

УДК: 342.76:[616.98:578.834(4-672EU)]

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 97-110

Изворни научни рад

Рад примљен 2. 3. 2022. године

Рад одобрен 6. 4. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.6

КООРДИНИСАНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА БЕЗБЕДНО И СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19

Јелица ГОРДАНИЋ¹

Анстракт: Пандемија вируса Covid-19 проузроковала је велику здравствену кризу која је умногоме изменила живот и навике целокупног човечанства. На нивоу ЕУ, свака држава чланица примењивала је рестриктивне мере којима је била ограничавана слобода кретања. То је било нужно како би се омогућио координирани одговор држава чланица на пандемију. Надлежни органи ЕУ истовремено су усвојили бројне препоруке у циљу усклађенијег приступа у управљању насталом здравственом кризом. Предметни рад је посвећен анализи Препоруке Савета ЕУ 2022/107 о координисаном приступу за олакшање безбедног и слободног кретања током пандемије Covid-19. Препоруком је измењена ранија Препорука 2020/1475. Предвиђене мере према Препоруци у први план стављају вакцинацију, тестирање и опоравак од болести Covid-19, а што се доказује издатом дигиталном Covid потврдом. Ова потврда је имала за циљ да олакша слободу и безбедност кретања унутар ЕУ без примене додатних рестриктивних мера. За грађане Србије, као земље кандидата за приступање ЕУ, овакав координирани приступ ЕУ у погледу обезбеђења слободе, такође је имао одређене последице.

Кључне речи: Европска унија, пандемија, Covid-19, вакцинација, ЕУ дигитална Covid потврда, Србија.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

1) УВОД

Из садашње перспективе може се закључити да је 2020. година неповратно изменила животне токове човечанства. Генерални директор Светске здравствене организације (СЗО) прогласио је 30. јануара 2020. године ванредну ситуацију за јавно здравље на глобалном нивоу услед избијања новог коронавируса – Covid-19.² Само месец касније, 11. марта 2020. године, СЗО је прогласио пандемију вируса Covid-19.³ Пандемија је узроковала незапамћену здравствену кризу на глобалном нивоу. Заштита јавног здравља постала је најважнији приоритет свих држава света. За ЕУ као међународну организацију, и њене државе чланице, пандемија представља једну врсту теста на више нивоа. Ефекти и последице пандемије могу се посматрати кроз питање односа ЕУ и њених држава чланица, потом кроз питање будућности глобалне улоге и глобалних амбиција ЕУ, те кроз питање теста европског јединства и идентитета.⁴ У циљу заштите јавног здравља, чланице ЕУ могу предузимати мере којима се ограничава слободно кретање лица унутар Уније. Према члану 168 став 7 Уговора о функционисању ЕУ, државе чланице су одговорне, „за утврђивање здравствене политике као и за организовање и пружање здравствених услуга и здравствене неге”, које се могу разликовати од чланице до чланице.⁵ У циљу ограничења ширења вируса, државе чланице усвојиле су разноврсне мере. Многе од тих мера „биле су изазов за принцип владавине права, и у неким случајевима, довеле су у питање њихову усклађеност са Уставом и правима гарантованим Европском конвенцијом о људским правима”.⁶ Одговоре неких чланица на пандемију теоретичари

² World Health Organization, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), 30. January 2020. Интернет: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)), 25. 2. 2022.

³ World Health Organization, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19-11 March 2020. Интернет: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, 25. 2. 2022.

⁴ Jelica Gordanić, “The global role and ambitions of the European Union – Before and during the Covid-19 pandemic”, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 73–85, p. 78.

⁵ Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf

⁶ Hana Kováčiková, “COVID-19 – An excuse to avoid the rule of law? The case of Slovakia”, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response*

