



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2021)140 final

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).



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 n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 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 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).

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, e à Comissão de Saúde, atento o respetivo objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram, respetivamente, Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Ao abrigo da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus, os serviços desta Comissão elaboraram uma nota técnica sobre a iniciativa em análise, que será, igualmente, anexada ao presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente proposta começa por fazer algumas considerações relativamente à liberdade circulação vigente no seio da UE, através da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que estipula que os nacionais de países terceiros que residam ou permaneçam legalmente num Estado-Membro podem circular livremente nos territórios dos outros Estados-Membros, desde que preencham determinadas condições.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Ao mesmo tempo, a iniciativa afirma que de entre as restrições adotadas pelos Estados-Membros para limitar a propagação do coronavírus da SARS-CoV-2, houve algumas que tiveram impacto no exercício dessa liberdade de circulação, nomeadamente a aplicação de restrições à entrada ou noutros requisitos específicos aplicáveis a viajantes transfronteiriços, como a quarentena ou o autoisolamento, ou ainda a obrigação de se submeterem a um teste de despiste da infeção por SARS-CoV-2 antes e/ou após a entrada no território da UE.

A iniciativa refere também que tendo em conta o objetivo de assegurar uma abordagem “coordenada, previsível e transparente” no que à adoção de restrições à liberdade de circulação diz respeito, o Conselho adotou, em 13 de outubro de 2020, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, que em conformidade com o seu ponto 17, veio permitir que os Estados-Membros exigissem que as pessoas provenientes de zonas de risco de outros Estados-Membros cumprissem um período de quarentena/autoisolamento e/ou fizessem um teste à infeção por SARS-CoV-2 antes e/ou após a sua chegada.

Nesse sentido, e com vista a comprovar a observância desses mesmos requisitos, relembra-se que os viajantes foram instados a apresentar vários tipos de provas documentais, como atestados médicos, resultados de testes ou declarações, sendo que a ausência de formatos “normalizados e seguros” originou problemas na aceitação de documentos, havendo inclusivamente relatos de documentos fraudulentos e falsificados.

Em resultado destas dificuldades, a presente iniciativa menciona que numa declaração adotada na sequência das videoconferências informais realizadas em 25 e 26 de fevereiro de 2021¹, os membros do Conselho Europeu apelaram à prossecução dos trabalhos sobre uma abordagem comum em matéria de certificados de vacinação.

Por outro lado, para além de os Estados-Membros já estarem a trabalhar no processo de elaboração de certificados de vacinação, a presente iniciativa esclarece que existe um consenso geral sobre a utilização desses certificados para fins médicos, de modo

¹ SN 2/21.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a assegurar um “acompanhamento adequado entre a primeira e a segunda dose”, bem como um eventual reforço subsequente, se se considerar necessário.

Desse modo, refere-se que a Comissão vem igualmente propor, numa proposta de regulamento apresentada paralelamente à presente proposta, a definição de um quadro à escala da UE para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados de vacinação na UE integrados no chamado «Certificado Verde Digital». Pretende-se ainda que este quadro abranja outros certificados emitidos durante a pandemia de COVID-19, nomeadamente documentos que atestem um resultado negativo de testes para deteção da infeção por SARS-CoV-2, bem como documentos que certifiquem que a pessoa em causa recuperou de uma infeção anterior pelo SARS-CoV-2, com vista a permitir que as pessoas não vacinadas não fiquem excluídas desse quadro interoperável.

Relativamente à interoperabilidade dos certificados de vacinação, refere-se que a Comissão tem cooperado com os Estados-Membros na rede de saúde em linha (eHealth), uma rede voluntária de que fazem parte as autoridades nacionais responsáveis pela saúde em linha, e que em 27 de janeiro de 2021, esta rede de saúde adotou um conjunto de Orientações sobre o comprovativo de vacinação para fins médicos, entretanto atualizada em 12 de março de 2021². Estas orientações, menciona a iniciativa, irão definir os elementos centrais de interoperabilidade, nomeadamente um conjunto mínimo de dados que devem figurar nos certificados de vacinação, bem como um identificador único.

