



Parecer conjunto 4/2021 do CEPD e da AEPD sobre 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)

Versão 1.1

31 de março de 2021

Histórico das versões

Versão 1.1	8 de abril de 2021	Alterações menores de redação
Versão 1.0	31 de março de 2021	Adoção do parecer conjunto

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

ÍNDICE

1	CONTEXTO DAS PROPOSTAS	4
2	ÂMBITO DO PARECER CONJUNTO	5
3	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	6
4	A NECESSIDADE DE UM QUADRO JURÍDICO ABRANGENTE	8
5	OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADAS COM A PROTEÇÃO DE DADOS	11
5.1	Observações gerais	11
5.2	Categorias de dados pessoais	12
5.3	Adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas em matéria de privacidade e de segurança no contexto da proposta	13
5.4	Identificação dos responsáveis pelo tratamento e dos subcontratantes	14
5.5	Transparência e direitos do titular dos dados	14
5.6	Conservação dos dados	15
5.7	Transferências internacionais de dados	15

O Comité Europeu para a Proteção de Dados e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

Tendo em conta o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1725, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE,

Tendo em conta o Acordo EEE, nomeadamente o anexo XI e o Protocolo n.º 37, com a redação que lhe foi dada pela Decisão do Comité Misto do EEE n.º 154/2018, de 6 de julho de 2018,

Tendo em conta o pedido de um parecer conjunto do Comité Europeu para a Proteção de Dados e da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, de 17 de março de 2021, sobre 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),

ADOTARAM O SEGUINTE PARECER CONJUNTO

1 CONTEXTO DAS PROPOSTAS

1. Em 17 de março de 2021, a Comissão publicou 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) («proposta»). A proposta e o seu anexo são adotados nos termos do artigo 21.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), segundo o qual qualquer cidadão da UE goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros¹, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.
2. Em 17 de março de 2021, a Comissão publicou ainda 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) («segunda proposta»). A segunda proposta é adotada nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, segundo o qual a União desenvolve políticas que estabelecem as condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União.
3. O Comité Europeu para a Proteção de Dados (CEPD) e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) observam que as propostas **visam facilitar o exercício do direito de livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19, estabelecendo um quadro comum** para a emissão, a verificação e

¹ Ao longo do presente documento, as referências a «Estados-Membros» devem ser entendidas como referências aos «Estados do EEE» e as referências à «UE» devem ser entendidas como referências ao «EEE».

a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de testes e de recuperação da COVID-19, intitulado «Certificado Verde Digital».

4. A proposta estabelece que, para limitar a propagação do vírus, os Estados-Membros adotaram diferentes medidas, algumas das quais com repercussões no direito de circular e permanecer livremente dos cidadãos da União no território dos Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito aos viajantes transfronteiras, restrições à entrada ou a exigência do cumprimento de um período de quarentena². A proposta refere ainda que muitos Estados-Membros lançaram ou tencionam lançar iniciativas para a emissão de certificados de vacinação³.
5. **O CEPD e a AEPD observam ainda que as propostas exigem que todos os Estados-Membros da UE utilizem o quadro do Certificado Verde Digital e emitam certificados com o objetivo de facilitar o exercício do direito de livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19.**
6. Com base no artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1725 (RPDUE)⁴, em 17 de março de 2021, a Comissão solicitou ao CEPD e à AEPD um parecer conjunto sobre a proposta e a segunda proposta (conjuntamente «propostas»).

2 ÂMBITO DO PARECER CONJUNTO

7. As propostas são particularmente importantes devido ao seu grande impacto na proteção dos direitos e das liberdades das pessoas no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais. **O âmbito do presente parecer conjunto limita-se aos aspetos das propostas relacionados com a proteção de dados pessoais, os quais representam um aspeto fundamental das propostas.**
8. Dado que a segunda proposta se limita a assegurar que os Estados-Membros da UE aplicam as regras estabelecidas na proposta aos nacionais de países terceiros, mas que residem ou permanecem legalmente no seu território e que estão autorizados a viajar para outros Estados-Membros em conformidade com o direito da União, por motivos de clareza, o CEPD e a AEPD formularão as suas recomendações com especial incidência na proposta. Posto isto, as observações e as considerações gerais apresentadas no presente parecer conjunto são plenamente aplicáveis a ambas as propostas.
9. Sem entrar noutros aspetos éticos e sociais importantes, nos quais a proposta pode ter impacto em termos de respeito dos direitos fundamentais, o CEPD e a AEPD sublinham que **é essencial que a proposta seja coerente e que não colida, seja de que forma for, com a aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)**⁵. Tal deve-se não só a motivos de segurança jurídica, como também para evitar que a proposta prejudique direta ou indiretamente o direito fundamental à proteção de dados pessoais, tal como estabelecido nos termos do artigo 16.º do TFUE e do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»).

² Ver o considerando 3 da proposta.

³ Ver o considerando 8 da proposta.