карактеришу као „мноштво поновљених грешака и неуспеха”.⁷ Оно што је, међутим, заједничко јесте мишљење да су мере увелико утицале на право грађана да се слободно крећу и бораве унутар државног подручја држава чланица, попут ограничења уласка или захтева да се прекогранични путници који остварују права на слободно кретање подвргну тестирању на инфекцију вирусом Covid-19. Иако су државе чланице надлежне за одлучивање о најадекватнијим мерама заштите јавног здравља, неопходна је њихова координација како би се омогућило остварење права на слободно кретање. Државе чланице, приликом усвајања мера којима се ограничава слобода кретања, требало би да поштују начела права ЕУ, са посебним акцентом на начело пропорционалности и начело недискриминације. Циљ Препоруке Савета 2022/107 јесте олакшавање координисане примене тих начела током пандемије Covid-19. Постојање једностраних мера на нивоу држава чланица може узроковати знатне практичне потешкоће. Грађани су суочени са мноштвом различитих, рестриктивних мера које се, поврх свега, релативно брзо мењају. Координисани приступ на нивоу ЕУ има за циљ избегавање поновног увођења надзора на унутрашњим границама. Ригорозне мере попут затварања граница, опште забране путовања или суспензије летова нису оправдане. С друге стране, циљане и координисане мере као тестирања или потврде о вакцинацији узрокују знатно мање поремећаја и несигурности. Имајући у виду велики постотак вакцинисаног становништва, у Препоруци Савета 2022/107 уочава се и измењена перцепција ЕУ у погледу борбе против болести SARS-CoV-2. Кључни фактор постаје чињеница да ли је лице вакцинисано, тестирано или се опоравило од болести, што је видљиво из ЕУ дигиталне Covid потврде. Према путницима који поседују ЕУ дигиталну Covid потврду не би требало да се примењују додатна ограничења слободе кретања. Посебно, од лица која путују унутар Уније не би требало захтевати подвргавање карантину, имајући у виду да та мера представља значајно ограничење слободе кретања.

2) МЕРЕ ЕУ

Препорука Савета 2020/1475 од 13. октобра 2020. године којом се утврђује координисани приступ у следећим кључним подручјима: примени заједничких критеријума при доношењу одлука о увођењу ограничења

to Covid-19, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 397–412, p. 408.

⁷ Alexis Troude, “The management of the COVID-19 CRISIS by the French authorities”, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States’ Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 449–557, p. 450.

слободног кретања, мапирању опасности од преношења болести SARS-CoV-2 на основу договореног кода у боји, као и координисани приступ у погледу мера које се могу на одговарајући начин применити на лица које се крећу између подручја, зависно од степена опасности преноса у тим подручјима.⁸

Препорука Савета 2021/119 (од 1. фебруара 2021. године) о измени Препоруке 2020/1475, с обзиром на врло високу стопу преноса у целој Унији, која би могла бити повезана са већом преносивошћу нових варијанти вируса SARS-CoV-2 које изазивају забринутост.⁹

Уредба Европског парламента и Савета 2021/953 (од 14. јуна 2021. године) о оквиру за издавање, проверу и прихватање потврда о вакцинацији, тестирању и опоравку од болести SARS-CoV-2 (ЕУ дигитална Covid потврда) ради олакшавања слободног кретања током пандемије болести Covid-19.¹⁰ Оквир је успостављен како би се носиоцима ЕУ дигиталне Covid потврде олакшало остваривање права на слободно кретање током пандемије болести SARS-CoV-2. Уредбом се доприноси и олакшавању поступног укидања ограничења слободног кретања која су државе чланице увеле у складу с правом Уније како би се ограничило ширење вируса SARS-CoV-2, на координисани начин. Уредба се почела примењивати од 1. јула 2021. године. Од тог датума вакцинисане, тестиране и особе које су прележале болест имају право да добију ЕУ дигиталну Covid потврду након вакцинисања, тестирања или опоравка од болести у држави чланице.

Како би на најбољи начин искористио оквир за ЕУ дигиталну COVID потврду, Савет је 14. јуна 2021. усвојио Препоруку 2021/961 о измени Препоруке 2020/1475.¹¹

⁸ “Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 337/3. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475> 18.02.2022.

⁹ “Council Recommendation (EU) 2021/119 of 1 February 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L1 36/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021H0119> 18.02.2022.

¹⁰ “Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 211/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953> 18. 2. 2022.