Ao mesmo tempo, embora o quadro estabelecido na proposta de regulamento relativo a um Certificado Verde Digital, apresentada paralelamente a esta iniciativa, se aplique aos cidadãos da União ou aos membros das suas famílias, que podem ser nacionais de países terceiros, a presente proposta visa assegurar que esse mesmo quadro seja aplicável a outros nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território de um Estado-Membro da UE e que estão autorizados a viajar para outro Estado-Membro em conformidade com o direito da União.

² https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/vaccination-proof_interoperability-guidelines_en.pdf



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De acordo com a proposta presentemente analisada, algumas das medidas adotadas pelos Estados-Membros para travar a propagação do surto de COVID-19 tiveram repercussões na liberdade de circulação na União de nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na União. Estas medidas consistiram em restrições à entrada ou noutras condições específicas aplicáveis aos viajantes transfronteiriços, com um impacto particularmente grave para as pessoas que vivem em regiões fronteiriças e que atravessam as fronteiras de forma quotidiana para diversos efeitos, como a obrigação de se submeter a quarentena ou a autoisolamento ou de ser testado para detetar a infeção pela COVID-19 antes e/ou após a entrada no território da União.

A iniciativa afirma que para assegurar a interoperabilidade entre as diferentes soluções técnicas para os certificados de vacinação atualmente a ser estudadas pelos Estados-Membros, é necessário prever condições uniformes para a emissão, a verificação e a aceitação dos certificados de vacinação, de teste e de recuperação da COVID-19. Assim mesmo, a Comissão propõe não só que o futuro quadro do «Certificado Verde Digital» deva definir o formato e o conteúdo dos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19, como também assegurar que estes certificados possam ser emitidos num formato interoperável e objeto de uma verificação fiável quando apresentados pelo titular noutros Estados-Membros, facilitando assim as viagens no interior da União Europeia.

Por outras palavras, a proposta visa facilitar a livre circulação de nacionais de países terceiros no interior da UE durante a pandemia de COVID-19, definindo um quadro comum para a emissão e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação da COVID 19.

Relativamente aos dados pessoais, estipula-se que nos certificados devem figurar unicamente os “dados pessoais necessários”. Tendo em conta que os dados incluem dados médicos sensíveis, julga-se necessário assegurar um nível muito elevado de proteção de dados e preservar os princípios da minimização dos dados, sendo que o quadro do «Certificado Verde Digital» não deve impor a obrigação de criação ou de manutenção de uma base de dados a nível da UE, mas sim permitir a verificação descentralizada de certificados interoperáveis assinados por via digital.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Por último, a iniciativa refere que a proposta de regulamento apresentada paralelamente à presente tem em conta os esforços desenvolvidos atualmente a nível internacional, nomeadamente na Organização Mundial da Saúde (OMS) e em outras agências especializadas das Nações Unidas, para definir especificações e orientações para a utilização de tecnologias digitais para documentar o estado vacinal. Por isso mesmo, considera-se conveniente incentivar países terceiros a reconhecerem o «Certificado Verde Digital» assim que levantarem as restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis.

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

a) Da Base Jurídica

A presente proposta tem por base jurídica o artigo 77.º, n.º 2, alínea c) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual 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.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que esta iniciativa visa facilitar a circulação na União durante a pandemia de COVID-19 através da emissão de certificados seguros e interoperáveis sobre o estado dos respetivos titulares em matéria de vacinação, de teste e de recuperação, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

Atendendo a que a presente iniciativa não vai além do necessário para alcançar o objetivo geral de facilitar a circulação na União Europeia durante a pandemia de COVID-19, e que a estratégia nela contida é proporcional à dimensão e à natureza dos problemas definidos e à realização dos objetivos previstos, considera-se que esta



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

respeita e cumpre o princípio da proporcionalidade. Importa, ainda assim, referir que a adoção de medidas unilaterais relativamente a estas matérias poderá limitar ou pelo menos dificultar a realização de viagens por parte de nacionais de países terceiros que têm direito a viajar na União. Por último, mas não menos importante, importa relembrar que o regulamento proposto estabelece a sua suspensão assim que a pandemia de COVID-19 tiver sido ultrapassada, bem como a sua retomada caso a OMS declare outra pandemia provocada por um surto de SARS CoV-2, de uma variante deste ou de doenças infecciosas com potencial epidémico semelhante.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do presente parecer exime-se de, nesta sede, manifestar a sua opinião, a qual é de "*elaboração facultativa*" nos termos do nº 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 11 de maio de 2021

A Deputada Autora do Parecer

(Fabíola Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)



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.

