

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2020/1475 НА СЪВЕТА

от 13 октомври 2020 година

относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19

(текст от значение за ЕИП)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 21, параграф 2, член 168, параграф 6 и член 292, първо и второ изречение, от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза правото на свободно движение.
- (2) Съгласно член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾ привежда в действие това право. Член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) също предвижда свобода на движение и пребиваване. Тъй като е необходимо действие на Съюза за постигането на целта, посочена в член 21 от ДФЕС, а Договорите не предвиждат друго по отношение на необходимите правомощия, Съветът може да приеме разпоредби с оглед улесняване на упражняването на правото на свободно движение и пребиваване.
- (3) В съответствие с член 168, параграф 1 от ДФЕС при определянето и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве.
- (4) На 30 януари 2020 г. генералният директор на Световната здравна организация (СЗО) обяви извънредна ситуация в областта на общественото здраве с международно значение във връзка с глобалното разпространение на нов коронавирус, причиняващ коронавирусната болест 2019 (COVID-19). На 11 март 2020 г. СЗО прецени, че COVID-19 може да бъде характеризирана като пандемия.
- (5) С цел ограничаване разпространението на вируса държавите членки приеха различни мерки, някои от които имаха последици за правото на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, например ограничения за влизане или изисквания към трансграничните пътници да бъдат поставени под карантина.
- (6) На 13 февруари 2020 г. Съветът прие заключенията относно COVID-19 ⁽²⁾, в които настойчиво призова държавите членки да работят заедно и в сътрудничество с Комисията, по пропорционален и подходящ начин, да се стремят към тясна и засилена координация помежду си, за да се осигури ефективността на всички мерки, включително, при необходимост, мерките по отношение на пътуванията при същевременно запазване на свободното движение в рамките на Съюза, за да се гарантира оптимално опазване на общественото здраве.

⁽¹⁾ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

⁽²⁾ ОВ С 57, 20.2.2020 г., стр. 4

- (7) На 10 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на Европейския съюз изтъкнаха необходимостта от съвместен европейски подход към COVID-19.
- (8) От март 2020 г. насам Комисията прие редица насоки и съобщения с цел подпомагане на усилията на държавите членки за координация и гарантиране на свободното движение в рамките на Съюза по време на пандемията от COVID-19 ⁽³⁾.
- (9) Тъй като пандемията от COVID-19 предизвика безпрецедентна извънредна ситуация в областта на здравето, защитата на общественото здраве се превърна в първостепенен приоритет както за Съюза, така и за неговите държави членки. На основание опазването на общественото здраве държавите членки могат да предприемат мерки за ограничаване на свободното движение на хора в рамките на Съюза. Съгласно член 168, параграф 7 от ДФЕС определянето на националните здравни политики, включително организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи, е отговорност на държавите членки и следователно може да се различава в отделните държави членки. Въпреки че държавите членки са компетентни да вземат решения относно най-подходящите мерки за опазване на общественото здраве, включително например изисквания за карантина или тестване, е целесъобразно да се осигури координацията на тези мерки, за да се гарантира упражняването на правото на свободно движение и борбата със сериозна трансгранична заплаха за здравето като COVID-19.
- (10) При приемането и прилагането на ограничения на свободното движение държавите членки следва да спазват принципите на правото на ЕС, по-специално принципите на пропорционалност и недискриминация. Настоящата препоръка има за цел да улесни координираното прилагане на тези принципи към извънредната ситуация, предизвикана от пандемията от COVID-19. Поради това механизмите, които се въвеждат с настоящата препоръка, следва да бъдат строго ограничени по обхват и време до ограниченията, приети в отговор на тази пандемия.
- (11) Едностранните мерки в тази област имат потенциала да причинят значителни смущения, тъй като предприятията и гражданите са изправени пред широк спектър различаващи се и бързо променящи се мерки. Това е особено вредно в положение, в което европейската икономика вече е значително засегната от вируса.
- (12) Настоящата препоръка има за цел да гарантира засилена координация между държавите членки, когато се обмисля приемането на мерки, ограничаващи свободното движение по съображения, свързани с общественото здраве. За да се сведат ограниченията до строго необходимото, държавите членки следва, по недискриминационен начин и доколкото е възможно, да прилагат тези ограничения за лица, идващи от конкретни области или региони, които са особено засегнати, а не от цялата територия на дадена държава членка.
- (13) За координиран подход между държавите членки се изискват съвместни усилия по следните ключови въпроси: прилагането на общи критерии и прагове при вземането на решение дали да се въведат ограничения на свободното движение, картографиране на риска от предаване на COVID-19 въз основа на съгласуван цветови код и координиран подход по отношение на мерките, ако има такива, които могат по подходящ начин да се прилагат за лицата, които се движат между районите, в зависимост от степента на риска от предаване в тези райони.
- (14) Критериите и праговете, посочени в настоящата препоръка, се основават на данните, предоставени от държавите членки. Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да публикува и актуализира ежеседмично изчерпателен набор от данни и карти, очертаващи състоянието на общите критерии за регионите на ЕС, като използва данните, предоставени от държавите членки.

