



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2021) 130

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio, e pela Lei nº 64/2020 de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia da COVID-19 (Certificado Verde Digital) [COM(2021)130].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e à Comissão de Saúde, comissões competentes em razão da matéria, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os respetivos relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital).

2 – A presente iniciativa começa por relembrar que a *liberdade de os cidadãos da União Europeia circulararem e residirem livremente em qualquer ponto da UE é uma das conquistas mais importantes da União e uma importante força motriz da sua economia.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

E menciona, neste contexto, o artigo 21º do TFUE que refere que *qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.*

No entanto, algumas das restrições adotadas pelos Estados-Membros para limitar a propagação da pandemia tiveram repercussões no direito de livre circulação dos cidadãos.

Estas medidas concretizaram-se frequentemente em restrições à entrada ou noutras exigências específicas aplicáveis aos viajantes transfronteiras. Os mais afetados foram os habitantes das regiões fronteiriças e aqueles que atravessam as fronteiras no âmbito da sua vida quotidiana, seja por motivos profissionais, educativos, de cuidados de saúde, familiares ou outros.

3 – Com efeito, e no âmbito do combate à pandemia e da limitação da sua propagação, alguns Estados-Membros adotaram, assim, medidas restritivas ao direito de livre circulação dos cidadãos na União Europeia através do estabelecimento de restrições à entrada ou da obrigação de cumprimento de outras exigências pelos viajantes transfronteiras, recaindo sobre estes o dever de demonstrar a conformidade com esses requisitos através da apresentação de provas documentais, tais como certificados médicos, resultados de testes ou declarações.

4 – Contudo, a inexistência de uma regra harmonizada quanto ao formato e à segurança destes documentos, conduziu a situações em que os viajantes tiveram problemas com a aceitação dos seus documentos ou até mesmo a situações de apresentação de documentos fraudulentos ou falsificados.

5 – Nesta sequência, a presente iniciativa visa estabelecer um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação dos seus titulares durante esta pandemia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6 – Por conseguinte, a presente iniciativa esclarece, nesta sequência, que o objetivo dos certificados incluídos no «*Certificado Verde Digital*» é facilitar o exercício da livre circulação.

A posse de um «*Certificado Verde Digital*», em especial de um certificado de vacinação, *não deve constituir uma condição prévia para o exercício da livre circulação. As pessoas que não estejam vacinadas, por exemplo, por razões médicas, por não fazerem parte do grupo-alvo para o qual a vacina é nesse momento recomendada, como as crianças, ou por não terem ainda tido a oportunidade ou não desejarem ser vacinadas, devem poder continuar a exercer o seu direito fundamental de livre circulação, se necessário sob reserva de limitações, como os testes obrigatórios e o cumprimento de um período de quarentena/autoisolamento.*

Em especial, a presente iniciativa não pode ser interpretada como estabelecendo uma obrigação ou um direito de vacinação.

7 – É, ainda, referido que os certificados devem conter apenas os dados pessoais necessários. Dado que os dados pessoais incluem dados médicos sensíveis, deve ser assegurado um nível muito elevado de proteção de dados e devem ser preservados os princípios da minimização dos dados. Em especial, o quadro do «*Certificado Verde Digital*» não deve exigir a criação e manutenção de uma base de dados a nível da UE, mas, antes, permitir a verificação descentralizada dos certificados interoperáveis assinados digitalmente.

8 – Nesta sequência, a presente iniciativa menciona que as disposições propostas relativas à emissão de certificados de vacinação, testes ou recuperação, bem como ao quadro de confiança, devem ser suspensas logo que a pandemia de COVID-19 tenha sido ultrapassada, uma vez que, a partir desse momento, não há justificação para exigir que os cidadãos apresentem documentos sanitários ao exercerem o seu direito de livre circulação.

No entanto, a sua aplicação deve ser retomada se a OMS declarar outra pandemia devido a um surto de SARS-CoV-2, uma variante do mesmo ou doenças infecciosas semelhantes com potencial epidémico.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

9 – Por último relembrar, a este propósito, que o Parlamento Europeu adotou em 29 de abril, uma posição para a negociação de um certificado com o objetivo de reestabelecer a livre circulação na Europa, durante a pandemia.

