

**BG**

**SOC/683**

**Цифрово зелено удостоверение**

**ПРОЕКТОСТАНОВИЩЕ**  
  
Европейски икономически и социален комитет  
  
**Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими удостоверения за ваксинация, направен тест и преболедуване с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19 (Цифрово зелено удостоверение)  
[COM(2021) 130 final - 2021/0068 (COD)]**

|  |  |
| --- | --- |
| Администратор | Triin Aasmaa |
| Дата на документа | 19.4.2021 г. |

Главен докладчик: **George Vernicos**

|  |  |
| --- | --- |
| Консултация | …, ДД.ММ.ГГГГ |
| Правно основание | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
|  |  |
| Решение на Пленарната асамблея | ДД/ММ/ГГГГ |
|  |  |
| Компетентна секция | „Заетост, социални въпроси и гражданство“ |
| Приемане на пленарна сесия | ДД/ММ/ГГГГ |
| Пленарна сесия № | … |
| Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“) | …/…/… |

# Заключения и препоръки

## Пандемията от COVID-19 доведе до изключително сътресение за нашите икономики, общества и живот, а туристическият сектор е засегнат в безпрецедентна степен. Настоящата криза изведе на преден план значението на туризма за Европа не само от икономическа гледна точка, но и по отношение на съвместния живот и изграждането на обща съдба.

## ЕИСК счита, че „цифровото зелено удостоверение“ следва да опрости в максимална степен пътуванията за хората и да улесни движението им по време на пандемията от COVID-19.

## ЕИСК счита, че е необходимо да се поясни, че притежаването на „цифрово зелено удостоверение“ не представлява предварително условие за упражняване на правото на свободно движение и че с предложеният регламент не се установява задължение или право за ваксиниране. Въпреки това Комитетът препоръчва по-специално социално маргинализираните групи и групите в неравностойно положение да имат достъп до съответната информация, а въздействието на зеленото удостоверение върху тези групи трябва да бъде надлежно оценено и наблюдавано.

## ЕИСК подчертава, че притежаването на зеленото удостоверение не би трябвало да освобождава пътуващите от спазването на други мерки за намаляване на риска, а би трябвало да се разглежда като преходна стратегия за държавите, които изискват постоянен механизъм за непрекъсната преоценка след приемането му.

## ЕИСК отбелязва, че всички европейски държави би трябвало да работят заедно, за да постигнат възможно най-скоро единни рамкови условия (т.е. съдържание, формат, принципи и технически стандарти на удостоверението).

## ЕИСК отбелязва, че протоколите за пътуване трябва да бъдат ясни и приложими за международните пътувания по въздух, суша и море.

## ЕИСК изтъква, че тъй като личните данни включват чувствителни медицински данни, от решаващо значение за всички държави членки е наличието на оперативно съвместими системи с не по-малко строги разпоредби за защита на данните. Цифровото зелено удостоверение не трябва да изисква създаването и поддържането на централна база данни на равнището на ЕС. Освен това ЕИСК препоръчва цифровото зелено удостоверение да бъде организирано по такъв начин, че информацията за това коя категория се попълва за пътуването да бъде видима само за пътуващия.

## ЕИСК би искал също така да насочи вниманието към факта, че цифровото зелено удостоверение ще послужи и за улесняване на служебните пътувания. Това не трябва да води до дискриминация на работното място или до злоупотреба чрез наемане на ваксинирани лица от трети държави на работни места с лоши условия на труд.

## ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да гарантират, че удостоверението, както и актуализирането му, ще остане безплатно.

## ЕИСК подчертава необходимостта от ускоряване на ваксинацията чрез увеличаване на производството на ваксини и гарантиране на по-голяма степен на прозрачност и предвидимост, за да се гарантира подходящ брой ваксини в целия ЕС чрез координиран и единен подход. Същевременно държавите би трябвало да инвестират допълнително в образователни кампании относно ползите от ваксинацията за борба с дезинформацията.

## Според ЕИСК самотестуването и кръвният тест за антитела срещу COVID-19 трябва да бъдат добавени като допълнителни методи за получаване на цифровото зелено удостоверение.

## ЕИСК подкрепя идеята, че за избягване на неравностойни ограничения на свободата на движение за хората, които не са ваксинирани, европейските правителства следва да осигурят евтин и лесен достъп до тестове за всички граждани.

## ЕИСК счита, че удостоверението трябва да бъде признато във всяка държава — членка на ЕС, за да се проправи пътят за установяване на пълна свобода на движение в рамките на ЕС по време на пандемията от COVID-19.