⁽³⁾ Насоки на Комисията за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (ОВ С 861, 16.3.2020 г., стр. 1), Насоки на Комисията относно упражняването на правото на свободно движение на работници по време на пандемията от COVID-19 (ОВ С 102 I, 30.3.2020 г., стр. 12), „Съвместна европейска пътна карта за вдигане на противоепидемичните мерки във връзка с COVID-19“ на председателя на Европейската комисия и председателя на Европейския съвет, Насоки на Комисията относно свободното движение на медицински специалисти и минимална хармонизация на квалификацията, свързани със спешните мерки в контекста на COVID-19 (ОВ С 156, 8.5.2020 г., стр. 1), Съобщение на Комисията, озаглавено „Към поэтапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на граничния контрол по вътрешните граници“ (ОВ С 169, 15.5.2020, стр. 30), Съобщение на Комисията относно третата оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС, COM(2020) 299 final, Насоки на Комисията за сезонните работници в ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 (ОВ С 235 I, 17.7.2020 г., стр. 1), Съобщение на Комисията относно прилагането на зелените ленти за преминаване, предвидени в насоките за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (ОВ С 96 I, 24.3.2020 г., стр. 1), Насоки на Комисията за улесняване на въздушните превози на товари по време на епидемията от COVID-19 (ОВ С 100 I, 27.3.2020 г., стр. 1) и Насоки на Комисията относно опазването на здравето, репатрирането и пътническите услуги за моряците, пътниците и други лица, намиращи се на борда на кораби (ОВ С 119, 14.4.2020 г., стр. 1)

- (15) С оглед на променящата се епидемична обстановка Комисията, с подкрепата на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, следва редовно да извършва оценка на критериите, нуждите от данни и праговете, посочени в настоящата препоръка, включително дали да се разгледат други критерии или да се адаптират праговете, както и да предоставя констатациите си на Съвета за разглеждане, заедно с предложение за изменение на препоръката, когато е необходимо.
- (16) Настоящата препоръка не следва да се разбира като улесняваща или насърчаваща приемането на ограничения на свободното движение, въвеждани в отговор на пандемията, а по-скоро има за цел да осигури координиран подход, в случай че дадена държава членка реши да въведе такива ограничения. Решението дали да се въведат ограничения на свободното движение остава отговорност на държавите членки, които трябва да спазват изискванията на правото на Съюза. По същия начин държавите членки си запазват гъвкавостта да не въведат ограничения, дори ако критериите и праговете, посочени в настоящата препоръка, са изпълнени.
- (17) Ограничения на свободното движение следва да се разглеждат само когато държавите членки разполагат с достатъчно доказателства, за да обосноват такива ограничения от гледна точка на ползата за общественото здраве, и имат основателни причини да считат, че ограниченията биха били ефективни.
- (18) За да се ограничат смущенията на вътрешния пазар и на семейния живот по време на пандемията, пътуващите с ключови функции или нужди, например работници или самостоятелно заети лица, упражняващи особено важни професии, трансгранични работници, транспортни работници или доставчици на транспортни услуги, моряци и лица, пътуващи по наложителни служебни или семейни причини, включително редовно пътуващи членове на трансгранични семейства, не следва да бъдат поставяни под карантина.
- (19) Ясната, навременна и изчерпателна информация за другите държави членки и широката общественост е от решаващо значение за ограничаване на въздействието на всички въведени ограничения на свободното движение, като се гарантира предвидимост, правна сигурност и спазване от страна на гражданите,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