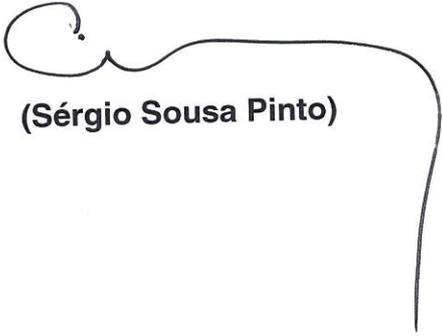
Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2021

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 a 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)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório
COM (2021) 140

Autor: Deputada Lara
Martinho

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)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE III - CONCLUSÕES

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

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 de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas 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, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, tendo sido nomeada relatora a Deputada autora deste relatório, em reunião ordinária da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas realizada no dia 6 de abril de 2020.

2. Enquadramento, motivação e objetivos da proposta

De acordo com o estabelecido na Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, os nacionais de países terceiros que residam ou permaneçam legalmente num Estado-Membro podem circular livremente nos territórios dos outros Estados-Membros, desde que preencham determinadas condições. No entanto, nota a Comissão, algumas das restrições adotadas pelos Estados-Membros para limitar a propagação do SARS-CoV-2, que provoca a doença COVID-19, tiveram impacto no exercício desse direito. Estas medidas consistiram muitas vezes na aplicação de restrições à entrada ou noutros

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

requisitos específicos aplicáveis a viajantes transfronteiriços, como a quarentena ou o autoisolamento, ou a obrigação de se submeterem a um teste para despistagem da infeção por SARS-CoV-2 antes e/ou após a entrada no território da UE.

Assim, o Conselho adotou em 13 de outubro de 2020 uma Recomendação sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, que aborda também a situação dos nacionais de países terceiros que permanecem ou que residem legalmente na União. Em conformidade com essa Recomendação, os Estados-Membros poderão exigir que as pessoas provenientes de zonas de risco de outros Estados-Membros cumpram um período de quarentena/autoisolamento e/ou façam teste à COVID-19, antes ou após a sua chegada. Para isso, e de forma a comprovar os diferentes requisitos, os viajantes foram instados a apresentar vários tipos de provas documentais, como é o caso dos resultados de testes.

O texto da iniciativa nota, no entanto, que a ausência de formatos normalizados e seguros deu origem a problemas para os viajantes em termos da aceitação dos seus documentos, havendo relatos de apresentação de documentos fraudulentos ou falsificados. Nota ainda que é provável que estes problemas, suscetíveis de gerar atrasos e de criar obstáculos desnecessários, se venham a tornar ainda mais frequentes à medida que cada vez mais europeus estão a ser testados e vacinados contra a COVID-19 e recebem certificados comprovativos.

Destarte, a iniciativa sublinha que os Estados-Membros estão a trabalhar na elaboração de certificados de vacinação, recorrendo frequentemente às informações disponíveis nos registos de vacinação.

Com base no trabalho técnico realizado até à data, a Comissão propõe, na sua proposta de regulamento relativo a um Certificado Verde Digital (COM (2021)/130), que é apresentada paralelamente à proposta aqui em análise,

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

definir um quadro à escala da UE para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados de vacinação na UE integrados no «Certificado Verde Digital». Ao mesmo tempo, indica o texto da iniciativa, este quadro deve abranger também outros certificados emitidos durante a pandemia de COVID-19, nomeadamente documentos que atestem um resultado negativo de testes para deteção da COVID-19, bem como documentos que certifiquem que a pessoa em causa recuperou de uma infeção. Tal permite às pessoas que não estão vacinadas ou que ainda não tiveram a oportunidade de ser vacinadas beneficiar igualmente desse quadro interoperável, o que facilita as viagens.