¹¹ “Council Recommendation (EU) 2021/961 of 14 June 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response

Сам почетак пандемије на нивоу ЕУ показао је велику разједињеност и губитак поверења грађана у европске институције. Велики број грађана ЕУ сматрао је да је ова организација постала ирелевантна у погледу одговора на кризу. У анкети коју је спровео Европски савет за спољне односе, у јуну 2020. године, међу грађанима скоро свих ЕУ држава чланица постојао је осећај да је њихова држава препуштена сама себи у борби са пандемијом.¹² Откриће вакцина против болести SARS-CoV-2 узроковало је значајне геополитичке турбуленције на релацији Исток–Запад.¹³ Почетак процеса вакцинације у ЕУ није текао добрим темпом, што је подстакло стратешке наративе Пекинга и Москве који су у први план истицали своје моделе управљања као боље у односу на тековине либералне демократије Запада. Поједини теоретичари оцењивали су овакве тенденције Пекинга и Москве као, „супарничке режиме задужене за подривање трансатлантског савеза”.¹⁴ Напредак процеса вакцинације бележи значајне позитивне промене у одговору ЕУ на пандемију. Од јуна 2021. догодиле су се две важне промене које су утицале на слободно и безбедно кретање унутар Уније. Више од 68% укупног становништва Уније вакцинисано је са две дозе вакцине, што је велики помак у односу на мање од 30% у тренутку усвајања последње измене Препоруке 2020/1475 и Уредбе 2021/953. Захваљујући вакцинацији, знатно већи проценат становништва је боље заштићен од тежих облика и смртности од болести SARS-CoV-2. Увођење ЕУ дигиталне COVID потврде показало је добре резултате. Потврда је постала поуздан механизам за олакшавање слободе кретања током пандемије. Комисија је 21. децембра 2021. године усвојила делегирану Уредбу 2021/2288 о измени Прилога Уредбе 2021/953 Европског парламента и Савета у погледу периода прихватања потврда о вакцинацији издатих у формату ЕУ дигиталне COVID потврде на којима је наведено да је одређено лице потпуно вакцинисано примарном серијом вакцине. Потврде о потпуној вакцинацији примарном серијом вакцине прихватају се уколико није прошло више од 270 дана од примања последње дозе у тој серији.¹⁵

to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 213/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32021H0961> 18. 2. 2022.

¹² Susi Dennison, Pawel Zerka et al., “Together in trauma: Europeans and the World after Covid-19”, *Policy Paper*, European Council on Foreign Relations, 2020, pp. 1–68. pp. 2–3.

¹³ Igor Pellicciari, “The poor donor and the rich recipient. Foreign aid and donors’ competition in the COVID-19 era”, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States’ Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 261–277, pp. 268–271.

¹⁴ Susan Corke, “Covid-19 pandemic recovery: If the US and Europe find the will, multilateralism is the way”, *IAI Papers*, 2020, vol. 20, бр.40, pp. 1–18, p. 3.

¹⁵ “Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2288 of 21 December 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council as

3) САДРЖАЈ

Препорука Савета (ЕУ) 2022/107 састоји се из неколико елемената: Општих начела; Координисаног оквира за олакшање сигурног слободног кретања током пандемије Covid-19; изузетака; ЕУ карте „семафор“ и изузетака који се примењују у овом случају; Поступања у случају нових варијанти које изазивају забринутост или које су од интереса за механизам „хитног кочења“; Образац за лоцирање путника и праћење контаката, као и део који се односи на комуникацију и информисање јавности.

Општа начела

Препоруком се наводи да приликом усвајања мера које се односе на заштиту јавног здравља као одговора на пандемију Covid-19, државе чланице треба у што већој мери да ускладе своја деловања како не би дошло до конфузије у пракси. Како би се овај циљ остварио неопходно је поштовање одређених начела. На првом месту се истичу начела пропорционалности и недискриминације. Сва ограничења слободног кретања лица унутар ЕУ, која се уводе ради ограничавања ширења болести SARS-CoV-2, требала би се заснивати на конкретним разлозима. Мере које државе чланице предузимају не би требале надилазити оно што је неопходно за очување јавног здравља и требале би имати привремени карактер. Сва ограничења која су уведена у циљу заштите од болести SARS-CoV-2 требала би бити укинута чим то епидемиолошка ситуација дозволи.¹⁶ Дискриминација не сме постојати између држава чланица, нити бити усмерена према грађанима других чланица. Тако, на пример, државе не би требале усвајати повољнија правила за путовања у суседне државе чланице а, рецимо, строжија правила у односу на друге чланице. Државаљанство међу чланицама ЕУ не сме бити основ за ограничења. Препорука наводи и да државе чланице треба увек да прихвате своје држављане, као и грађане Уније и чланове њихових породица који бораве на њиховом државном подручју. У начелу, државе чланице ЕУ не би требале одбити улазак лицима која путују из других држава чланица и требало би да им омогуће брз транзит преко својих државних подручја.¹⁷