Общи принципи

когато приемат и прилагат мерки за защита на общественото здраве в отговор на пандемията от COVID-19, държавите членки следва да координират действията си въз основа, доколкото е възможно, на следните принципи:

1. Всички ограничения на свободното движение на хора в рамките на Съюза, въведени с цел ограничаване на разпространението на COVID-19, следва да се основават на конкретни и ограничени основания от обществен интерес, а именно опазването на общественото здраве. Необходимо е тези ограничения да се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, по-специално пропорционалност и недискриминация. Следователно всички предприемани мерки не следва да надхвърлят строго необходимото за опазване на общественото здраве.
2. Всички подобни ограничения следва да бъдат премахнати веднага щом епидемичната обстановка позволи това.
3. Не може да има дискриминация между държавите членки, например чрез прилагане на по-благоприятни правила за пътуване до и от съседна държава членка в сравнение с пътуванията до и от други държави членки в същата епидемична обстановка.
4. Ограниченията не може да се основават на гражданството на съответното лице, а следва да се основават на местонахождението(ята) на лицето през 14-те дни преди пристигането.
5. Държавите членки следва винаги да приемат собствените си граждани и гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които пребивават на тяхна територия, и следва да улесняват бързото транзитно преминаване през своята територия.
6. Държавите членки следва да обърнат специално внимание на особеностите на трансграничните региони, най-отдалечените региони, ексклавите и географски изолираните райони, както и на необходимостта от сътрудничество на местно и регионално равнище.

7. Държавите членки следва редовно да обменят информация по всички въпроси, попадащи в обхвата на настоящата препоръка.

Общи критерии

8. Когато обмислят ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, държавите членки следва да вземат предвид следните основни критерии:
- „14-дневния кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19“, т.е. общият брой на новосъобщените случаи на COVID-19 на 100 000 души от населението през последните 14 дни на регионално равнище;
 - „процента на положителните проби“, т.е. процентът на положителните проби от всички направени тестове за инфекция с COVID-19 през последната седмица;
 - „интензивността на тестването“, т.е. броят на направените проби за инфекция с COVID-19 на 100 000 души от населението през последната седмица.

Данни за общите критерии

9. За да се гарантира наличието на изчерпателни и сравними данни, държавите членки следва ежеседмично да предоставят на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията наличните данни относно критериите, посочени в точка 8.

Държавите членки следва да предоставят тези данни и на регионално равнище, за да се гарантира, че всички мерки могат да бъдат насочени към онези региони, където те са строго необходими.

Държавите членки следва да обменят информация за всички стратегии за тестване, които прилагат.

Картографиране на рисковите райони

10. Въз основа на предоставените от държавите членки данни Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да публикува карта на държавите — членки на ЕС, с разбивка по региони, за да подпомогне вземането на решения от държавите членки. Тази карта следва да включва и данни от Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и, веднага щом бъдат налице условията за това (*), Конфедерация Швейцария. На тази карта всеки район следва да бъде обозначен със следните цветове:

- зелено, ако 14-дневният кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19 е по-малък от 25 и процентът на положителните проби за инфекция с COVID-19 е по-малък от 4 %;
- оранжево, ако 14-дневният кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19 е по-малък от 50, но процентът на положителните проби за инфекция с COVID-19 е 4 % или повече, или ако 14-дневният кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19 варира от 25 до 150, но процентът на положителните проби за инфекция с COVID-19 е по-малък от 4 %;
- червено, ако 14-дневният кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19 е 50 или повече и процентът на положителните проби за инфекция с COVID-19 е 4 % или повече, или ако 14-дневният кумулативен брой на уведомленията за случаи на COVID-19 е повече от 150 на 100 000 души от населението;
- сиво, ако не е налице достатъчно информация за оценка на критериите по букви а)—в) или ако интензивността на тестване е 300 или по-малко теста за инфекция с COVID-19 на 100 000 души от населението.

Освен това Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да представя отделни карти за всеки основен показател, допринасящ за цялостната карта: 14-дневния брой на уведомленията на регионално ниво, както и броя на направените тестове и броя на положителните проби на национално равнище през последната седмица. След като бъдат налични данни на регионално равнище, всички карти следва да се основават на тези данни.