⁴ Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

⁵ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), JO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

10. No presente parecer conjunto, em especial, o CEPD e a AEPD indicarão os domínios que requerem um maior alinhamento da proposta com o quadro da UE em matéria de proteção de dados, tendo igualmente em vista evitar a insegurança jurídica que decorreria caso estes domínios não fossem abordados no âmbito da legislação adotada.
11. O CEPD e a AEPD têm conhecimento do processo legislativo em curso da proposta e salientam a sua disponibilidade aos legisladores para prestarem aconselhamento e formularem recomendações adicionais ao longo deste processo, bem como para garantir, em especial, a segurança jurídica para as pessoas singulares e a proteção efetiva dos dados pessoais para os titulares dos dados, em conformidade com o TFUE, a Carta e a legislação em matéria de proteção de dados.

3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

12. O CEPD e a AEPD recordam que a proteção de dados não constitui um obstáculo para a luta contra a atual pandemia⁶. Além disso, a conformidade com a legislação em matéria de proteção de dados ajudará os cidadãos a depositarem a sua confiança no quadro criado pela proposta. Simultaneamente, o CEPD e a AEPD sugerem à Comissão que **adote uma abordagem global e ética da proposta, a fim de abranger todas as questões relacionadas com a privacidade e a proteção de dados e com os direitos fundamentais em geral**. Além disso, tal como anteriormente salientado, os princípios gerais de **eficácia, necessidade⁷ e proporcionalidade⁸** devem orientar qualquer medida adotada pelos Estados-Membros ou pelas instituições da UE que envolva o tratamento de dados pessoais para combater a COVID-19⁹.
13. Na sua declaração de 25 de fevereiro de 2021, o **Conselho Europeu apelou a uma abordagem comum para os certificados de vacinação**. Congratulou-se igualmente com a adoção das duas recomendações do Conselho sobre as viagens no interior da UE e para a UE, segundo as quais podem ser introduzidas restrições de acordo com os princípios da **proporcionalidade** e da **não discriminação**, e tendo em conta a situação específica das comunidades transfronteiriças¹⁰.
14. O CEPD e a AEPD sublinham que deve ser feita uma distinção clara entre «certificado de vacinação», que corresponde ao atestado emitido em nome da pessoa que recebeu uma vacina contra a COVID-19, e o termo «certificado de imunidade». A este respeito, observamos que, no momento da elaboração do presente parecer conjunto, parecem existir poucos dados científicos que corroborem o facto de que a toma de uma vacina contra a COVID-19 (ou a recuperação da COVID-19) conceda

⁶ Ver a Declaração sobre o tratamento de dados pessoais no contexto do surto de COVID-19 do CEPD. Adotada em 19 de março de 2020.

⁷ Ver «Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit» [Avaliação da necessidade de medidas que limitem o direito fundamental à proteção de dados pessoais: instrumentário], de 11 de abril de 2017.

⁸ Ver «EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data» [Diretrizes da AEPD sobre a avaliação da proporcionalidade de medidas que limitem os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais], de 19 de dezembro de 2019.

⁹ Ver as Diretrizes 4/2020 sobre a utilização de dados de localização e meios de rastreio de contactos no contexto do surto de COVID-19, n.º 4; ver igualmente a Declaração sobre o tratamento de dados pessoais no contexto do surto de COVID-19 do CEPD, de 20 de março de 2020.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/02/25/statement-of-the-members-of-the-european-council-on-covid-19-and-health-25-february-2021/>.

imunidade e a duração dessa imunidade. Por conseguinte, o Certificado Verde Digital deve ser entendido apenas como uma prova verificável de uma aplicação ou de um historial médico factual, com um carimbo temporal, que facilitará a livre circulação dos cidadãos da UE devido ao seu formato comum em todos os Estados-Membros. Todavia, aconselhamos prudência ao tirar conclusões sobre a imunidade ou a contagiosidade, dado que ainda se encontra pendente um parecer científico consolidado.

15. Na mesma linha, o CEPD e a AEPD recordam que a Organização Mundial da Saúde (OMS), no seu «Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers» [Posição escrita provisória: considerações relativas à prova de vacinação contra a COVID-19 para os viajantes internacionais], de 5 de fevereiro de 2021¹¹, declarou que (negrito nosso) «[...] as autoridades nacionais e os operadores de transporte **não devem introduzir requisitos de prova de vacinação contra a COVID-19 aplicáveis às viagens internacionais como condição para a partida ou para a entrada**, dado que ainda existem incógnitas críticas a respeito da eficácia da vacinação na redução da transmissão».
16. No contexto dos debates em curso, o CEPD e a AEPD reconhecem que, no momento da emissão do presente parecer conjunto, existem pontos de vista divergentes quanto ao potencial risco de discriminação decorrente da utilização de certificados de vacinação¹². Embora a proposta não se limite aos certificados de vacinação para atenuar o risco de discriminação, o CEPD e a AEPD sublinham a **ausência de uma avaliação de impacto que acompanhe a proposta**, que proporcionaria fundamentação quanto ao impacto das medidas que estão a ser adotadas, bem como quanto à **eficácia das medidas menos intrusivas já em vigor**.
17. Simultaneamente, o CEPD e a AEPD reconhecem ainda que a atual situação de emergência provocada pela pandemia de COVID-19 conduziu a riscos reais e importantes, tanto para o exercício do direito de livre circulação nos Estados-Membros, como para a saúde pública, devido à falta de uma abordagem comum para os certificados interoperáveis. Além disso, tal como apresentado pela Europol, existe um elevado risco relacionado com a falsificação e a venda ilícita de certificados falsos