regards the acceptance period of vaccination certificates issued in the EU Digital COVID Certificate format indicating the completion of the primary vaccination series”, *Official Journal of the European Union*, L 458/459. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2288> 19. 2. 2022.

¹⁶ “Council Recommendation (EU) 2022/107 of 25 January 2022 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic and replacing Recommendation (EU) 2020/1475, General Principles”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>, 22. 2. 2022.

¹⁷ Ibid.

Оквир за олакшање сигурног слободног кретања током пандемије Covid-19

Све државе чланице ЕУ упућују се на прихватање ЕУ дигиталне Covid потврде, уколико се може проверити њена веродостојност. Потврда мора бити издата од стране неке од држава чланица ЕУ и мора испуњавати одређене услове:

- другу дозу вакцине у случају вакцина које се примају у две дозе;
- једну дозу вакцине у случају једнодозних вакцина;
- у складу са стратегијом вакцинације државе чланице у којој је обављено вакцинисање – једну дозу вакцине за које су предвиђене две дозе након што је лице претходно било заражено вирусом Covid-19;
- бустер доза, након завршетка примарне серије вакцинације.¹⁸

Државе чланице требале би осигурати приступ трећој дози вакцине за становништво чије се потврде о потпуној вакцинацији примарном серијом вакцине приближавају истеку стандардног раздобља прихватања и за које су национална тела издала препоруку за примање треће дозе. Препорука наводи да државе чланице могу да прихвате и потврде о вакцинацији за вакцине које су одобриле националне власти или СЗО.¹⁹ Имајући у виду да вакцинисање против болести SARS-CoV-2 није обавезно на нивоу ЕУ, као једна од координисаних мера за државе чланице наводи се прихватање негативне потврде о тестирању у складу са Уредбом (ЕУ) 2021/953. Потврда о тестирању сматраће се валидном уколико је издата:

- највише 72 сата пре доласка, у случају молекуларног теста који се темељи на амплификацији нуклеинске киселине (NAAT), или
- највише 24 сата пре доласка, у случају брзог антигенског теста (RAT) који је наведен на заједничком ажурираном попису брзих тестова на антигене за Covid-19 утврђеном на основу Препоруке Савета од 21. јануара 2021. године.²⁰

Државе чланице требале би настојати да потврде о тестирању издају у најкраћем могућем року након узимања узорка. За потребе путовања у оквиру остваривања права на слободно кретање, државе чланице требало би да прихвате обе врсте тестова. Трећа врста потврда, која припада координисаним мерама, је потврда о прележаној болести SARS-CoV-2. Ова врста потврде треба да буде издата у складу са Уредбом 2021/953 у којој се

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

наводи да је прошло највише 180 дана од датума првог позитивног резултата NAAT-а. Од лица које не поседују ЕУ дигиталну COVID потврду, издату у складу са Уредбом 2021/953, државе чланице могу захтевати да се пре или најкасније 24 сата након доласка подвргну NAAT-у или RAT-у наведеном на заједничком ажурираном попису.²¹

Изузеци

Постоје одређене категорије путника од којих се не захтева поседовање ЕУ дигиталне COVID потврде издате на основу Уредбе (ЕУ) 2021/953. Ту спадају:

- радници у саобраћајном сектору или вршиоци услуга превоза, укључујући возаче и посаде теретних возила који превозе робу за употребу на државном подручју и они који су само у транзиту;
- пацијенти који путују из неопходних здравствених разлога;
- поморци;
- особе које живе у пограничним подручјима и свакодневно или често путују преко границе ради посла, пословања, образовања, породице или здравствене заштите
- деца млађа од 12 година.²²