# Контекст

## За да се гарантира добре координиран, предвидим и прозрачен подход към приемането на ограничения на свободата на движение в отговор на пандемията от COVID-19, на 13 октомври 2020 г. Съветът прие Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета.

## В действителност обаче тази препоръка не беше приложена в достатъчна степен, докато отделните държави членки прилагаха различни ограничения.

## По-важното е, че в декларацията, приета след неформалните видеоконференции от 25‑26 февруари 2021 г., членовете на Европейския съвет поискаха продължаване на работата по изготвяне на общ подход спрямо удостоверенията за ваксинация. Комисията работи с държавите членки в рамките на мрежата за електронно здравеопазване — доброволна мрежа от национални органи за електронно здравеопазване — за да подготви оперативната съвместимост на тези удостоверения. Мрежата за електронно здравеопазване постигна съгласие и по общи хармонизирани набори от данни за ваксинацията срещу COVID-19, удостоверенията за направен тест и преболедуване и на 12 март 2021 г. постигна съгласие по очертанията на рамка за доверие.

## Въз основа на извършената до момента техническа работа на 17 март 2021 г. Комисията представи предложение за Регламент за цифрово зелено удостоверение, който представлява рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими здравни удостоверения за ваксинация, направен тест и преболедуване, с цел улесняване на свободното движение в ЕС (2021/0068 (COD), и придружаващо предложение относно гражданите на трети държави, които престояват или пребивават законно в ЕС (2021/0071 (COD).

## Планираното европейско удостоверение ще предостави, при зачитане на основните права, включително неприкосновеността на личния живот и недискриминацията:

## доказателство, че дадено лице е ваксинирано срещу COVID-19, и/или

## резултати от скорошни тестове за заразяване със SARS-CoV-2, и/или

## информация за възстановяването на дадено лице от заразяване със SARS-CoV-2.

## Удостоверението ще бъде издавано на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства, на гражданите на трети държави, които пребивават в ЕС, и на посетителите, които имат право да пътуват до други държави членки. То ще бъде валидно във всички държави — членки на ЕС, и в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия чрез включването му в Споразумението за ЕИП. Швейцария също може да реши да го въведе.

## Националните власти в държавите — членки на ЕС (болници, центрове за тестване или здравни органи), ще отговарят за издаването му. Удостоверението ще включва името на лицето, датата на раждане, датата на издаване, информация за ваксината, статуса на тестване или преболедуване и уникален идентификатор. Ще бъде създаден QR код за установяване на автентичността на удостоверението, за гарантиране на сигурността на данните и за защита срещу фалшифициране.

## Предложението не задължава държавите членки да отменят ограниченията на свободното движение (доколкото са необходими за защита на общественото здраве) за пътуващите със зелено удостоверение, но им предоставя надеждни, автентични и хармонизирани документи. Поради това е очевидно, че ще остане свобода на преценка, въпреки че предложената рамка препоръчва ограниченията да бъдат сведени до абсолютно необходимото и съдържа презумпция, че те ще бъдат отменени за притежателите на удостоверения, като от държавите членки се изисква да информират другите държави членки и Комисията, ако продължават да ги налагат.

## Предложената система оставя възможността за актуализации въз основа на нови научни доказателства за ефикасността на ваксините за спиране на предаването на SARS-CoV2 и продължителността на защитния имунитет от предишна инфекция. Понастоящем рамката определя максималния срок на валидност на удостоверението за възстановяване от предишно заразяване с COVID-19 на 180 дни. Съгласно предложението използването на цифровото зелено удостоверение ще бъде временно прекратено, след като Световната здравна организация (СЗО) обяви края на международната извънредна здравна ситуация, свързана с COVID-19, но може да бъде задействано отново при бъдещи пандемии.

# Общи бележки относно настоящата криза на туристическия сектор

## Туристическият сектор, който е силно динамичен и взаимносвързан, е един от икономическите двигатели на Европа, който представлява 50 %[[1]](#footnote-1) от световния туризъм. В държавите на всички равнища на развитие милиони работни места и предприятия зависят от силния и процъфтяващ туристически сектор. Туристическият сектор допринася косвено и директно с почти 10 % към БВП на ЕС.

## Пандемията от COVID-19 доведе до изключително сътресение за нашите икономики, общества и живот. За да ограничат разпространението на вируса отвъд националните граници, държавите използват комбинация от мерки, някои от които оказаха отрицателно въздействие върху пътуванията в рамките на държавите членки и извън тях.