¹¹ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

¹² Ver, entre outros, «What place should COVID-19 vaccine passports have in society?» [Que lugar devem ocupar os passaportes de vacinação contra a COVID-19 na sociedade?], Ada Lovelace Institute, 17.2.2021. Na página 2, «[o] grupo de peritos concluiu que, atualmente, a situação vacinal não proporciona dados claros ou conclusivos relativos ao risco que qualquer pessoa apresenta aos outros por meio da transmissão. Sem estes dados, a situação vacinal não pode constituir uma base sólida para a tomada de decisões baseada no risco e, por conseguinte, **atualmente não se justifica qualquer implementação de um passaporte digital**».

Consequentemente, ver a página 4: «Os passaportes digitais não devem ser implementados enquanto se desconhece tanto sobre a COVID-19, em especial o efeito das diferentes vacinas (e dos regimes de vacinação) na transmissão, na duração da imunização e na generalização desses efeitos».

Importa igualmente referir que: «Embora os passaportes de vacinação sejam vistos por algumas pessoas como uma forma de aumentar a liberdade, para as pessoas que não detenham um passaporte, ser-lhes-ão **negadas as liberdades concedidas aos detentores de passaportes**. Por conseguinte, devem ser claramente explicitadas as justificações tanto para o alívio das atuais restrições para alguns, como a sua continuação para os demais.» (Página 3). «Um passaporte de vacinação, tal como definido no presente documento, consiste em três elementos: **informações sobre saúde** (situação vacinal por meio, por exemplo, de um certificado), **verificação da identidade** (ao associar o titular a esse certificado) e **autorização com o objetivo de permitir ou de impossibilitar ações** (um livre-trânsito).» Observamos que cada um destes aspetos, igualmente relevantes do ponto de vista da proteção de dados, não se encontra suficientemente definido na proposta.

de testes de COVID-19¹³. Em conformidade com a proposta, o Certificado Verde Digital deve atenuar estes riscos, ao harmonizar a documentação e ao adotar diversas medidas de segurança relacionadas com os mesmos. Além disso, deve ser tido em consideração que a introdução do Certificado Verde Digital não eliminará o risco de falsificações e, por conseguinte, deve ser acompanhada da adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas que protejam contra a manipulação e a falsificação dos certificados.

18. Tendo em conta as considerações precedentes, o CEPD e a AEPD reconhecem o objetivo legítimo da proposta de harmonizar a documentação relativa à emissão, à verificação e à aceitação do Certificado Verde Digital na UE, com o objetivo de facilitar a livre circulação dos cidadãos entre os Estados-Membros da UE. Todavia, as recomendações a seguir apresentadas, limitadas às disposições da proposta que são relevantes da perspetiva da proteção de dados, são formuladas com reserva dos debates científicos, jurídicos e societários em curso.
19. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de a proposta prever um Certificado Verde Digital destinado a abranger as diferentes condições com que os cidadãos da UE e os residentes legais de países terceiros se deparam (vacinados, recuperados e testados), permitindo assim o cumprimento dos requisitos alternativos que possam ser estabelecidos pelos Estados-Membros para eliminar as restrições ao exercício do direito de livre circulação adotadas para combater a pandemia de COVID-19. Simultaneamente, o CEPD e a AEPD solicitam à Comissão que clarifique que os Estados-Membros devem aceitar os três tipos de certificados. Caso contrário, haveria uma clara discriminação baseada em dados de saúde, resultando assim numa violação dos direitos fundamentais.
20. O CEPD e a AEPD sublinham ainda que a implantação do Certificado Verde Digital deve, em todo o caso, contemplar também medidas para identificar e atenuar os riscos que possam resultar da utilização do quadro e da emissão do Certificado Verde Digital, incluindo as eventuais utilizações secundárias não previstas sem uma base jurídica adequada estabelecida a nível nacional, que cumpra o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Carta e que esteja em plena conformidade com o RGPD, tal como será explicado em pormenor no capítulo seguinte.