Assim, os eurodeputados concordaram que:

- O novo “*certificado COVID-19 da UE*” - em vez do *Certificado Verde Digital*, conforme proposto pela Comissão - deve vigorar durante apenas 12 meses.
- O documento, que pode ser em formato digital ou papel, atestará que uma pessoa foi vacinada contra o coronavírus, teve um resultado negativo num teste recente ou recuperou da infeção.
- No entanto, os certificados COVID-19 da UE não servirão como documento de viagem nem se tornarão uma condição prévia para o exercício do direito à livre circulação.
- Os titulares de um certificado COVID-19 da UE não devem estar sujeitos a restrições de viagem adicionais, como quarentena, autoisolamento ou testes.
- Os eurodeputados também sublinham que, para evitar a discriminação dos não vacinados e por razões económicas, os países da UE devem “*assegurar testes universais, acessíveis, rápidos e gratuitos*”.
- A proposta legislativa que abrange os cidadãos da UE foi aprovada com 540 votos a favor, 119 contra e 31 abstenções,

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do TFUE, os cidadãos da União Europeia gozam do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.

O n.º 2 do mesmo artigo prevê a possibilidade de a União atuar e adotar disposições destinadas a facilitar o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, se, para atingir esse objetivo, se revelar necessária uma ação da União a fim de facilitar o exercício deste direito. Aplica-se o procedimento legislativo ordinário.

b) Do Princípio da Subsidiariedade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Os objetivos da presente iniciativa, a saber, facilitar a livre circulação na União durante a pandemia de COVID-19 mediante a criação de certificados seguros e interoperáveis sobre a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros de forma independente, mas podem, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem alcançados ao nível da União. É, pois, necessária uma ação a nível da UE.

Em especial, é necessário chegar a acordo sobre as normas técnicas a utilizar para garantir a interoperabilidade, a segurança e a verificabilidade dos certificados emitidos.

A ausência de ação a nível da União levaria provavelmente a que os Estados-Membros adotassem sistemas diferentes, o que faria com que, ao exercerem os seus direitos de livre circulação, os cidadãos enfrentassem problemas na aceitação dos seus documentos noutros Estados-Membros.

A União pode, pois, tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

A ação da União pode acrescentar um valor considerável na resposta aos desafios acima identificados e é a única forma de se poder alcançar e manter um quadro único, racionalizado e consensual.

Importa lembrar que a adoção de medidas unilaterais ou descoordenadas relativas aos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19 é suscetível de conduzir a restrições incoerentes e fragmentadas à livre circulação, o que resulta numa incerteza para os cidadãos da União no exercício dos seus direitos na União Europeia.

Com efeito, a presente iniciativa restringe o tratamento de dados pessoais ao mínimo necessário, incluindo apenas um conjunto limitado de dados pessoais nos certificados a emitir, estabelecendo que os dados obtidos aquando da verificação dos certificados não devem ser conservados e definindo um quadro que não implique a criação e manutenção de uma base de dados central.

As disposições da presente iniciativa relativas à emissão de certificados de vacinação, testes ou recuperação, bem como ao quadro de confiança devem, pois, ser suspensas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

logo que a pandemia de COVID-19 tenha sido ultrapassada, uma vez que, a partir desse momento, não há justificação para exigir que os cidadãos apresentem documentos sanitários ao exercerem o seu direito de livre circulação.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia é estabelecido que *«[e]m virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados»*.

Assim, em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado neste artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atentos os relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 11 de maio de 2021

O Deputado Autor do Parecer


(Sérgio Marques)

O Presidente da Comissão


(Luís Capoulas Santos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

Relatório da Comissão de Saúde.