(*) При условие че бъде сключено споразумение между ЕС и Конфедерация Швейцария за сътрудничество в областта на общественото здраве, включително за участието на Конфедерация Швейцария в Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията в съответствие с Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. за създаване на Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (ОВ L 142, 30.4.2004 г., стр. 1).

11. Всяка седмица Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да публикува актуализираните картите и съответстващите им данни.

Общи прагове, ако се разглеждат ограничения на свободното движение по причини, свързани с общественото здраве

12. Държавите членки не следва да ограничават свободното движение на лица, пътуващи до или от райони на друга държава членка, които са класифицирани като „зелени“ съгласно точка 9а.
13. Ако се преценява дали да се прилагат ограничения за район, който не е класифициран като „зелен“ съгласно точка 10:
 - а) държавите членки следва да зачитат различията в епидемичната обстановка между оранжевите и червените зони и да действат по пропорционален начин;
 - б) държавите членки може да вземат предвид допълнителни критерии и тенденции. За тази цел Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията ще предоставя ежеседмично данни за броя на населението, броя на хоспитализациите, броя на приетите в отделения за интензивни грижи и процента на смъртност, ако има такива данни;
 - в) държавите членки следва да вземат предвид епидемичната обстановка на своята територия, включително политиките на тестване, броя на направените тестове и процента на положителните проби, както и други епидемични показатели;
 - г) държавите членки следва да отчетат стратегиите за тестване и да вземат под специално внимание положението в районите с висока интензивност на тестване.

Координация между държавите членки

14. Държавите членки, които възнамеряват да прилагат ограничения за лица, пътуващи до или от район, който не е класифициран като „зелен“ съгласно точка 10, въз основа на собствените си процеси на вземане на решения, следва първо да информират засегнатата държава членка преди влизането им в сила. Особено внимание следва да се обърне на трансграничното сътрудничество, най-отдалечените региони, ексклавите и географски изолираните райони. Останалите държави членки и Комисията следва също да бъдат информирани за това намерение преди влизането в сила на ограниченията. Ако е възможно, информацията следва да бъде предоставена 48 часа предварително.

С цел да бъдат информирани другите държави членки и Комисията държавите членки следва да използват установените мрежи за комуникация, включително тази на IPCR. Звената за контакт на IPCR следва да гарантират, че информацията се предава незабавно на техните компетентни органи.

15. Държавите членки следва незабавно да информират другите държави членки и Комисията за отмяната или облекчаването на всички въведени по-рано ограничителни мерки, които следва да влязат в сила, възможно най-скоро.

Ограниченията на свободното движение следва да бъдат премахнати, когато даден район отново е класифициран като „зелен“ съгласно точка 10, при условие че са изминали най-малко 14 дни от въвеждането им.

16. Най-късно 7 дни след приемането на настоящата препоръка държавите членки следва постепенно да премахнат ограниченията, прилагани за райони, които са класифицирани като „зелени“ съгласно точка 10, преди приемането на настоящата препоръка.

Обща рамка по отношение на възможните мерки за пътници, идващи от райони с по-висок риск

17. По принцип държавите членки не следва да отказват влизането на лица, пътуващи от други държави членки.

Държавите членки, които считат за необходимо да въведат ограничения на свободното движение въз основа на собствените си процеси на вземане на решения, може да изискват от лицата, пътуващи от район, който не е класифициран като „зелен“ съгласно точка 10:

- а) да бъдат подложени на карантина/самоизолация; и/или
- б) след пристигането да се подлагат на тест за инфекция с COVID-19.

Държавите членки може да предложат на пътуващите лица възможността да заменят теста, посочен в буква б), с тест за инфекция с COVID-19, извършен преди пристигането.

Държавите членки следва да засилят усилията си за координиране на продължителността на карантината/самоизолацията и възможностите за заместването им. Когато е възможно и в съответствие със стратегиите, възприети от държавите членки, следва да се насърчава развитието на тестванията.

