom uzimaju u obzir razvoj epidemiološke situacije i svi dostupni relevantni dokazi. Tijela država članica i zemalja pridruženih Schengenu i dalje su odgovorna za provedbu predložene Preporuke Vijeća. Stoga je prijedlog prikladan za postizanje željenog cilja i ne prelazi ono što je potrebno i razmjerno.

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

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

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima i procjena učinka**

Ovim se prijedlogom uzimaju u obzir rasprave koje su se odvijale s državama članicama od prvih privremenih ograničenja. Iako se prijedlogom uzimaju u obzir razvoj epidemiološke situacije i svi dostupni relevantni dokazi, procjena učinka nije provedena.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nema ga.

2020/0134 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292. drugu rečenicu i članak 77. stavak 2. točku (b),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Čelnici država ili vlada država članica Europske unije naglasili su 10. ožujka 2020. potrebu za zajedničkim europskim pristupom u pogledu bolesti COVID-19.

(2) Komisija je 16. ožujka 2020. donijela Komunikaciju[8] kojom je preporučila privremeno ograničenje neobveznih putovanja iz trećih zemalja u područje EU+[9] u razdoblju od mjesec dana. Čelnici država ili vlada država članica EU-a 17. ožujka 2020. postigli su dogovor o provedbi privremenog ograničenja neobveznih putovanja. Ograničenje su uvele i četiri države pridružene schengenskom području.

(3) Komisija je 8. travnja 2020.[10] i 8. svibnja 2020.[11] donijela dvije dodatne komunikacije, a u objema je preporučila produljenje ograničenja neobveznih putovanja za mjesec dana. Sve države članice schengenskog područja i četiri države pridružene schengenskom području (dalje u tekstu „države članice") odlučile su provesti ta produljenja, a posljednje do 15. lipnja 2020.

(4) Predsjednica Europske komisije i predsjednik Europskog vijeća 15. travnja 2020. predstavili su „Zajednički europski plan za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19"[12]. U njemu je predviđen pristup u dvije faze prema kojem bi kontrole na unutarnjim granicama trebalo ukinuti na koordiniran način. Zatim bi se postupno ukidala privremena ograničenja na vanjskim granicama te osobama koje nemaju boravište u EU-u dopustila neobvezna putovanja u EU.

(5) Savjetovanja s državama članicama potvrdila su potrebu za daljnjim kratkim produljenjem postojećih ograničenja na vanjskim granicama i jedinstvenim pristupom njihovu postupnom ukidanju.

(6) Komisija je 11. lipnja 2020. donijela Komunikaciju[13] u kojoj je preporučeno produljenje ograničenja neobveznih putovanja u EU do 30. lipnja 2020. i utvrđen

---

8 COM(2020) 115, 16. ožujka 2020.

9 „Područje EU+" obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku), kao i četiri države pridružene schengenskom području. Uključivat će i Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu ako se odluče uskladiti.

10 COM(2020) 148, 8. travnja 2020.

11 COM(2020) 222, 8. svibnja 2020.

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

13 COM(2020) 399, 11. lipnja 2020.

pristup za postupno ukidanje ograničenja neobveznih putovanja u EU od 1. srpnja 2020. Sve države članice primijenile su daljnje produljenje do 30. lipnja.

(7) Otada su države članice vodile rasprave o kriterijima i metodologiji koje trebaju primjenjivati.

(8) Ovom se Preporukom ne dovodi u pitanje odgovornost država članica da nastave primjenjivati članak 6. Zakonika o schengenskim granicama[14] kojim se utvrđuju uvjeti ulaska državljana trećih zemalja. Konkretno, države članice odgovorne su u svakom pojedinačnom slučaju procijeniti treba li se državljanina treće zemlje smatrati prijetnjom javnom zdravlju. U tom kontekstu države članice trebale bi osigurati da tijela graničnog nadzora blisko surađuju s prijevoznicima.

(9) Nadzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, nego i u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Države članice trebale bi stoga osigurati koordiniranu provedbu mjera na vanjskim granicama kako se ne bi dovelo u pitanje funkcioniranje schengenskog područja.