Nota Técnica efetuada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

[COM\(2021\) 130](#)

Relatora: Deputada Isabel
Meirelles

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)

ÍNDICE

I – NOTA PRELIMINAR

II – DO OBJETO, OBJETIVOS, CONTEXTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

III – BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

IV - SÚMULA DO ARTICULADO PROPOSTO

V - CONCLUSÕES

I – NOTA PRELIMINAR

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto¹, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital), foi distribuída à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

II – DO OBJETO, OBJETIVOS, CONTEXTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

Objeto e objetivos

A iniciativa de âmbito europeu aqui em análise pretende a criação de um quadro à escala da UE para a emissão, verificação e aceitação de certificados de vacinação na UE como parte de um «Certificado Verde Digital», sem esquecer que este quadro deve abranger também outros certificados emitidos durante a pandemia de COVID-19, nomeadamente documentos que certifiquem um resultado negativo dos testes para deteção da infeção pelo SARS-CoV-2, bem como documentos que certifiquem que a pessoa em causa recuperou de uma infeção anterior pelo SARS-CoV-2. Permite-se, assim, às pessoas que não estão vacinadas ou que ainda não tiveram a oportunidade de ser vacinadas beneficiar também elas desse quadro interoperável, facilitando a sua livre circulação.

A fim de assegurar a interoperabilidade entre as diferentes soluções técnicas que estão a ser desenvolvidas pelos Estados-Membros, alguns dos quais já começaram a aceitar comprovativos de vacinação para isentar os viajantes de certas restrições, são necessárias condições uniformes para a emissão,

¹ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro.

verificação e aceitação dos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19.

Os certificados devem conter apenas os dados pessoais necessários. Dado que os dados pessoais incluem dados médicos sensíveis, deve ser assegurado um nível muito elevado de proteção de dados e devem ser preservados os princípios da minimização dos dados. Em especial, o quadro do «Certificado Verde Digital» não deve exigir a criação e manutenção de uma base de dados a nível da UE, mas, antes, permitir a verificação descentralizada dos certificados interoperáveis assinados digitalmente.

Contexto

Nos termos do artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU), qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. No entanto, algumas das restrições adotadas pelos Estados-Membros para limitar a propagação do coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 («SARS-CoV-2»), que provoca a doença por coronavírus 2019 («COVID-19»), tiveram repercussões no direito de livre circulação dos cidadãos. Estas medidas concretizaram-se frequentemente em restrições à entrada ou noutras exigências específicas aplicáveis aos viajantes transfronteiras, como serem submetidos a quarentena/autoisolamento ou testes para deteção da infeção pelo SARS-CoV-2 antes e/ou após a chegada. Os mais afetados foram os habitantes das regiões fronteiriças e aqueles que atravessam as fronteiras no âmbito da sua vida quotidiana, seja por motivos profissionais, educativos, de cuidados de saúde, familiares ou outros.

Ao adotar e aplicar restrições à liberdade de circulação, os Estados-Membros deverão respeitar o direito da UE, em particular os princípios da proporcionalidade e da não discriminação. A Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho foi posteriormente alterada em virtude de um nível muito elevado de transmissão comunitária em toda a UE, possivelmente associado ao aumento da

transmissibilidade das novas variantes de SARS-CoV-2 que suscitam preocupação.

Em conformidade com o ponto 17 da Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, os Estados-Membros podem exigir que as pessoas que viajam de zonas de risco de outro Estado-Membro cumpram um período de quarentena/autoisolamento e/ou façam um teste para deteção da infeção por SARS-CoV-2 antes e/ou após a chegada. De acordo com o ponto 17 da Recomendação do Conselho, os viajantes provenientes de zonas classificadas como «vermelho-escuras» devem ser objeto de medidas reforçadas de saúde pública.

Para demonstrar a conformidade com os diferentes requisitos, os viajantes foram convidados a apresentar vários tipos de provas documentais, como certificados médicos, resultados de testes ou declarações. A ausência de formatos normalizados e seguros deu origem a problemas a que os viajantes tiveram que fazer face na aceitação dos seus documentos, bem como a relatos sobre a apresentação de documentos fraudulentos ou falsificados.

Tais situações podem conduzir a atrasos e obstáculos desnecessários, se tornem mais relevantes à medida que um número cada vez maior de cidadãos europeus vai sendo testado e vacinado contra a COVID-19 e obtém os comprovativos documentais correspondentes.