O quadro estabelecido na proposta de regulamento relativo a um Certificado Verde Digital (COM (2021)/130) aplica-se aos cidadãos da União ou aos membros das suas famílias, que podem ser nacionais de países terceiros. Assim, a presente iniciativa visa **assegurar que o mesmo quadro seja aplicável a outros nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território de um Estado-Membro da UE e que estão autorizados a viajar para outro Estado-Membro em conformidade com o direito da União.**

Esta necessidade surge pelo facto de as medidas adotadas pelos Estados-Membros para travar a propagação da COVID-19 terem repercussões na liberdade de circulação na União de nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na União. Entre as medidas estão, por exemplo, as restrições à entrada ou noutras condições específicas aplicáveis aos viajantes transfronteiriços, com um impacto particularmente grave para as pessoas que vivem em regiões fronteiriças e que atravessam as fronteiras de forma quotidiana para efeitos de trabalho, educação, cuidados de saúde, compras, atividades culturais e de lazer, como a obrigação de se submeter a quarentena ou a autoisolamento ou de ser testado para detetar a infeção pela COVID-19 antes e/ou após a entrada no território da União.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

De acordo com o texto da iniciativa, o futuro quadro do «Certificado Verde Digital», desenvolvido em iniciativa paralela a esta, definirá o formato e o conteúdo dos certificados de vacinação, testes e recuperação da COVID-19. A Comissão propõe igualmente que o quadro do «Certificado Verde Digital» assegure que estes certificados possam ser emitidos num formato interoperável e objeto de uma verificação fiável quando apresentados pelo titular noutros Estados-Membros, facilitando assim as viagens no interior da União Europeia.

A iniciativa salienta que nos certificados devem figurar unicamente os dados pessoais necessários, sendo que uma vez que estes dados incluem dados médicos sensíveis, é necessário assegurar um nível muito elevado de proteção de dados. Em especial, destaca-se a necessidade de quadro do «Certificado Verde Digital) não impor a obrigação de criação ou de manutenção de uma base de dados a nível da UE, mas permitir a verificação descentralizada de certificados interoperáveis assinados digitalmente.

Por fim, a proposta sublinha que é conveniente incentivar os países terceiros a reconhecerem o «Certificado Verde Digital» quando levantarem as restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis. Tal poderá incluir a interoperabilidade entre os sistemas tecnológicos estabelecidos a nível mundial e os sistemas criados para efeitos do presente regulamento para facilitar as viagens na União Europeia.

3. Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

A proposta em análise complementa e inscreve-se no prolongamento de outras iniciativas adotadas durante a pandemia de COVID-19 no domínio da livre circulação e das viagens, tais como a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, a Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho e a Recomendação (UE) 2021/132 do Conselho. Em especial, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho descreve os princípios gerais com base nos quais os Estados-Membros devem coordenar as suas

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ações quando adotam e aplicam medidas de proteção da saúde pública em resposta à pandemia de COVID-19, e a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho enumera os países terceiros a partir dos quais devem ser autorizadas viagens não indispensáveis, bem como as funções ou necessidades para as quais são autorizadas viagens essenciais, independentemente do país terceiro de origem. No futuro imediato, a Comissão acompanhará atentamente a aplicação desta última recomendação e proporá alterações em consonância com a evolução neste domínio.

Do ponto de vista da base jurídica, refere-se que nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), do 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.

A proposta em análise visa facilitar a livre circulação de nacionais de países terceiros no interior da UE durante a pandemia de COVID-19, definindo um quadro comum para a emissão e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação da COVID-19.

Tal deverá permitir que os nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente num Estado-Membro e que têm o direito de viajar para os outros Estados-Membros comprovem que cumprem os requisitos de saúde pública impostos, em conformidade com o direito da União, pelo Estado-Membro de destino. A proposta visa igualmente assegurar que as restrições à liberdade de circulação atualmente em vigor para limitar a propagação da COVID-19 possam ser levantadas de forma coordenada à medida que forem emergindo novos dados científicos.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

De sublinhar que a proposta não impõe a obrigação nem o direito à vacinação e as estratégias de vacinação são da competência nacional dos Estados-Membros.

Em matéria de **subsidiariedade**, é de referir que os objetivos a que a Comissão se propõe alcançar, nomeadamente facilitar a circulação na União durante a pandemia de COVID-19 através da emissão de certificados seguros e interoperáveis sobre o estado dos respetivos titulares em matéria de vacinação, de teste e de recuperação, não podem ser concretizados suficientemente pelos Estados-Membros de forma isolada, mas podem, em razão da dimensão ou efeitos da ação, ser mais bem alcançados a nível da União.