(10) Pri odlučivanju o mogućem ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU trebalo bi uzeti u obzir epidemiološku situaciju u EU-u, tj. prosječan broj oboljelih od bolesti COVID-19 tijekom posljednjih 14 dana na 100 000 stanovnika. U EU-u je trenutačni prosjek 16 oboljelih.

(11) Međunarodni zdravstveni propisi (2005.) (IHR) koje je 23. svibnja 2005. donijela 58. skupština Svjetske zdravstvene organizacije pojačali su usklađivanje između država članica Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) koja uključuje sve države članice Unije u području pripravnosti i odgovora na hitne situacije od međunarodnog značaja koje se odnose na javno zdravlje. IHR-ovim okvirom za praćenje utvrđuju se ključni javnozdravstveni kapaciteti koje države stranke WHO-a moraju održavati. Podaci koje države u skladu s tim okvirom redovito dostavljaju mogu se objediniti u ukupnu ocjenu kao pokazatelj ukupnog kapaciteta za odgovor.

(12) Djelotvornost odluka o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU ovisi o njihovoj ujednačenoj provedbi u državama članicama na svim vanjskim granicama Unije. Njihova je obveza na temelju Ugovora osigurati koordinaciju kako se ne bi ugrozilo funkcioniranje schengenskog područja. Restriktivnijim pristupom ne bi se ugrozilo funkcioniranje schengenskog područja, ali za manje restriktivni pristup od onog koordiniranog na razini schengenskog područja takva opasnost postoji. Stoga države članice ne bi smjele jednostrano donositi odluke o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU za treće zemlje prije ujednačene odluke ostalih država članica o ukidanju ograničenja putovanja za te treće zemlje.

(13) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, ova Preporuka utječe na Dansku. S obzirom na to da ova Preporuka predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Preporuci odlučuje hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.

[14] Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

(14) Ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ[15]; ova Preporuka stoga ne utječe na Irsku.

(15) U pogledu Islanda i Norveške ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ[16].

(16) U pogledu Švicarske ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ[17] u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ[18].

(17) U pogledu Lihtenštajna ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ[19] u vezi s člankom 3. Odluke 2011/350/EU[20].

(18) Pravni status ove Preporuke, kako se navodi u uvodnim izjavama od 13. do 17., ne dovodi u pitanje potrebu da sve države članice u interesu pravilnog funkcioniranja schengenskog područja odlučuju o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU na ujednačen način,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

1. Kako bi odredile za koje se treće zemlje aktualno ograničenje neobveznih putovanja u EU treba ukinuti, države članice trebale bi primijeniti metodologiju i kriterije utvrđene u Komunikaciji Komisije od 11. lipnja 2020.[21] o trećoj procjeni primjene privremenog ograničenja neobveznih putovanja u EU. Kriteriji iz te Komunikacije odnose se na epidemiološku situaciju i mjere protiv širenja zaraze, uključujući ograničavanje socijalnih kontakata te gospodarske i socijalne aspekte.

2. U pogledu epidemiološke situacije, treće zemlje moraju ispunjavati sljedeće kriterije, podložno redovitom preispitivanju:

---

15 Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

16 SL L 176, 10.7.1999., str. 36.

17 SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

18 Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 1.).

19 SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

20 Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije (SL L 160, 18.6.2011., str. 19.).

21 COM(2020) 399, 11. lipnja 2020.

– oko 16 ili manje novih slučajeva COVID-a 19 na 100 000 stanovnika tijekom posljednjih 14 dana;

– jednak ili manji broj novih slučajeva tijekom tog razdoblja u usporedbi s prethodnih 14 dana; i

– cjelokupni odgovor predmetne zemlje na COVID-19, uzimajući u obzir dostupne informacije o aspektima kao što su testiranje, nadzor, praćenje kontakata, ograničavanje širenja zaraze, liječenje i izvješćivanje; ako podaci o tim aspektima nisu dostupni, države članice mogu upotrijebiti ukupnu prosječnu ocjenu za sve dimenzije koje se mjere u okviru Međunarodnih zdravstvenih propisa (IHR) ako je ona iznad 50. Mogu se uzeti u obzir i informacije koje dostavljaju delegacije EU-a na temelju kontrolnog popisa priloženog Komunikaciji od 11. lipnja 2020.