Coerência com disposições existentes e políticas da União

A proposta complementa e baseia-se noutras iniciativas políticas adotadas no domínio da livre circulação durante a pandemia de COVID-19, como as Recomendações 2020/1475 e 2021/119 do Conselho.

A Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho define as condições de exercício do direito de livre circulação e residência (temporária e permanente) na UE para os cidadãos da UE e os membros das suas famílias. A Diretiva 2004/38/CE estabelece que os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

A legislação da UE em vigor não contém disposições sobre a emissão, verificação e aceitação de certificados que documentem o estado de saúde do titular, mesmo que a apresentação desses certificados possa ser necessária para levantar certas restrições ao direito de livre circulação impostas durante uma pandemia. Por conseguinte, é necessário estabelecer disposições para garantir a interoperabilidade e a segurança desses certificados.

A presente proposta faz parte do pacote de medidas da UE para dar resposta à pandemia de COVID-19. Baseia-se, em especial, no anterior trabalho técnico realizado no âmbito do Comité de Segurança da Saúde e da rede de saúde em linha.

A presente proposta não prejudica as regras de Schengen no que diz respeito às condições de entrada para nacionais de países terceiros. O regulamento proposto não pode ser interpretado como incentivando ou facilitando a reintrodução dos controlos nas fronteiras, que continuam a ser uma medida de último recurso sujeita às condições do Código das Fronteiras Schengen.

A presente proposta também respeita plenamente as competências dos Estados-Membros na definição das respetivas políticas de saúde (artigo 168.º do TFUE).

III - BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

Base jurídica

Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do TFUE, os cidadãos da UE gozam do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros. O n.º 2 do mesmo artigo prevê a possibilidade de a UE atuar e adotar disposições destinadas a facilitar o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, se, para atingir esse objetivo, se revelar necessária uma ação da União a fim de facilitar o exercício deste direito. Aplica-se o procedimento legislativo ordinário.

A proposta visa facilitar o exercício do direito de livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19, estabelecendo um quadro comum para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação da COVID-19. Tal deverá permitir que os cidadãos da UE e os

membros das suas famílias que exercem o seu direito de livre circulação demonstrem que cumprem as exigências de saúde pública impostas, em conformidade com a legislação da UE, pelo Estado-Membro de destino. A proposta visa igualmente assegurar que as restrições à livre circulação atualmente em vigor para limitar a propagação da COVID-19 possam ser levantadas de forma coordenada à medida que estiverem disponíveis mais dados científicos.

Subsidiariedade

Os objetivos da presente proposta, a saber, facilitar a livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19 mediante a criação de certificados seguros e interoperáveis sobre a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros de forma independente, mas podem, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem alcançados ao nível da UE. É, pois, necessária uma ação a nível da UE. A ausência de ação a nível da UE levaria provavelmente a que os Estados-Membros adotassem sistemas diferentes, o que faria com que, ao exercerem os seus direitos de livre circulação, os cidadãos enfrentassem problemas na aceitação dos seus documentos noutros Estados-Membros. Em especial, é necessário chegar a acordo sobre as normas técnicas a utilizar para garantir a interoperabilidade, a segurança e a verificabilidade dos certificados emitidos.

Proporcionalidade

A ação da UE pode acrescentar um valor considerável na resposta aos desafios acima identificados e é a única forma de se poder alcançar e manter um quadro único, racionalizado e consensual.

A adoção de medidas unilaterais ou descoordenadas relativas aos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19 é suscetível de conduzir a restrições incoerentes e fragmentadas à livre circulação, o que resulta numa incerteza para os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos na UE.

A proposta restringe o tratamento de dados pessoais ao mínimo necessário, incluindo apenas um conjunto limitado de dados pessoais nos certificados a

emitir, estabelecendo que os dados obtidos aquando da verificação dos certificados não devem ser conservados e definindo um quadro que não implique a criação e manutenção de uma base de dados central.

