

האיחוד האירופי ומשבר הקורונה

אתגרי האיחוד בהתמודדות עם המשבר ומדיניות המעברים

החופשיים

מבוא:

במהלך החודשים האחרונים של 2019, התפרצה מחלת נגיף הקורונה (המכונה גם Covid-19) שמקורה בסין, והתפשטה בעולם וגרמה למספר גבוה של נפגעים שצפוי היה להידרדר. ב-11 במרץ 2020, מנכ"ל ארגון הבריאות העולמי (WHO) הכריז על המחלה החדשה כמגיפה עולמית, היא מגפת הקורונה (WHO, 2020).

התפרצות המגיפה, וסכנת החיים שנשקפה לאזרחי העולם, הטילה אתגרים מוסדיים חסרי תקדים על מדינות דמוקרטיות ברחבי העולם, וחייבה ממשלות לנקוט בפעולות מיידיות ולאמץ אמצעים נוקשים שנועדו למנוע את התפשטות המחלה ולהתמודד עם הסיכונים הבריאותיים והשלכותיהם, מתוך מטרה להגן על האינטרסים של בריאות הציבור. בתוך מספר שבועות מהתפרצות המגיפה, רוב מדינות העולם, כולל מדינות האיחוד האירופי, הכריזו על 'מצב חירום', כאשר ההכרזה על 'מצב חירום', לרבות האמצעים הנוקשים שהופעלו בעקבותיה, הובילו למגוון רחב של הגבלות על הציבור, בכלל זה; הגבלות תנועה ומעבר חופשי בין מדינות, הגבלות על התכנסויות בציבור, הגבלת נסיעה ומעבר חופשי בין מדינות, ועוד הגבלות רבות בתחומים אחרים.

הגבלות חסרות תקדים אלו הובילו לפגיעה ניכרת בזכויות הבסיסיות של הציבור, בכלל זה חופש התנועה, הזכות להתאגדות, הזכות לעבוד ולהתפרנס והזכות לחינוך, וזאת מתוך ההכרה באינטרס של בריאות הציבור והמטרה הנעלה של קידוש חיי אדם. עוד במהלך הגל הראשון של הקורונה, הוטלו הגבלות על המעברים החופשיים בין מדינות, בכלל זה גם הגבלות מעבר בין מדינות האיחוד האירופי, וזאת על אף מדיניות השנגן והמעברים הפתוחים, הייחודיים של האיחוד, לפיהם מעבר חופשי בין מדינות האיחוד מהווה חירות יסוד ממנה נהנים אזרחי האיחוד, המאפשרת להם לנוע בחופשיות בין מדינות האיחוד. בהתאם לכך, הרי שהטלת הגבלות על המעברים החופשיים הציבה אתגרים מוסדיים על האיחוד האירופי, וזאת לאור הייחודיות של משבר הקורונה בגבולות האיחוד האירופי ומבנהו, בכלל זה ההתחייבויות לשיתוף פעולה ומדיניות מתואמת בין המדינות החברות.

עבודה זו תדון בהתמודדות האיחוד האירופי עם משבר הקורונה והצעדים שנקטו באיחוד האירופי כדי למגר את המגיפה, וכן באתגרים שהוטלו על האיחוד, לאור ייחודיותו, בהתמודדות עם המגיפה והטלת מגבלות על המעברים בין מדינות האיחוד. החלק הראשון של העבודה ידון בתגובת האיחוד האירופי למגיפה וההגנה על בריאות הציבור וכן בביקורת שנמתחה נגד התנהלות האיחוד בתגובתו למשבר, בכלל זה היעדר שיתוף פעולה בין המדינות החברות בתגובתן למגיפה. החלק השני של העבודה ידון במדיניות המעברים החופשיים, הייחודית לאיחוד, וכן באתגרים שהטיל משבר הקורונה על מדיניות זו כמו גם האתגרים שהציבה המדיניות בהתמודדות עם הנגיף. החלק האחרון של העבודה יסכם וידון בתובנות והלקחים שנלמדו מהכשלים של האיחוד בהתמודדותו עם מצב החירום, וכן ברפורמות שהוצעו במטרה

לשפר את התנהלות האיחוד במשברים בריאותיים עתידיים ולספק הגנה אפקטיבית בהיערכות ומניעה, מגיפות עתידיות.