## Туризмът е засегнат в безпрецедентна степен, като 2020 г. е най-лошата година за сектора. През 2020 г. в Европа се наблюдава намаляване на броя на пристигащите с 69 %, а през януари 2021 г. — с 85 %.[[2]](#footnote-2)

## Положението е особено трудно в държавите от ЕС, които са основни туристически дестинации, а именно Италия, Гърция, Португалия, Малта, Кипър, Испания и Франция. Според оценки туристическият сектор в ЕС, в който са заети приблизително 13 милиона души[[3]](#footnote-3), ще загуби около 1 милиард евро приходи на месец в резултат на епидемията от COVID-19.

## Фактът, че повече от една трета от добавената стойност на туризма, генерирана в националната икономика, е в резултат на непряко въздействие, разкрива обхвата и дълбочината на връзките между туризма и други сектори.[[4]](#footnote-4) В резултат на това намаляването на туристическите потоци оказва сериозно въздействие върху икономиката като цяло.[[5]](#footnote-5)

## По отношение на туристическия сектор е важно също така да се подчертае и неговото социално въздействие. Туризмът допринася за развитието на селските общности, като осигурява допълнителни източници на доходи и по този начин дава възможност за балансирано териториално развитие на нашите общества. Туризмът също така е и движеща сила за опазването на природното и културното наследство, като ги съхранява за бъдещите поколения.

## С поглед към бъдещето Световната организация по туризъм прогнозира евентуално възстановяване на международните пътувания през втората половина на годината. Това се основава на редица фактори, най-вече на значителното премахване на ограниченията за пътуване, успеха на програмите за ваксинация и въвеждането на хармонизирани протоколи, като например цифровото зелено удостоверение, планирано от Европейската комисия.

# Конкретни бележки по предложението за регламент за цифровото зелено удостоверение

## ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за работа с държавите членки в рамките на мрежата за електронно здравеопазване с оглед на подготвянето на оперативната съвместимост на удостоверенията за ваксинация, за да се намери общоприложимо решение, да се премахне сложността, да се ограничи наборът от данни за удостоверенията за ваксинация до абсолютно необходимия минимум за защита на чувствителните данни на притежателите и да се разработи единен идентификатор. Липсата на действие на равнището на ЕС вероятно ще доведе до това държавите членки да приемат различни, некоординирани и сложни системи.

## ЕИСК отбелязва, че въвеждането на „зелено удостоверение“ е отличен общ стандарт за улесняване на административната бюрокрация, но не може да се счита за „основен ускорител на свободното движение“. Свободното движение ще продължи да бъде предмет на национални ограничения, които се определят единствено от способността на всяка държава и от капацитета на здравната система. В резултат на това мерките, приложими към пътуващите през граници (например карантина или самоизолация, допълнителни и повтарящи се тестове преди и/или след пристигането), ще останат на разположение и по преценка на държавите членки, въпреки че предложената рамка предвижда някои препоръки за ограничаване на държавите до абсолютно необходими ограничения.

## ЕИСК подчертава, че притежаването на зеленото удостоверение не би трябвало да освобождава пътуващите от спазването на други мерки за намаляване на риска, а би трябвало да се разглежда като преходна стратегия, която държавите да прилагат, когато епидемиологичната обстановка може да даде основание за облекчаване на ограниченията за пътуване, като същевременно продължава да налага използването на предпазни мерки за обезопасяване на пътуванията. Съществува несигурност по отношение на ефикасността на ваксините за намаляване на предаването или за някои мутации, както и по отношение на степента и продължителността на медииран от антитела имунитет срещу повторно заразяване със SARS-CoV-2. Освен това остават въпроси относно валидността на тестовете. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва въвеждането на съпътстващи мерки за защита на здравето на пътуващите и работниците, особено в затворени и пълни с хора места.

## ЕИСК отбелязва, че са необходими ефективни и спешни действия, като например по-добра координация на протоколите за пътуване между държавите, за да се гарантира безопасното възобновяване на туризма. Пандемията представлява световен проблем и за разрешаването му са необходими глобален подход и доверие — решенията на отделните държави няма да бъдат ефективни.

## ЕИСК подчертава, че за да бъде ефективно зеленото удостоверение, е необходимо да се осигури пълна оперативна съвместимост, сигурност и възможност за проверка. За тази цел всички европейски държави би трябвало да работят заедно, за да постигнат възможно най-скоро единни рамкови условия (т.е. съдържание, формат, принципи и технически стандарти на удостоверението). Това включва общи стандарти за продължителността на валидност на тестовете и ваксините (и кои от тях са валидни) и хората, които са удостоверени като „преболедували“.

## ЕИСК отбелязва, че протоколите за пътуване трябва да бъдат ясни и приложими за международните пътувания по въздух, суша и море. Следва да се отбележи, че прилагането на зеленото удостоверение е споделена отговорност на граничните власти и превозвачите.