18. Държавите членки следва взаимно да признават резултатите от тестовете за инфекция с COVID-19, извършени в други държави членки от сертифицирани здравни органи. Държавите членки следва да засилят сътрудничеството по различни аспекти, свързани с тестването, включително верифицирането на удостоверения за тестване, като се вземат предвид научните изследвания и становищата на специалистите по епидемиология, както и добрите практики.
19. Пътуващите с ключови функции или нужди не следва да бъдат поставяни под карантина по време на изпълнение на тези ключови функции, по-специално:
 - а) работници или самостоятелно заети лица, упражняващи особено важни професии, включително здравни работници, погранични и командировани работници, както и сезонни работници, както е посочено в Насоките относно упражняването на свободното движение на работници по време на пандемията от COVID-19 ⁽⁵⁾;
 - б) транспортни работници или доставчици на транспортни услуги, включително водачи на товарни превозни средства, превозващи товари за използване на територията, както и тези, които само преминават транзитно;
 - в) пациенти, пътуващи по наложителни медицински причини;
 - г) ученици, студенти и стажанти, които ежедневно пътуват в чужбина;
 - д) лица, пътуващи по наложителни семейни или служебни причини;
 - е) дипломати, служители на международни организации и лица, поканени от международни организации, чието физическо присъствие е необходимо за доброто функциониране на тези организации, военнослужещи и полицейски служители, както и хуманитарни работници и служители в областта на гражданската защита при изпълнение на техните функции;
 - ж) транзитно преминаващи пътници;
 - з) моряци;
 - и) журналисти при изпълнение на служебните си задължения.
20. Държавите членки могат да изискват от лицата, влизащи на тяхна територия, да подават формуляри за локализиране на пътниците, в съответствие с изискванията за защита на данните. Следва да се изготви общ европейски формуляр за локализиране на пътниците, който да може да се използва от държавите членки. Когато е възможно, следва да се използва цифров вариант на информацията за локализиране на пътниците, за да се опрости обработката, като същевременно се гарантира равен достъп за всички граждани.
21. Всички мерки, прилагани по отношение на лица, пристигащи от район, класифициран като „червен“, „оранжев“ или „сив“ съгласно точка 10, не може да бъдат дискриминационни, т.е. следва да се прилагат еднакво за завръщащите се граждани на съответната държава членка.
22. Държавите членки следва да гарантират, че всички формални изисквания, наложени на гражданите и предприятията, носят конкретна полза за усилията в областта на общественото здраве за борба с пандемията и не създават неоснователна и ненужна административна тежест.
23. Ако дадено лице развие симптоми при пристигането си по местоназначение, тестването, диагностицирането, изолацията и проследяването на контактите следва да се извършват в съответствие с местната практика, без да му се отказва влизане. Информацията за случаите, установени при пристигането, следва незабавно да се споделя с органите на общественото здравеопазване на държавите, в които съответното лице е пребивавало през предходните 14 дни, с цел проследяване на контактите, като се използва системата за ранно предупреждение и реагиране.
24. Ограниченията не следва да бъдат под формата на забрани за извършване на определени транспортни услуги.

⁽⁵⁾ ОВ С 102 I, 30.3.2020 г., стр. 12

Комуникация и предоставяне на информация на обществеността

25. Държавите членки следва да предоставят на съответните заинтересовани страни и на широката общественост ясна, изчерпателна и навременна информация относно всички ограничения на свободното движение, съпътстващите изисквания (например отрицателни тестове за инфекция с COVID-19 или формуляри за локализиране на пътниците), както и относно мерките, прилагани по отношение на пътуващите от рискови райони, възможно най-рано преди въвеждането на нови мерки. По принцип тази информация следва да бъде публикувана 24 часа преди влизането в сила на мерките, като се има предвид, че е необходима известна гъвкавост при епидемични извънредни ситуации.

Тази информация следва да бъде предоставена и на интернет платформата „Re-open EU“, която следва да съдържа препратка към картата, редовно публикувана от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията съгласно точки 10 и 11.

Съдържанието на мерките, географският им обхват и категориите лица, за които се прилагат, следва да бъдат ясно описани.

Преразглеждане

26. Настоящата препоръка следва да се преразглежда редовно от Комисията, подпомагана от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията. Комисията следва редовно да докладва на Съвета по този въпрос.

Съставено в Люксембург на 13 октомври 2020 година.

За Съвета
Председател
M. ROTH