4 A NECESSIDADE DE UM QUADRO JURÍDICO ABRANGENTE

21. Nos termos do artigo 52.º da Carta, «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros». Em consonância com o que precede, **deve ser cuidadosamente analisada a conformidade com os princípios da necessidade e da proporcionalidade das medidas introduzidas na proposta**. A proposta deve, em especial, alcançar um equilíbrio justo entre os objetivos de interesse geral prosseguidos pelo Certificado Verde Digital e o interesse individual das pessoas na autodeterminação, bem como o respeito dos seus direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados e à não discriminação e de outras liberdades fundamentais, como a liberdade de circulação e de residência.
22. A Comissão fundamenta a proporcionalidade da proposta com base no facto de esta última restringir o tratamento de dados pessoais ao mínimo necessário, incluindo apenas um conjunto limitado de dados pessoais nos certificados a emitir (artigo 5.º e anexo da proposta); estabelecendo que os dados

¹³ <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-illicit-sales-of-false-negative-covid-19-test-certificates>.

obtidos aquando da verificação dos certificados não devem ser conservados (artigo 9.º); e definindo um quadro que não implique a criação e manutenção de uma base de dados central. Além disso, a proposta clarifica que o Certificado Verde Digital e o seu quadro de confiança terão um carácter temporário, dado que devem ser suspensos mediante um ato delegado da Comissão quando for declarado o fim da pandemia de COVID-19 (artigo 15.º, n.º 2, da proposta) e dado que, a partir desse momento, não haverá qualquer justificação para exigir aos cidadãos que apresentem documentos sanitários ao exercerem o seu direito de livre circulação.

23. O CEPD e a AEPD consideram que, dado o carácter da ingerência das medidas apresentadas pela proposta, qualquer outra eventual utilização do quadro e do Certificado Verde Digital com base no direito dos Estados-Membros, outra que não a facilitação do direito de livre circulação entre os Estados-Membros da UE, não é abrangida pelo âmbito de aplicação da proposta¹⁴ nem se insere, por conseguinte, no parecer conjunto do CEPD e da AEPD.
24. Não obstante, o CEPD e a AEPD consideram que se os Estados-Membros persistirem na implementação do Certificado Verde Digital com base no direito dos Estados-Membros para qualquer outra eventual utilização que não a utilização prevista de facilitar a livre circulação entre os Estados-Membros da UE, tal poderá acarretar consequências e riscos indesejados para os direitos fundamentais dos cidadãos da UE. Na verdade, o alargamento da aplicação do Certificado Verde Digital a outras situações para aliviar as restrições atualmente em vigor já foi sugerido e os Estados-Membros poderão planear introduzi-lo como um requisito *de facto*, por exemplo, para entrar nas lojas, restaurantes, clubes noturnos, locais de culto ou ginásios ou para o utilizar em qualquer outro contexto, como no contexto laboral. Ao abrigo de uma base jurídica nacional, qualquer outra utilização do Certificado Verde Digital e do quadro conexo não deveria ser suscetível, jurídica ou factualmente, de comportar discriminação baseada em ter (ou não) sido vacinado ou ter recuperado da COVID-19. Por este motivo, **o CEPD e a AEPD sublinham que qualquer outra eventual utilização do quadro, do Certificado Verde Digital e dos dados pessoais conexos a nível dos Estados-Membros deve cumprir o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Carta e deve estar em conformidade com o RGPD, nomeadamente com o disposto no artigo 6.º, n.º 4, do RGPD**¹⁵. Tal requer a inclusão de uma base jurídica adequada no direito dos Estados-Membros, que cumpra os princípios da eficácia, da necessidade e da proporcionalidade e que inclua garantias sólidas e específicas implementadas após uma avaliação de impacto adequada, em especial para evitar qualquer risco de discriminação¹⁶ e para proibir qualquer conservação de dados no contexto do processo de verificação. Além disso, o CEPD e a AEPD destacam que tal sistema deve ser integrado numa política de saúde abrangente. O CEPD e a AEPD consideram que a inclusão de tal base jurídica no direito dos Estados-Membros deve, no mínimo, incluir disposições específicas que identifiquem claramente o âmbito e a extensão do tratamento, a finalidade específica subjacente, as categorias de entidades que podem proceder à verificação do certificado, bem como as garantias relevantes para evitar o abuso, tendo em conta os riscos para os

¹⁴ Ver o considerando 37 da proposta.

¹⁵ O artigo 6.º, n.º 4, do RGPD permite o tratamento de dados pessoais para fins que não sejam aqueles para os quais os dados foram recolhidos com base em disposições do direito da União ou dos Estados-Membros que constituam uma medida necessária e proporcionada numa sociedade democrática para salvaguardar os objetivos referidos no artigo 23.º, n.º 1, do RGPD.

¹⁶ O CEPD e a AEPD são da opinião de que os Estados-Membros devem ter em conta, em especial, o risco de discriminação que pode resultar dos diferentes níveis de disponibilidade e de acesso às vacinas dos cidadãos da UE, a disponibilidade de testes a custos reduzidos como alternativa à vacinação, etc.

direitos e as liberdades dos titulares dos dados¹⁷. Tal como clarificado pelo TJUE, a necessidade de dispor de garantias é ainda maior quando os dados pessoais são sujeitos a um tratamento automatizado e quando está em jogo a proteção desta categoria específica de dados pessoais, que são os dados sensíveis¹⁸.