ЕУ карта „семафор“ и изузеци

Важан део ове Препоруке односи се на ЕУ карту „семафор“ и изузетке, као и додатне мере које се примењују са њом. Сврха „семафор“ карте јесте информисање јавности и органа држава чланица о развоју епидемиолошке ситуације у ЕУ. На основу података, које достављају државе чланице, Европски центар за спречавање и контролу болести објављује карту, на којој се употребом боја семафора на одређеним регионима, означава потенцијални степен ризика заражености путника из тих региона вирусом Covid-19. Европски центар за спречавање и контролу болести ажурира „семафор“ карту сваког четвртка.²³ На основу карте „семафор“ државе чланице би требало да примењују следеће мере за путовања у подручја, и из подручја, на

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ European Centre for Disease Prevention and Control, Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU. Интернет: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement> 26. 2. 2022.

којима вирус циркулише на врло високим нивоима и која су класификована као „тамноцрвена“: (а) грађани држава чланица требало би да избегавају сва необавезна путовања у та подручја и из њих; (б) од лица које не поседују потврду о вакцинацији или прележаном вирусу, а долазе из тих подручја, требало би захтевати да се пре одласка подвргну NAAT-у или RAT-у који су наведени на заједничком и ажурираном попису, и да се подвргну карантину/самоизолацији у трајању од десет дана након доласка. Карантин/самоизолација се може завршити и раније уколико се лице подвргне тестирању на инфекцију вирусом SARS-CoV-2, најраније петог дана након доласка и ако је резултат негативан.²⁴ Од лица на која се примењују изузеци од поседовања ЕУ дигиталног Covid сертификата не би требало захтевати самоизолацију или карантин, али се може захтевати поседовање потврде о негативном резултату тестирања. Радницима у саобраћајном сектору, или вршиоцима услуга превоза, док обављају своју нужну функцију не би требало захтевати мере самоизолације/карантина или поседовање потврде о негативном резултату тестирања. Такође, деци млађој од 12 година која долазе из подручја означених „тамноцрвеном“, и која поседују ЕУ дигиталну COVID потврду или негативан тест на присуство Covid-19, не би требало захтевати да се подвргну карантину/самоизолацији.²⁵

Поступање у случају нових варијанти које изазивају забринутост или су од интереса за механизам „хитног кочења“

Препоруком се предвиђа и поступање држава чланица у случају варијанти које изазивају забринутост или су од интереса, као и механизам хитног кочења. Државе чланице треба да обрате посебну пажњу на ширење нових варијанти вируса Covid-19, а посебно варијанти код којих је преносивост већа и које узрокују тежи облик болести или утичу на ефикасност вакцине. Чланице ЕУ требало би да користе податке и процене ризика које је објавио Европски центар за спречавање и контролу болести. Државама чланицама ЕУ препоручује се одржавање високог степена секвенцирања. Секвенцирање подразумева декодирање генетског материјала вируса како би се уочиле мутације и утврдило какав ефекат оне могу имати на вирус – да ли ће га учинити више или мање преносивим, да ли ће изазивати теже или лакше симптоме и слично. Једном седмично, државе чланице треба да доставе податке о опсегу и резултатима секвенцирања случајева позитивних на Covid-19 према регионалном критеријуму, како би се омогућило увођење евентуалних мера за неопходна подручја. Као вид

²⁴ “Council Recommendation (EU) 2022/107...”, op. cit.

²⁵ Ibid.

одговора на нову варијанту вируса која изазива забринутост, држава чланица може захтевати од путника да се након уласка на њену територију подвргну различитим ограничавајућим мерама попут карантина/самоизолације, тестирања итд. О свим тим мерама, држава чланица треба да обавести Комисију и друге државе чланице и достави информације сходно одредби члана 11 став 2 Уредбе 2021/953. Уколико је могуће, информације би требало доставити 48 сати пре увођења ограничења.²⁶