As disposições do regulamento proposto relativas à emissão de certificados de vacinação, testes ou recuperação, bem como ao quadro de confiança, devem ser suspensas logo que a pandemia de COVID-19 tenha sido ultrapassada, uma vez que, a partir desse momento, não há justificação para exigir que os cidadãos apresentem documentos sanitários ao exercerem o seu direito de livre circulação. Contudo, a sua aplicação deve ser retomada se a OMS declarar outra pandemia devido a um surto de SARS-CoV-2, uma variante do mesmo ou doenças infecciosas semelhantes com potencial epidémico.

Escolha do instrumento

O regulamento constitui o único instrumento legal que garante a aplicação direta imediata e comum da legislação da UE em todos os Estados-Membros.

IV – SÚMULA DO ARTICULADO PROPOSTO

O regulamento proposto estabelece o Certificado Verde Digital, que constitui um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados sanitários interoperáveis destinados a facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19.

São especificados os três tipos de certificados incluídos no quadro do Certificado Verde Digital, a saber, (i) o certificado de vacinação, (ii) o certificado de testes e o (iii) certificado de recuperação. Além disso, estabelece as exigências gerais a que esses certificados devem responder, como a inclusão de um código de barras interoperável, e prevê a criação da infraestrutura técnica necessária.

O quadro de confiança para o Certificado Verde Digital deve assegurar, sempre que possível, a interoperabilidade com os sistemas tecnológicos estabelecidos a nível internacional. Prevê igualmente a aceitação de certificados seguros e verificáveis emitidos por países terceiros a cidadãos da UE e membros das suas famílias de acordo com uma norma internacional interoperável com o quadro de

confiança estabelecido pelo presente regulamento e que contém os dados pessoais necessários, na sequência de uma decisão de execução da Comissão. É também definido um procedimento de notificação que visa garantir que os outros Estados-Membros e a Comissão sejam informados das restrições ao direito de livre circulação que a pandemia tornou necessárias.

A Comissão tem a obrigação de apresentar um relatório sobre a aplicação do regulamento um ano após a OMS declarar o fim da pandemia SARS-CoV-2, descrevendo, em particular, o seu impacto na livre circulação e na proteção de dados.

Está prevista, também, uma *sunset clause* ao definir que a aplicação de algumas das normas previstas deve ser suspensa, por meio de um ato delegado, quando a OMS declarar o fim da pandemia de COVID-19. Contudo, a sua aplicação deve ser retomada, por meio de um ato delegado, se a OMS declarar outra pandemia devido a um surto de SARS-CoV-2, uma variante do mesmo ou doenças infecciosas semelhantes com potencial epidémico.

V – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
- b) A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá por concluído o seu escrutínio da presente iniciativa devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2021

A Deputada Relatora



(Isabel Meirelles)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO RELATIVO A UM QUADRO PARA A EMISSÃO, VERIFICAÇÃO E ACEITAÇÃO DE CERTIFICADOS INTEROPERÁVEIS DE VACINAÇÃO, TESTES E RECUPERAÇÃO, A FIM DE FACILITAR A LIVRE CIRCULAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 (CERTIFICADO VERDE DIGITAL) (COM (2021) 130)

E

PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO RELATIVO A UM QUADRO PARA A EMISSÃO, VERIFICAÇÃO E ACEITAÇÃO DE CERTIFICADOS INTEROPERÁVEIS DE VACINAÇÃO, TESTES E RECUPERAÇÃO DESTINADOS AOS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS QUE PERMANECEM OU RESIDEM LEGALMENTE NO TERRITÓRIO DOS ESTADOS-MEMBROS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 (CERTIFICADO VERDE DIGITAL) (COM (2021) 140)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O propósito da Proposta de Regulamento COM (2021) 130 nela enunciado é o de estabelecer um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação aos seus titulares durante a pandemia de COVID-19. Por sua vez, o objetivo da Proposta de Regulamento COM (2021) 140 é o de assegurar que o disposto na iniciativa anterior é aplicável a nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de um Estado-membro da União Europeia e que estejam autorizados a viajar para outro Estado-membro.

No quadro das suas funções de acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre iniciativas legislativas da União Europeia, é a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias chamada a pronunciar-se sobre a específica questão do cumprimento do princípio geral da subsidiariedade nestas duas propostas de Regulamento.