25. Dado que a base jurídica para qualquer tratamento posterior dependerá da sua compatibilidade com a base jurídica definida na sua finalidade principal a nível da UE, o CEPD e a AEPD recordam a importância de definir claramente na proposta a(s) finalidade(s) do Certificado Verde Digital. Tal como referido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia («TJUE») (grande secção), no acórdão de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland*, e, em especial, nos n.ºs 61 a 62: [...] *Quanto ao acesso das autoridades nacionais competentes aos dados e à sua utilização posterior, a Diretiva 2006/24 não contém as correspondentes condições materiais e processuais. O artigo 4.º [...], que regula o acesso destas autoridades aos dados conservados, não dispõe expressamente que este acesso e a utilização posterior dos dados em causa devem ser estritamente restringidos a fins de prevenção e de deteção de infrações graves delimitadas com precisão [para o regulamento, finalidades estritamente definidas] [...], limitando-se a dispor que cada Estado-Membro define os procedimentos que devem ser seguidos e as condições que devem ser preenchidas para se ter acesso aos dados conservados no respeito dos requisitos da necessidade e da proporcionalidade.* (Negrito nosso).
26. O CEPD e a AEPD acreditam que uma descrição pormenorizada da(s) finalidade(s) da medida prevista não só é uma condição prévia para o teste de proporcionalidade, como também ajuda a demonstrar a conformidade com o primeiro requisito do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, ou seja, a qualidade da lei¹⁹. A este respeito, **consideramos que a proposta poderia definir melhor a finalidade do Certificado Verde Digital e prever um mecanismo para o acompanhamento da utilização do certificado (como composto pelos três subcertificados) pelos Estados-Membros.**
27. O CEPD e a AEPD sublinham que o Certificado Verde Digital não só conterá as informações sensíveis incluídas no próprio documento, como também as informações sensíveis que possam ser extraídas por inferência. A este respeito, por exemplo, dado o estado diversificado das fases de vacinação nos diferentes Estados-Membros e a ordem de prioridade, pode facilmente inferir-se que um jovem que foi vacinado enquanto outros da mesma faixa etária não o foram possui uma característica que

¹⁷ Para mais exemplos de garantias, ver «Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR» [Diretrizes 10/2020 relativas às limitações nos termos do artigo 23.º do RGPD do CEPD].

¹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 6 de outubro de 2020, *La Quadrature du Net* e outros, processos apensos C-511/18, C-512/18 e C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, n.º 132.

¹⁹ Tal como referido nas conclusões do advogado-geral Paolo Mengozzi, ECLI:EU:C:2016:656, n.º 193, relativas ao projeto de acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros: «De acordo com a jurisprudência do TEDH, esta expressão exige, em substância, que a medida em causa seja **acessível e suficientemente previsível**, ou seja, por outras palavras, que **utilize termos bem claros para indicar a todos, de forma suficiente, em que circunstâncias e sob que condições habilita o poder público a recorrer a medidas que afetam os seus direitos protegidos pela CEDH.**» (Negrito nosso).

A este respeito, ver igualmente o n.º 6 da opinião concordante da juíza Pauliine Koskelo, acompanhada do juiz Gilberto Felici, *Catt/The United Kingdom*, de 24 de janeiro de 2019, do TEDH, «os princípios gerais da legislação em matéria de proteção de dados, tais como os que exigem que os dados a tratar sejam adequados, pertinentes e não excessivos em relação a essa finalidade, **diluem-se, possivelmente na medida da irrelevância prática, quando a própria finalidade não é objeto de qualquer definição ou limitação significativa.**» (negrito nosso).

justifica a toma precoce de uma vacina, tal como ser imunocomprometido ou sofrer de uma doença crónica²⁰.

28. Além disso, o CEPD e a AEPD são da opinião de que a **proposta deve prever expressamente que o acesso e a utilização posterior dos dados pelos Estados-Membros não sejam permitidos ao abrigo da proposta quando for declarado o fim da pandemia** e facultar indicações claras a este respeito [nomeadamente uma análise clara e uma cláusula de caducidade relativa à utilização do quadro e do Certificado Verde Digital, bem como o envolvimento dos organismos científicos de controlo dos cuidados de saúde que emitam pareceres formais no contexto da utilização do(s) certificado(s)].
29. Por último, o CEPD e a AEPD consideram que o considerando 42 e o artigo 15.º da proposta também devem ser alterados, por forma a excluir qualquer utilização futura do Certificado Verde Digital quando for declarado o fim da pandemia e a restringir o âmbito de aplicação da proposta à atual pandemia de COVID-19 e ao SARS-CoV-2. A este respeito, o CEPD e a AEPD opõem-se à abertura incluída no artigo 15.º da proposta, segundo o qual a Comissão, mediante um ato delegado, pode declarar a aplicação subsequente da proposta no futuro, caso a OMS declare uma emergência de saúde pública de âmbito internacional em relação com o SARS-CoV-2, «uma variante do mesmo, ou doenças infecciosas semelhantes com potencial epidémico». O CEPD e a AEPD consideram adequado a supressão da redação sublinhada da disposição para estar conforme com o princípio da limitação da finalidade e **limitar o âmbito de aplicação da proposta à atual pandemia de COVID-19 e ao objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas (a ser definido mais circunstanciadamente e acompanhado de garantias, tal como especificado no presente, embora não exaustivo, parecer conjunto) na situação atual**.