תגובת האיחוד האירופי למשבר הקורונה וההגנה על בריאות הציבור

בדומה לשאר העולם, משבר הקורונה, הפתיע גם את אירופה ויצר מצב חירום עולמי חסר תקדים, בעיטו נאלצו המדינות לנקוט באמצעים שונים להתמודדות עם נגיף הקורונה במטרה למתן את ההשפעה והסיכונים על בריאות הציבור. לאמצעים אלו הייתה השלכה ישירה על כל מגזרי המדיניות הציבורית, בכלל זה, על המדיניות הבריאותית, מדיניות כלכלית חברתית וביטחון ותנועה חופשית של אנשים, הן בתוך אירופה והן מעבר לגבולות האיחוד האירופי (Wolff & Ladi, 2020).

עוד בתחילת המגיפה, הכריזה הנציבות האירופית כי היא מרכזת תגובה משותפת להתמודדות עם נגיף הקורונה, תוך נקיטת אמצעים נחרצים כדי לחזק את מגזר בריאות הציבור ולמתן את ההשפעה החברתית-כלכלית של הקורונה על מדינות האיחוד. בין יתר ההכרזות, הובטח גיוס אמצעים כדי לסייע למדינות החברות לתאם את התגובות הלאומיות שלהן, אספקת מידע אובייקטיבית על התפשטות הנגיף, ונקיטה באמצעים אפקטיביים לבלימת התפרצות הנגיף ותיקון הנזקים הכלכליים והחברתיים שהביא עמו (European Commission).

הודעה זו של הנציבות האירופית תאמה את הדרישות בהתאם לסעיף 168 לאמנה בדבר תפקודו של האיחוד האירופי (Treaty of Function of European Union- TFEU) (להלן: "האמנה" או "TFEU"), שכותרתו בריאות הציבור, אשר קובע כי המדינות החברות באיחוד מוסמכות להתקין תקנות וליישם מדיניות אשר מטרתן הגנה על בריאות הציבור. הסעיף קובע, כי ביישום מדיניות ופעילות האיחוד יש לקחת בחשבון שיקולים של בריאות הציבור, כאשר יישום מדיניות חייבת להבטיח רמה גבוהה של בריאות הציבור, בכלל זה מניעת מחלות וצמצום מקורות סכנה לבריאות הציבור. עוד נקבע בסעיף, כי האיחוד צריך לארגן, לספק ולנהל שירותי בריאות וטיפול רפואי וכן לתמוך במדיניות בריאות לאומית, לעודד שיתוף פעולה בין מדינות חברות, במיוחד באזורי גבול, ולקדם את התיאום בין התוכניות שלהן, תוך כיבוד מלא של האחריות של כל מדינה חברה להגדיר את מדיניות הבריאות שלה (TFEU).

באופן דומה נקבע גם בסעיף 35 למגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי (Charter of Fundamental Rights of European Union), כי ביישום והגדרה של מדיניות ופעילות האיחוד, האיחוד ידאג להבטיח רמה גבוהה של הגנה על בריאות הציבור (European Union, 2010).

בהתאם לזאת, עמדתה של נציבות האיחוד האירופי הייתה כי שיתוף פעולה וסולידריות של המדינות בהתמודדות עם נגיף הקורונה, במטרה להגן על בריאות הציבור ולמזער את התפשטות הנגיף בגבולות האיחוד, הינו חיוני ומוחשי (European Commission). בהתאם להודעת הנציבות, הסולידריות ושיתוף הפעולה בגבולות האיחוד הינה ממשית כאשר גם סוכנויות האיחוד האירופי, בכלל זה, המרכז האירופי למניעה ובקרה של מחלות (ECDC) וסוכנות התרופות האירופית (EMA) לקחו חלק בהתמודדות כדי לתמוך בפעילות האיחוד בתקופת המשבר הבריאותי, ולייעל את מניעת התפשטות המגיפה, תוך הערכת הסיכונים להתפשטות הנגיף ובחינת הטיפול האפשריים, במטרה לצמצם את התפשטות הנגיף ולחזק את בריאות הציבור (שם).