Државе чланице имају могућност да у напред наведеним ситуацијама уведу механизам „хитног кочења” и да захтевају да се радници у саобраћајном сектору и пружаоци услуга превоза подвргну тестирању на Covid-19. У оваквим ситуацијама требало би употребити брзе антигенске тестове и не захтевати карантин, како не би дошло до поремећаја у превозу. Уколико дође до појаве поремећаја у превозу или ланцу снабдевања, државе чланице требало би одмах да укину или ставе ван снаге захтеве за тестирање.²⁷ Савет би, на основу информација достављених у складу са чланом 22 Препоруке, у блиској сарадњи са Комисијом и уз подршку Европског центра за спречавање и контролу болести, требао преиспитати ситуацију на координисан начин. Током састанка држава чланица требало би да изнесе образложење својих мера. Комисија може, на основу редовне процене нових доказа Европског центра за спречавање и контролу болести, предложити и расправу у Савету о новој варијанти вируса SARS-CoV-2 која изазива забринутост или је од интереса, или о епидемиолошкој ситуацији која се брзо погоршава у држави чланици или у региону унутар државе чланице. Током расправе Комисија би могла предложити да Савет постигне договор о координисаном приступу у погледу путовања из угрожених подручја, којим се настоји одгодити ширење варијанте унутар Уније, као што су захтеви за путнике у погледу тестирања и/или карантина/самоизолације. Сваку ситуацију која је довела до усвајања додатних мера треба редовно преиспитивати. Комисија или државе чланице могу предложити укидање мера успостављених у складу са координисаним приступом новим варијантама вируса Covid-19 које изазивају забринутост или су од интереса.²⁸

Образац за лоцирање путника и праћење контаката

У оквиру дела Препоруке који је насловљен „Образац за лоцирање путника и праћење контаката” државе чланице могу размотрити могућност да од лица које на њихово државно подручје улазе саобраћајним средствима за колективни превоз, захтевају да поднесу обрасце за лоцирање путника

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

(„PLF”) у складу с прописима о заштити података.²⁹ Уколико лице при доласку на одредиште развије симптоме, требало би спровести тестирање, дијагнозу, изолацију и праћење контаката у складу с локалном праксом. Информације о случајевима откривеним по доласку треба без одгађања проследити телима надлежним за јавно здравље у земљама у којима је лице боравило током претходних 14 дана, у сврху откривања контаката, и то путем, ако је то примењиво, платформе за размену PLF-ова, а ако није путем система раног упозоравања и одговора.³⁰

Комуникација и информисање јавности

Последњи део Препруке регулише комуникацију и информисање јавности. У складу с чланом 11 Уредбе 2021/953 државе чланице треба да најширој јавности пружи јасне, потпуне и правовремене информације о свим мерама које утичу на слободно кретање, те свим попутним захтевима. Такву врсту информација требало би објавити најмање 24 сата пре него што мере ступе на снагу. Информације се морају редовно ажурирати и бити доступне и на интернет платформи „Re-open EU”, на којој се налази „семафор” карта коју редовно објављује Европски центар за спречавање и контролу болести. Садржај свих мера, њихово подручје примене, као и категорије лица на које се примењују, треба бити јасно описан.³¹

4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Препорука се примењује од 1. фебруара 2022. године и њоме се замењује Препорука (ЕУ) 2020/1475. Препорука ће престати да се примењује најкасније истовремено када и Уредба 2021/953.

5) ИЗВОРИ

“Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2288 of 21 December 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council as regards the acceptance period of vaccination certificates issued in the EU Digital COVID Certificate format indicating the completion of the primary vaccination series”, *Official Journal of the European Union*, L 458/459. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2288>

²⁹ “EU digital Passenger Locator Form”. Интернет: <https://app.euplf.eu/#/> 26. 2. 2022.

³⁰ “Council Recommendation (EU) 2022/107...” op. cit.

³¹ Ibidem, Communication and information to the public.

- Corke, Susan, Covid-19 pandemic recovery: If the US and Europe find the will, multilateralism is the way, *IAI Papers*, 2020, 20 (40).
- “Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 337/3. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>
- “Council Recommendation (EU) 2021/119 of 1 February 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 36/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021H0119>
- “Council Recommendation (EU) 2021/961 of 14 June 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic”, *Official Journal of the European Union*, L 213/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32021H0961>
- “Council Recommendation (EU) 2022/107 of 25 January 2022 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic and replacing Recommendation (EU) 2020/1475”, *Official Journal of the European Union*, L 18/110. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>
- Dennison, Susi, Pawel Zerka, et al. Together in trauma: Europeans and the World after Covid-19, *Policy Paper*, European Council on Foreign Relations, 2020.
- European Centre for Disease Prevention and Control, Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU. Интернет: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>
- Gordanić, Jelica, The global role and ambitions of the European Union – Before and during the Covid-19 pandemic, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021.
- Kováčiková, Hana, COVID-19 – An excuse to avoid the rule of law? The case of Slovakia, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 397–412.
- Oliu-Bartona, Miquel, Pradelski, Bary B.S.R., “The effect of Covid certificates on vaccine uptake, health outcomes and the economy”, *Working Paper 1*, Bruegel, 2022.
- Pellicciari, Igor, The poor donor and the rich recipient. Foreign aid and donors' competition in the COVID-19 era, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds),