Cumpre apreciar.

2. Conteúdo e alcance das propostas

Ambas as propostas visam criar um quadro jurídico comunitário que dê resposta à situação criada com a adoção, por diversos Estados-membros da União de medidas restritivas unilaterais ao direito de livre circulação de cidadãos no espaço comunitário, seja sob a forma de restrições á entrada ou sob a forma de cumprimento de exigências administrativas e sanitárias restritivas dos movimentos, incluindo a exigência de documentos como certificados médicos, resultados de testes ou declarações.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Além de, assumidamente, suspender a aplicação plena do disposto na Carta Europeia de Direitos Fundamentais (artigo 45.º), esta multiplicação de medidas restritivas de cada Estado-membro tem vindo a provocar dificuldades imensas aos cidadãos em trânsito no espaço europeu e tem mesmo estimulado a fraude de documentos.

É no sentido de pôr termo a estes problemas suscitados por regulações nacionais díspares em matéria de acesso aos territórios dos diferentes Estados-membros no quadro do combate à pandemia de COVID-19 que surgem estas duas propostas.

A primeira (COM (2021) 130) propõe a criação de um quadro à escala da União para a emissão, verificação e aceitação de certificados de vacinação, abrangendo documentos de certificação de resultado negativo de testes de deteção da infeção e, bem assim, de documentos de certificação de recuperação de infeção anterior.

A segunda (COM (2021) 140) visa facilitar a livre circulação de nacionais de Estados terceiros que residem legalmente em países membros da União Europeia através da interoperabilidade da documentação prevista na proposta de Regulamento referida no parágrafo anterior.

3. Sobre o princípio da subsidiariedade

Sendo o objeto das Propostas de Regulamento em análise precisamente o de pôr termo aos problemas suscitados pela diversidade de regulamentações nacionais em matéria de acesso aos territórios dos diferentes Estados-membros no contexto do combate à pandemia de COVID-19, não se vislumbra que tal desiderato possa ser atingido senão no plano da União como um todo, não fazendo, assim cremos, sentido considerar outro patamar de decisão. Assim sendo, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O relator entende não explicitar, no quadro deste relatório, a sua opinião política sobre as duas propostas em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Proposta de Regulamento COM (2021) 130 visa estabelecer um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação aos seus titulares durante a pandemia de COVID-19.
2. Por sua vez, o objetivo da Proposta de Regulamento COM (2021) 140 é o de assegurar que o disposto na iniciativa anterior é aplicável a nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de um Estado-membro da União Europeia e que estejam autorizados a viajar para outro Estado-membro.
3. Face aos propósitos das duas Propostas de Regulamento em apreço, não se vislumbra que os mesmos possam ser atingidos senão no plano da União como um todo. Assim sendo, é entendimento da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que não existe incumprimento do princípio da subsidiariedade.

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as notas técnicas elaboradas pelos serviços, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Palácio de S. Bento, 28 de abril de 2021

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

Comissão de Saúde

Relatório:

COM (2021) 130 final

e

COM (2021) 140 final

Autora: Deputada Sónia Fertuzinhos

“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)” - COM (2021) 130 final

e

“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a um quadro para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação destinados aos nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)” - COM (2021) 140 final

Comissão de Saúde

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II - CONCLUSÕES

Comissão de Saúde

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão Parlamentar de Saúde a

“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)”

e

“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a um quadro para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação destinados aos nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)”,

atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

2. Justificação e objetivos

A crise pandémica de COVID-19 obrigou ao cumprimento de medidas destinadas a limitar a sua propagação. Neste contexto, foi solicitado aos viajantes na UE que apresentassem

Comissão de Saúde

vários documentos, como certificados médicos, resultados de testes ou declarações. A ausência de formatos normalizados deu origem a situações diversas que dificultaram a circulação no espaço europeu e que evidenciaram a necessidade de definição, uniformização e consequente credibilização das condições e documentos a exigir.