3. Pri odlučivanju o tome primjenjuje li se privremeno ograničenje neobveznih putovanja u EU na državljanina treće zemlje, odlučujući čimbenik trebalo bi biti boravište u trećoj zemlji za koju su ukinuta ograničenja neobveznih putovanja (a ne državljanstvo).

4. Ograničenja putovanja mogu se ukinuti ili ponovno uvesti za svaku treću zemlju u skladu s promjenama uvjeta koji se odnose na epidemiološku situaciju iz stavka 2. Potrebno je brzo odlučivanje, za slučaj da se situacija u trećoj zemlji naglo pogorša.

5. Međutim, čak i ako se privremena ograničenja putovanja nastave primjenjivati na treću zemlju, trebalo bi dopustiti nužna putovanja za kategorije putnika[22] navedene u Komunikaciji od 16. ožujka 2020.[23], Komunikaciji od 11. lipnja 2020.[24] i Smjernicama od 30. ožujka 2020.[25] Države članice mogu uvesti dodatne sigurnosne mjere za te putnike, posebno ako dolaze iz visokorizične regije.

6. Posebno bi sljedeće kategorije putnika trebalo izuzeti iz ograničenja putovanja, neovisno o svrsi putovanja:

(a) građani Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a i državljani trećih zemalja koji, na temelju sporazumâ između Unije i njezinih država članica s jedne strane i tih trećih zemalja s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije, te njihovi članovi obitelji[26];

---

22 Posebne kategorije putnika koji putuju zbog nužne funkcije ili potrebe:
i. zdravstveni djelatnici, istraživači u zdravstvu i djelatnici u skrbi za starije osobe,
ii. pogranični radnici;
iii. sezonski radnici u poljoprivredi,
iv. osoblje u prometnom sektoru;
v. diplomati, osoblje međunarodnih organizacija, vojno osoblje te humanitarni radnici i pripadnici civilne zaštite koji izvršavaju svoje funkcije;
vi. putnici u tranzitu;
vii. osobe koje putuju zbog nužnih obiteljskih razloga;
viii. osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita ili koje putuju iz drugih humanitarnih razloga uz poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja;
ix. državljani trećih zemalja koji putuju radi studiranja;
x. visokokvalificirani državljani trećih zemalja ako je njihov rad nužan iz gospodarske perspektive, a posao se ne može odgoditi ili obavljati u inozemstvu.

23 COM(2020) 115, 16. ožujka 2020.

24 COM(2020) 399, 11. lipnja 2020.

25 C(2020) 2050, 30. ožujka 2020.

26 Kako su definirani u člancima 2. i 3. Direktive 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

(b) državljani trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravištem u skladu s Direktivom o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem[27], osobe koje imaju pravo boravka na temelju drugih direktiva EU-a ili nacionalnog prava ili imaju nacionalne vize za dugotrajni boravak i njihovi članovi obitelji.

Međutim, države članice mogu poduzeti odgovarajuće mjere, npr. zahtijevati da takve osobe po povratku iz treće zemlje za koju privremeno ograničenje putovanja nije ukinuto budu u samoizolaciji ili slično, pod uvjetom da isto zahtijevaju i od svojih državljana;

7. Trebalo bi redovito, za svaku pojedinu zemlju, razmatrati recipročnost, posebno kad je riječ o trećim zemljama u kojima je stopa zaraze niža od prosjeka EU-a.

8. Spomenute bi korake trebale primjenjivati sve države članice na svim vanjskim granicama. Države članice trebale bi nastojati primjenjivati sve mjere na ujednačen način.

9. U interesu pravilnog funkcioniranja schengenskog područja, države članice ne bi smjele jednostrano donositi odluke o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU za konkretne treće zemlje prije strogo koordinirane odluke zajedno s ostalim državama članicama o ukidanju ograničenja putovanja za te treće zemlje.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

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.

[27] Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, SL L 16, 23.1.2004., str. 44.