International Organizations and States' Response to Covid-19, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021.

Regulation (EU) 2021/953 Of The European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic, Official Journal of the European Union, L 211/1. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

Troude, Alexis, The management of the COVID-19 CRISIS by the French authorities, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to*

World Health Organization, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. Интернет: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020>

World Health Organization, Statement on the second meeting of the International Health "Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)", 30. January 2020. Интернет: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Препорука Савета 2022/107 представља важан акт Европске уније у борби против пандемије вируса Covid-19. Пре свега, Препорука у први план ставља индивидуални статус лица, а не ситуацију на регионалном нивоу. Вакцинација, тестирање или опоравак од вируса Covid-19 постају кључне одреднице. Овакав приступ уноси и далеко више сигурности за путнике и знатно поједностављује правила у погледу путовања. Ове тенденције су свакако врло добре вести у погледу олакшавања слободе кретања. ЕУ дигитални COVID сертификат је и значајно средство економског опоравка, јер вакцинисана лица могу нормално спроводити све активности, као пре почетка пандемије. Поред тога, висок степен вакцинације спречава нова затварања и рестриктивне мере.³² С друге стране, Препорука Савета

³² Miquel Oliu-Bartona, Bary B.S.R. Pradelski, "The effect of Covid certificates on vaccine uptake, health outcomes and the economy", *Working Paper 1*, Bruegel, 2022. p. 5.

2022/107 је само препорука, те нема својство правне обавезности за државе чланице ЕУ. Имајући у виду да Србија није чланица ЕУ, путовање њених грађана у државе ЕУ зависи искључиво од услова које те државе поставе. Тако нпр. држављани Србије тренутно могу ући у Мађарску без икаквих услова, па чак и без потврде о вакцинацији било којом врстом вакцине или поседовања PCR или брзог антигенског теста. С друге стране, путовања грађана Србије у Италију су изузетно рестриктивна и односе се искључиво на пословне и здравствене разлоге, школовање, апсолутну хитност или учешће на спортским такмичењима. И поред наведене Препоруке 2022/107 грађани Србије треба пред пут у иностранство да провере услове за улазак у одређену чланицу ЕУ. Омикрон, актуелни сој вируса Covid-19, не изазива теже последице. Уколико се овакве тенденције наставе, можда се могу очекивати у ближој будућности мање рестриктивна правила у погледу путовања у државе ЕУ, као и прихватање Препоруке од стране свих чланица ЕУ.

COORDINATED APPROACH OF THE EUROPEAN UNION FOR SAFE AND FREE MOVEMENT DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary: The COVID-19 pandemic has caused a major health crisis that has greatly changed the lives and habits of all humanity. At EU level, each member state has applied restrictive measures restricting freedom of movement. This was necessary to allow a coordinated response by Member States to the pandemic. At the same time, the EU authorities have adopted a number of recommendations aimed at a more coherent approach to managing the emerging health crisis. The present paper is dedicated to the analysis of the EU Council Recommendation 2022/107 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic. The Recommendation replaced the previous Recommendation 2020/1475. The envisaged measures according to the Recommendation put vaccination, testing, and recovery from the COVID-19 disease at the forefront, which is proven by the digital COVID certificate issued. This confirmation was aimed at facilitating freedom and security of movement within the EU without the application of additional restrictive measures. For the citizens of Serbia, as a candidate country for EU accession, this coordinated EU approach to securing freedom has also had certain consequences.

Keywords: European Union, pandemic, COVID-19, vaccination, EU digital COVID certificate, Serbia.