Para fazer face a esta situação, a UE procurou encontrar uma solução que garantisse aos cidadãos da UE beneficiarem de um instrumento digital harmonizado que permitisse apoiar a livre circulação¹ e, simultaneamente, garantisse que os cidadãos da UE beneficiariam de um instrumento digital harmonizado.

Através das presentes iniciativas a EU tem como objetivo proporcionar a criação de um instrumento de fácil utilização, não discriminatório e seguro, que respeite plenamente a proteção de dados e evite a fragmentação jurídica.

Esta abordagem constitui ainda uma oportunidade importante para influenciar as normas mundiais com base nos valores europeus.

Também em relação aos cidadãos nacionais de países terceiros que residam ou permaneçam legalmente num Estado-Membro, estes podem, em conformidade com a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, circular livremente nos territórios dos outros Estados-Membros, desde que reúnam os requisitos exigidos.

Assim a UE permite, não só aos cidadãos europeus, mas também aos nacionais de países terceiros o direito de viajar livremente no território da União.

É neste contexto, que a Comissão apresenta as presentes iniciativas: uma que estabelece um quadro comum para um Certificado Verde Digital; e outra, complementar, para garantir que o Certificado Verde Digital também seja emitido aos nacionais de países terceiros que residam nos Estados-Membros ou nos Estados associados a Schengen e aos

¹ Nos termos do artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU), qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

Comissão de Saúde

visitantes que tenham o direito de viajar para outros Estados-Membros.

Por motivos jurídicos, são necessárias propostas separadas para abranger os cidadãos da UE e os cidadãos de países terceiros, uma vez que não existe diferença de tratamento entre os cidadãos da UE e os cidadãos de países terceiros elegíveis para efeitos dos certificados.

Por conseguinte, é proposto um sistema que permitirá a todos os cidadãos da UE e aos membros das suas famílias obter um certificado seguro e interoperável. Os Estados-Membros passam a aceitar o certificado como prova suficiente, quando necessário, para permitir a dispensa das restrições à livre circulação – como as obrigações de quarentena e de despistagem – impostas para limitar a propagação da COVID-19.

De sublinhar que as pessoas sem esse certificado devem continuar a poder viajar e que a posse de um certificado não é uma condição prévia para o exercício do direito de livre circulação ou de outros direitos fundamentais. No entanto, os certificados pretendem ser uma via útil, simples e credível que permita aos cidadãos europeus e de países terceiros viajarem no espaço europeu sem estarem sujeitos às limitações temporárias que variam entre os diferentes estados membros.

Em síntese, é proposto o seguinte:

I. Certificados acessíveis e seguros para todos os cidadãos da UE:

- O Certificado Verde Digital abrangerá três tipos de certificados – certificados de vacinação, certificados de testes (teste NAAT/RT-PCR ou um teste rápido de deteção de antigénios) e certificados para pessoas que recuperaram da COVID-19;
- Os certificados serão emitidos em formato digital ou em papel. Ambas as versões terão um código QR que contém informações necessárias, bem como uma assinatura digital, para garantir a autenticidade do certificado;
- A Comissão criará um portal e apoiará os Estados-Membros a desenvolver *software* que permita às autoridades verificar todas as assinaturas de certificados

Comissão de Saúde

em toda a UE. Nenhum dado pessoal dos titulares de certificados é transmitido no portal ou conservado pelo Estado-Membro que efetua a verificação;

- Os certificados estarão disponíveis gratuitamente na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de emissão, bem como em inglês.

II. Não discriminação:

- Todas as pessoas – vacinadas e não vacinadas – deverão beneficiar de um Certificado Verde Digital quando viajarem na UE. A fim de evitar a discriminação das pessoas que não estão vacinadas.
- Mesmo direito para os viajantes titulares de um Certificado Verde Digital – sempre que aceitem um comprovativo de vacinação para levantar certas restrições de saúde pública, como os testes ou a quarentena, os Estados-Membros ficarão obrigados a aceitar, nas mesmas condições, certificados de vacinação emitidos ao abrigo do sistema de Certificados Verdes Digitais².
- Notificação de outras medidas – se um Estado-Membro continuar a exigir que os titulares de um Certificado Verde Digital sejam sujeitos a quarentena ou teste, este deve notificar a Comissão e todos os outros Estados-Membros e explicar as razões que justificam tais medidas.