Assim, a ausência de uma ação a nível da UE levaria provavelmente os Estados-Membros a adotar sistemas diferentes, o que faria com que os nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na União e que exercem o seu direito de livre circulação se viessem a deparar com dificuldades para obter o reconhecimento de documentos emitidos noutros Estados-Membros. É por isso especialmente necessário chegar a acordo sobre as normas técnicas a utilizar para garantir a interoperabilidade, a segurança e a verificabilidade dos certificados emitidos, o que só pode ser alcançado com políticas ao nível comunitário.

Do ponto de vista da **proporcionalidade**, é de referir que esta ação da UE pode acrescentar um valor considerável ao resolver os problemas já identificados, sendo, em muitos casos, o único meio de criar e manter um sistema convergente e compatível.

Assinala-se que a adoção de medidas unilaterais ou não coordenadas relativas a certificados sanitários pode conduzir a medidas que limitem a possibilidade de nacionais de países terceiros que têm direito a viajar na União realizarem efetivamente essas viagens.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Por fim, sublinha-se que em conformidade com as regras estabelecidas em Regulamento, o Regulamento proposto nesta iniciativa deve ser suspenso assim que a pandemia da COVID-19 tiver sido ultrapassada, uma vez que a partir desse momento, deixa de haver justificação para obrigar os nacionais de países terceiros a apresentarem documentos de saúde quando viajam na União. De igual modo, a sua aplicação deve ser retomada caso a OMS declare outra pandemia provocada por um surto de COVID-19, de uma variante deste ou de doenças infecciosas semelhantes com potencial epidémico.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A pandemia obrigou a um conjunto de alterações significativas na forma de viajarmos, introduzindo a necessidade de diferentes requisitos, diferentes provas documentais, como atestados médicos, resultados de testes ou declarações, situações que originaram problemas para os viajantes, sem esquecer os relatos de apresentação de documentos falsificados ou fraudulentos. É com o objetivo de facilitar as viagens, de criar um sistema interoperável, seguro e comum, e claro de preparar o futuro que surge o Certificado Verde Digital.

A criação do Certificado Verde Digital e, acima de tudo, a garantia da sua implementação até ao Verão tem o potencial de ser um importante instrumento para salvar o turismo este ano e contribuir para a recuperação da nossa economia.

Este Certificado simplificará a circulação livre e segura durante a pandemia de COVID-19, servindo para atestar que uma pessoa foi vacinada contra a COVID-19, ou recebeu um resultado negativo do teste, ou recuperou da COVID-19. É gratuito e estará disponível em formato digital ou em papel, com um código QR para garantir a segurança e a autenticidade do certificado. Continua, no entanto,

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

a ser da responsabilidade dos Estados-Membros decidir quais as restrições de saúde pública que podem ser levantadas para os viajantes, mas esse levantamento deverá ser aplicado da mesma forma aos cidadãos nacionais como aos viajantes titulares de um Certificado Verde Digital.

É de assinalar que este é um instrumento positivo de apoio à recuperação, permitindo viajar em segurança e com um mínimo de restrições. Além disso, com o objetivo de evitar a discriminação são na prática criados três certificados: certificados de vacinação, certificados de testes e certificados para pessoas que recuperaram da COVID-19. E é importante assinalar que este certificado irá vigorar apenas até ser declarado o fim da pandemia por parte da Organização Mundial da Saúde.

É de referir ainda que o Certificado Verde Digital não é condição prévia para o exercício dos direitos de livre circulação, nem serve de documento de viagem. Ficam salvaguardas as preocupações relativas à proteção de dados, e inclui uma disposição transitória para assegurar que os Estados-membros possam continuar a utilizar os sistemas atuais durante um breve período de seis semanas após a entrada em vigor do regulamento e até que o quadro do Certificado Verde Digital esteja totalmente operacional, além disso, a Irlanda e outros Estados-membros podem aceitar mutuamente certificados emitidos a nacionais de países terceiros com base na reciprocidade. E, por fim, salientar que ficou clarificado o tratamento a dar aos certificados emitidos a cidadãos da União e aos membros das suas famílias, bem como aos nacionais de países terceiros que se encontrem ou residam legalmente na UE e que tenham sido vacinados em países terceiros.