5 OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADAS COM A PROTEÇÃO DE DADOS

5.1 Observações gerais

30. Em primeiro lugar, o CEPD e a AEPD sublinham que a presente proposta não permite – e não deve conduzir – à criação de qualquer tipo de base de dados central de dados pessoais a nível da UE, sob o pretexto do estabelecimento do quadro do Certificado Verde Digital.
31. **O considerando 14 e os artigos 5.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da proposta** estabelecem que: [...] *Os Estados-Membros devem emitir os certificados que constituem o Certificado Verde Digital automaticamente ou mediante pedido [...].* A este respeito, o CEPD e a AEPD recomendam que se clarifique, na proposta, se o Certificado Verde Digital será criado automaticamente, mas facultado unicamente a pedido do titular dos dados, ou se será emitido apenas a pedido do titular dos dados.

²⁰ Ver Cofone N., Ignacio, «Containment Apps: Immunity Passports and Contact Tracing Surveillance» [Aplicações de confinamento: passaportes de imunidade e vigilância de rastreio de contactos], de 16 de janeiro de 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3767301.

32. **Além disso, o CEPD e a AEPD consideram que os certificados devem estar necessariamente disponíveis tanto em formato digital como em papel, para assegurar a inclusão de todos os cidadãos.** Recomendamos o reforço da redação do considerando 14 e do artigo 3.º, n.º 2, da proposta.
33. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de o **considerando 15 da proposta** reconhecer explicitamente a conformidade com a legislação da UE em matéria de proteção de dados fundamental para a aceitação transfronteiras dos três tipos de certificados propostos (ou seja, o certificado de vacinação, o certificado de testes e o certificado de recuperação). Além disso, o considerando 38 da proposta prevê que «[e]m consonância com o princípio da minimização dos dados pessoais, os certificados devem conter apenas os dados pessoais necessários para facilitar o exercício do direito de livre circulação na União durante a pandemia de COVID-19».
34. O CEPD e a AEPD reconhecem que o **considerando 37 da proposta** prevê como base jurídica para o tratamento de dados pessoais e para a emissão e verificação dos certificados interoperáveis o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD. A este respeito, o CEPD e a AEPD recomendam ainda a inclusão da base jurídica acima referida ou, em alternativa, uma referência à conformidade com o RGPD no texto principal da proposta, nomeadamente no artigo 1.º, segundo parágrafo, e no artigo 8.º, n.º 2, alínea b), da proposta.
35. **Nos termos do considerando 39 da proposta**, «[p]ara efeitos do presente regulamento, os dados pessoais podem ser transmitidos/trocados além-fronteiras com o objetivo exclusivo de obter as informações necessárias para confirmar e verificar a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular [...]». O CEPD e a AEPD observam que, em termos de interoperabilidade, o termo «dados pessoais» deve ser melhor especificado, especialmente mediante o seu alinhamento com as orientações da rede de saúde em linha nessa matéria. Sempre que seja tecnicamente possível, e em conformidade com a noção de proteção de dados por defeito, devem ser utilizadas, por defeito, técnicas de verificação que não exijam a transmissão de dados pessoais.
36. O CEPD e a AEPD observam que o **considerando 47 da proposta** deve ser adaptado para refletir o pedido da Comissão de uma consulta conjunta da AEPD e do CEPD, em conformidade com o artigo 42.º, n.º 2, do RPDUE.
37. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de o **artigo 3.º, n.º 3, da proposta** permitir aos cidadãos obterem certificados a título gratuito, bem como novos certificados se os dados pessoais contidos no Certificado Verde Digital não forem ou deixarem de ser exatos ou já não estiverem atualizados, ou se o certificado já não estiver à disposição do titular. O CEPD e a AEPD recomendam clarificar, nesta disposição, que o certificado, bem como as suas alterações, devem ser emitidos **a pedido do titular dos dados**.
38. Por último, o CEPD e a AEPD observam que a definição adicional de «interoperabilidade» constante do **artigo 2.º, n.º 6, da proposta** carece de clareza, na medida em que os Certificados Verdes Digitais se baseiam nas regras eIDAS e nos trabalhos do ISA² (anteriormente IDABC e ISA) relativos ao Quadro Europeu de Interoperabilidade.

5.2 [Categorias de dados pessoais](#)

39. O CEPD e a AEPD observam que o anexo I estabelece as categorias e os campos de dados relativos aos dados pessoais a tratar no âmbito do quadro do Certificado Verde Digital. A este respeito, **consideramos que a justificação da necessidade de tais campos de dados específicos não é claramente definida na proposta**. Além disso, o CEPD e a AEPD consideram que deve ser apresentada uma explicação adicional sobre se também devem ser incluídas todas as categorias de dados pessoais

previstas no anexo I no código QR dos certificados digitais e dos certificados em papel. Uma abordagem que permita conjuntos de dados e códigos QR diferentes e abrangentes pode melhorar a minimização dos dados em diferentes casos de utilização. Além disso, em relação à eficácia do Certificado Verde Digital, observamos que a «data de validade» da validade de cada «certificado» não é especificada (exceto para o «certificado de recuperação»). Do ponto de vista da proteção de dados, este último aspeto está associado à inexistência de uma especificação dos prazos de conservação dos dados.