III. Apenas informações essenciais e dados pessoais seguros:

- Os certificados incluirão um conjunto limitado de informações, prevê-se apenas a indicação do nome, data de nascimento, número de identificação, data de emissão, informações pertinentes sobre a vacina/testes/recuperação e um identificador único do certificado. No entanto, estes dados só podem ser verificados para confirmar e verificar a autenticidade e a validade dos certificados.

Assim, e “a fim de assegurar a interoperabilidade entre as diferentes soluções técnicas que estão a ser desenvolvidas pelos Estados-Membros, alguns dos quais já começaram a aceitar comprovativos de vacinação para isentar os viajantes de certas restrições, são

² Esta obrigação seria limitada às vacinas objeto de uma autorização de introdução no mercado a nível da UE, mas os Estados-Membros podem decidir aceitar também outras vacinas.

Comissão de Saúde

necessárias condições uniformes para a emissão, verificação e aceitação dos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19”.

Importa ainda referir que o sistema de Certificados Verdes Digitais proposto consiste numa medida temporária, que será suspensa logo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar o fim da emergência de saúde pública internacional, ligada à COVID-19.

3. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- Base jurídica

Relativamente à *COM (2021) 130 final*, “nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do TFUE, os cidadãos da UE gozam do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros. O n.º 2 do mesmo artigo prevê a possibilidade de a UE atuar e adotar disposições destinadas a facilitar o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, se, para atingir esse objetivo, se revelar necessária uma ação da União a fim de facilitar o exercício deste direito. Aplica-se o procedimento legislativo ordinário.

No que respeita à *COM (2021) 140 final*, e de acordo com o “artigo 77.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União define as condições aplicáveis à livre circulação no território da União de nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na União durante um curto período. Aplica-se o procedimento legislativo ordinário.

Tratando-se as presentes iniciativas de matéria do âmbito da saúde pública, deve ainda ser referido o artigo 168º do TFUE, que estatui que “na definição e execução de todas as políticas e ações da EU será assegurado um elevado nível de proteção da saúde”.

A base legal geral tem o seu enquadramento na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que de acordo com o artigo 45º define os direitos de liberdade de circulação e permanência no território dos Estados Membros para os cidadãos da União.

Comissão de Saúde

- **Subsidiariedade**

Relativamente ao princípio da subsidiariedade, os objetivos das propostas em análise, a saber, facilitar a livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19 mediante a criação de certificados seguros e interoperáveis sobre a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros de forma independente, mas podem, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser melhor alcançados ao nível da UE, em conformidade com o artigo 5º do TUE. É, pois, necessária uma ação a nível da UE.

- **Proporcionalidade**

De acordo com o princípio da proporcionalidade uma ação da UE não pode exceder o necessário para alcançar os objetivos pretendidos. No caso das iniciativas, ora em apreço, a resposta aos desafios já identificados só podem ser atingidos através de regulamento enquanto instrumento jurídico que garante a aplicação direta imediata e comum em todos os Estados-Membros.

Face ao exposto, considera-se que as presentes iniciativas respeitam quer o princípio da subsidiariedade, quer o da proporcionalidade.

PARTE II - CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus, atento o seu objeto, enviou à Comissão de Saúde, para efeitos de análise

Comissão de Saúde

e elaboração do presente relatório, a *“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)” – COM (2021) 130 final,*

e a

“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a um quadro para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação destinados aos nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital)” – COM (2021)140 final.

2. No decorrer da análise realizada a ambas as iniciativas, conclui-se que os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade são respeitados, uma vez que o objetivo proposto poderá ser melhor alcançado através de uma ação europeia, verificando-se também que a proposta em causa não excede o necessário para cumprir os objetivos.
3. A Comissão de Saúde dá, assim, por concluído o escrutínio das iniciativas em análise, devendo o presente Relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 15 de abril de 2021.

A Deputada Autora do Relatório

(Sónia Fertuzinhos)

A Vice-Presidente da Comissão



(Paula Santos)