É de salientar que o Certificado Verde Digital ficará igualmente aberto a iniciativas desenvolvidas a nível mundial. Aliás, é relevante incentivar os países terceiros a reconhecerem o Certificado Verde Digital quando levantarem as restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis, possibilitando a interoperabilidade entre sistemas tecnológicos mundiais.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Muitos países ao redor do mundo estão a considerar desenvolver um passaporte de vacinação COVID-19. A própria Organização Mundial do Turismo (OMT) considera que uma coordenação mais forte dos protocolos de viagens entre os países pode garantir o reinício seguro do turismo e evitar mais um ano de perdas massivas para o setor. São também bons sinais, as recentes declarações da Presidente Ursula von der Leyen ao afirmar que têm existido negociações entre a UE e os EUA para aceitar certificados de vacinação como prova da imunidade para visitantes, o que pode levar a uma mudança da política e permitir a restauração das viagens de lazer transatlânticas, “isto irá permitir a livre circulação e as viagens para a União Europeia” afirmou. Ou seja, as atuais restrições de viagens irão mudar tendo por base os certificados de vacinação.

Até porque é fundamental criarmos medidas fortes e urgentes para restaurar a confiança no turismo e garantir um ano com melhores resultados neste sector, onde muitas pessoas e empresas dependem para sobreviver.

Convém recordar que a pandemia tem tido um efeito devastador no sector do turismo, dados da OMT revelam que houve uma queda de 87% no número de chegadas internacionais em janeiro deste ano, comparando com o mesmo período do ano anterior. Após um final de 2020 difícil, o turismo global continua a registar perdas e reduções no início deste ano, à medida que os países aumentaram as restrições de viagens em resposta a novas fases de contaminação com a COVID-19. Esta queda drástica nas chegadas de turistas afetou todos os países.

Em Portugal, as estimativas de janeiro de 2021, apontam para uma nova contração da atividade turística, 78,3% decorrente de novos confinamentos decretados pelos governos dos vários países. Todas as regiões registaram decréscimos superiores a 50%. As menores diminuições ocorreram no Alentejo (-59,3%) e Centro (-69,3%) e as maiores reduções na Área Metropolitana de Lisboa (-81,9%), Região Autónoma da Madeira (-81,2%) e Algarve (-80,6%). Na Região Autónoma dos Açores a quebra foi de 72,4%.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Segundo os dados da OMT, as chegadas internacionais devem ter uma quebra de cerca de 85% já no primeiro trimestre de 2021 em relação ao mesmo período de 2019, o que representará uma perda de cerca de 260 milhões de chegadas internacionais comparando com o período antes da pandemia.

Sabemos que este ano continuará a ser marcado pela pandemia, mas temos de criar as condições para acelerar a retoma do turismo, contribuindo para tal quer o Certificado Verde Digital, ou seja, regras internacionais comuns para viagens, assim como a manutenção das medidas sanitárias, ambos fundamentais para devolver a confiança aos turistas.

A par do desenvolvimento europeu deste relevante instrumento para facilitar as viagens, o Certificado Verde Digital, e a implementação de medidas sanitárias, temos de ter uma estratégia nacional robusta, em 3 áreas determinantes: vacinação – continuar a assegurar a inoculação em Portugal - os dados são positivos, com já mais de 2 milhões de pessoas inoculadas, com pelo menos uma dose, e a perspetiva para este 2º trimestre é de que iremos receber 9.214.798 vacinas, o que significa que os Açores e a Madeira receberão cerca de 230 mil vacinas até final de junho. A par da vacinação temos de assegurar uma estratégia de captação de fluxos turísticos para as várias regiões do país, sendo que as companhias aéreas, TAP e *Azores Airlines*, desempenham neste âmbito um papel determinante na garantia de uma oferta robusta para os vários destinos nacionais. Sendo igualmente relevante o desenvolvimento de campanhas de turismo atrativas, reforçando a segurança do nosso destino.

Sem esquecer claro que dependerá de todos e de cada um de nós continuarmos este caminho de melhoria da situação epidemiológica, este caminho para ganharmos o futuro.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE III - 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 enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades 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.
2. Após análise da proposta, conclui-se que os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade são respeitados, uma vez que o objetivo estratégico proposto só pode ser conseguido através de uma ação europeia, não abrangendo matérias que não sejam da competência exclusiva da União Europeia, nem excedendo o necessário para cumprir os objetivos a alcançar.
3. A Comissão de Negócios Estrangeiros dá, assim, por concluído, o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2021.

A Deputada Autora do Relatório

Lara Martinho
(Lara Martinho)

O Presidente da Comissão


(Sérgio Sousa Pinto)