40. Tendo em conta estas considerações e mais especificamente no que diz respeito ao certificado de vacinação, o CEPD e a AEPD consideram que a proposta deve facultar, nos seus considerandos, uma fundamentação adicional quanto à necessidade de inclusão de campos de dados no certificado, tais como a vacina terapêutica, o titular da autorização de introdução no mercado ou o fabricante da vacina e o número numa série de vacinações/doses, com o objetivo de facilitar o exercício do direito de livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19. Além disso, observamos que a falta de harmonização na proposta pode prejudicar o objetivo de facilitar o exercício do direito de livre circulação dos cidadãos da UE.
41. Adicionalmente, o CEPD e a AEPD observam que, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, com o artigo 6.º, n.º 2, e com o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da proposta, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, aditando, modificando ou suprimindo campos de dados relativos às categorias de dados pessoais dos três tipos de certificados. Qualquer alteração dos campos de dados pode invalidar a avaliação de impacto, exigindo assim uma reavaliação do risco. A este respeito, **o CEPD e a AEPD consideram que só devem ser aditados, mediante a adoção de atos delegados, campos de dados mais pormenorizados (subcategorias de dados) que sejam abrangidos pelas categorias de dados já definidas.** A AEPD (e o CEPD, quando aplicável) deve ser consultada aquando da proposta de tais atos delegados.
42. Por último, tal como já mencionado no contexto da limitação da finalidade da proposta, o CEPD e a AEPD observam igualmente que o n.º 3, alínea c), do anexo inclui o campo de dados «Doença ou agente de que o cidadão recuperou» no certificado. A este respeito, **o CEPD e a AEPD consideram que, dado o âmbito de aplicação do projeto de proposta e o contexto da COVID-19 que enfrentamos atualmente, a doença ou o agente de que o cidadão recuperou deve limitar-se unicamente à COVID-19, incluindo as suas variantes.**

5.3 Adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas em matéria de privacidade e de segurança no contexto da proposta

43. O CEPD e a AEPD observam que, apesar da natureza sensível dos dados pessoais que serão incluídos no Certificado Verde Digital, a proposta submete a um ato de execução da Comissão (artigo 8.º da proposta) a decisão sobre as medidas e os requisitos em matéria de privacidade e de segurança que o Certificado Verde Digital deve cumprir.
44. O CEPD e a AEPD consideram que **a proposta deve estabelecer que os responsáveis pelo tratamento e os subcontratantes devem adotar medidas técnicas e organizativas adequadas** para garantir um nível de segurança adequado ao risco do tratamento, em conformidade com o artigo 32.º do RGPD. Estas medidas devem ter em consideração, por exemplo, o estabelecimento de processos de testes, apreciações e avaliações regulares da eficácia das medidas adotadas em matéria de privacidade e de segurança. Na verdade, observamos que estas medidas foram concebidas para integrar as garantias necessárias ao tratamento, de modo a proteger os direitos dos titulares dos dados. Em conformidade

com o artigo 8.º da proposta, **poderão ser formuladas especificações adicionais das medidas obrigatórias mediante atos de execução** adotados pela Comissão.

45. O CEPD e a AEPD recordam que a adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas em matéria de privacidade e de segurança, tal como acima referido, deve ocorrer tanto no momento da definição dos meios de tratamento, como no momento do próprio tratamento, em consonância com os princípios de proteção de dados desde a conceção e por defeito estabelecidos no artigo 25.º do RGPD.
46. Relativamente à adoção de atos de execução pela Comissão que prevejam especificações técnicas adicionais dos tipos de certificados propostos, o CEPD e a AEPD recordam a obrigação da Comissão de consultar a AEPD e o CEPD (sempre que se justifique), em conformidade com o artigo 42.º do RPDUE.
47. Por último, por motivos de coerência com a redação do RGPD, e devido à relevância da adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas no contexto da proposta, o CEPD e a AEPD sugerem igualmente o aditamento da redação «e medidas técnicas e organizativas» ao título do artigo 8.º.

5.4 Identificação dos responsáveis pelo tratamento e dos subcontratantes

48. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de a proposta facultar um ponto de partida para a clarificação das funções do responsável pelo tratamento e do subcontratante no contexto do quadro do Certificado Verde Digital. A este respeito, observamos que, nos termos do artigo 9.º, n.º 4, da proposta, as **autoridades responsáveis pela emissão** do Certificado Verde Digital referido no artigo 3.º **devem ser consideradas responsáveis pelo tratamento** na aceção do artigo 4.º, n.º 7, do RGPD. Além disso, o artigo 8.º, alínea g), da proposta prevê que a Comissão deve adotar atos de execução que contenham as especificações técnicas e as regras destinadas a repartir as responsabilidades entre os responsáveis pelo tratamento e no que diz respeito aos subcontratantes.
49. Devido à relevância do Certificado Verde Digital no contexto do exercício do direito de livre circulação, e tendo em conta a eventual utilização do certificado em vários Estados-Membros (por exemplo, ao atravessar vários Estados-Membros em trânsito), **o CEPD e a AEPD recomendam que a proposta especifique que deve ser tornada pública uma lista de todas as entidades que se prevejam atuar na qualidade de responsáveis pelo tratamento, subcontratantes e destinatários dos dados nesse Estado-Membro** (outras que não as autoridades responsáveis pela emissão dos certificados indicadas no artigo 9.º, n.º 4, da proposta). Tal permitirá aos cidadãos da UE que utilizem o Certificado Verde Digital conhecerem a identidade da entidade à qual podem recorrer para o exercício dos seus direitos em matéria de proteção de dados ao abrigo do RGPD, incluindo, em especial, o direito de receber informações transparentes sobre as formas como os direitos do titular dos dados podem ser exercidos no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.
50. Por último, o CEPD e a AEPD recomendam **clarificar, na proposta, o papel da Comissão na aceção da legislação em matéria de proteção de dados no contexto do quadro de confiança que garante a interoperabilidade entre os certificados.**

5.5 Transparência e direitos do titular dos dados

51. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de o artigo 3.º, n.º 2, da proposta clarificar que «[a]s informações constantes dos certificados devem também ser apresentadas em formato para leitura humana». Devido à natureza sensível dos dados envolvidos, o CEPD e a AEPD recomendam que a Comissão assegure que a transparência dos processos é claramente definida para que os cidadãos possam exercer os seus direitos em matéria de proteção de dados.

52. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de o artigo 3.º, n.º 3, da proposta estabelecer que «[o] titular deve ter o direito de requerer a emissão de um novo certificado se os dados pessoais nele contidos não forem ou deixarem de ser exatos ou já não estiverem atualizados [...]», uma vez que tal está em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), e com o artigo 16.º do RGPD.

5.6 Conservação dos dados

53. O CEPD e a AEPD congratulam-se com o facto de o considerando 40 da proposta estabelecer que «[o] presente regulamento **não cria uma base jurídica para a conservação de dados pessoais, obtidos a partir do certificado**, pelo Estado-Membro de destino ou pelos operadores de serviços de transporte transfronteiras de passageiros obrigados pela legislação nacional a aplicar determinadas medidas de saúde pública durante a pandemia de COVID-19» e de o artigo 9.º, n.º 3, da proposta estabelecer explicitamente que «[o]s dados pessoais tratados para efeitos da emissão dos certificados referidos no artigo 3.º, incluindo a emissão de um novo certificado, não podem ser conservados mais tempo do que o necessário para a sua finalidade e, em caso algum, mais tempo do que o período durante o qual os certificados podem ser utilizados para se exercer o direito de livre circulação», uma vez que ambos estão em conformidade com o princípio da limitação da conservação dos dados do RGPD.
54. O CEPD e a AEPD recordam que a conservação dos dados pessoais efetuada pelas autoridades emissoras deve respeitar os princípios estabelecidos no artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD e, sempre que possível, devem ser explicitamente definidos os prazos específicos para a conservação dos dados. Caso tal não seja possível, devem ser especificados pelo menos os critérios específicos utilizados para determinar tal prazo de conservação. O CEPD e a AEPD consideram que, em todo o caso, o prazo de conservação nos Estados-Membros não deve ir além do fim da pandemia de COVID-19, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 2, da proposta.

5.7 Transferências internacionais de dados

55. O CEPD e a AEPD observam que, nos termos do considerando 39 da proposta, «[...] os dados pessoais podem ser transmitidos/trocados além-fronteiras com o objetivo exclusivo de obter as informações necessárias para confirmar e verificar a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular [...]». Além disso, o artigo 4.º, n.º 2, da proposta prevê que «[o] quadro de confiança deve assegurar, sempre que possível, a interoperabilidade com os sistemas tecnológicos estabelecidos a nível internacional». Com base nesta redação, o CEPD e a AEPD entendem que a proposta criaria a possibilidade de eventuais transferências internacionais de dados pessoais em determinadas situações aquando da implementação do Certificado Verde Digital. O CEPD e a AEPD consideram que estas transferências internacionais poderiam implicar um risco adicional para o tratamento de dados pessoais, uma vez que os países terceiros poderiam atribuir uma utilização secundária aos dados trocados no âmbito do quadro do Certificado Verde Digital. Por conseguinte, **o CEPD e a AEPD recomendam clarificar explicitamente se e quando são previstas transferências internacionais de dados pessoais** e incluir garantias na legislação para assegurar que os países terceiros só tratarão os dados pessoais trocados para as finalidades especificadas na proposta.

Bruxelas, 31 de março de 2021

Pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados

A Presidente

Adotado

Pela Autoridade Europeia para a Proteção de

A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

(Andrea Jelinek)

(Wojciech Wiewiórowski)