## Според ЕИСК зеленото удостоверение е разработено с идеята за възможно най-голяма опростеност, прилагане в пакет, разчитане на доверието между участващите държави и освен това ще има нужда от постоянен механизъм за непрекъсната преоценка след приемането му.

## ЕИСК подкрепя идеята, че следните принципи трябва да бъдат в основата на системата: а) зеленото удостоверение би трябвало да има за цел намаляване на въздействието на риска до остатъчно равнище, което се счита за приемливо от националните власти, и в съответствие със СЗО, б) ограниченията за международните пътувания би трябвало да бъдат съизмерими с епидемиологичната обстановка в държавата на произход и местоназначение, в) карантината може да продължи да бъде инструмент, който е на разположение на властите, когато е целесъобразно, г) държавите, участващи в системата, ще приемат тестове, които са одобрени от националните власти на други участващи държави, д) сложността на процесите и количеството на събираната и прехвърляната през границите информация следва да бъдат сведени до минимум, е) системата би трябвало да бъде оперативно съвместима и основана на обща номенклатура и формат за прехвърлянето на данните, ж) системата би трябвало да бъде съобразена с принципа „защита на личния живот още при проектирането“, при който съдържанието, начинът на събиране, целта на събирането, продължителността на съхраняването за част от данните или за всички данни, които се събират, ще бъдат изяснени на субекта на данни в началото.

## Кампанията за ваксинация и правилата относно ваксините и удостоверяването остават от изключителната компетентност и отговорност на националните правителства. Нито една държава членка не е избрала да направи ваксинацията задължителна (освен в специални случаи като Италия при медицинския персонал) и изглежда много малко вероятно някоя от тях да го направи през следващите месеци.

## Всеобщият и равнопоставен достъп до безопасна и ефективна ваксина срещу COVID-19 обаче е от съществено значение за спасяването на човешки живот, опазването на системата на общественото здравеопазване и за осигуряването на възможност за възстановяване на икономиките. ЕИСК подчертава необходимостта от ускоряване на ваксинацията чрез увеличаване на производството на ваксини и гарантиране на по-голяма степен на прозрачност и предвидимост, за да се гарантира подходящ брой ваксини в целия ЕС чрез координиран и единен подход. Това представлява и важна предпоставка за функционирането на цифровото зелено удостоверение и за равното третиране на гражданите.

## Европейските правителства би трябвало да използват фондовете за възстановяване от пандемии за програми за ваксинация, насочени към части от населението, до които иначе би било по-трудно да се достигне, като например живеещите в селски или по-малко богати райони далеч от болниците и клиниките. Освен това би трябвало да се избягва всякаква дискриминация по отношение на етническите малцинства.

## ЕС би трябвало да инвестира допълнително в образователни кампании относно ползите от ваксината. Това би спомогнало за борбата с дезинформацията, която намалява склонността на хората да се ваксинират.

## ЕИСК подкрепя идеята, че за избягване на неравностойни ограничения на свободата на движение за хората, които не са ваксинирани, европейските правителства би трябвало да осигурят евтин и лесен достъп до тестове (и бързо получаване на резултати) за всички граждани, особено като се имат предвид евентуални различия между селските и градските райони.

## ЕИСК счита, че е необходимо да се поясни, че притежаването на „цифрово зелено удостоверение“ не представлява предварително условие за упражняване на правото на свободно движение и че с предложеният регламент не се установява задължение или право за ваксиниране. ЕИСК отбелязва, че всеки вид удостоверение за имунитет повдига етични въпроси, свързани със зачитането на индивидуалните права и интереси, отговорността за общественото здраве и социалната справедливост. Трябва да се извършва надлежна оценка и мониторинг на това въздействие, особено върху социално маргинализираните групи и групите в неравностойно положение.

## ЕИСК отбелязва, че цифровото зелено удостоверение подкрепя така необходимото възстановяване на сектора на пътуванията и туризма. Това е също така много важно удостоверение за служебни пътувания и всякакви други социални събирания, което ще стимулира икономиката и културните и други социални събития и ще окаже положително въздействие върху здравето (психично или физическо) на хората като цяло. Комисията и държавите членки трябва да гарантират, че удостоверението, както и актуализирането му, ще остане безплатно, както се посочва в член 3, параграф 3. Удостоверението би трябвало да има QR код, за да се гарантира сигурността и автентичността. То би трябвало да е на официален (официални) език (езици) на издаващата държава членка, както и на английски език. Удостоверението трябва да бъде признато във всяка държава — членка на ЕС, за да се проправи пътят за установяване на пълна свобода на движение в рамките на ЕС по време на пандемията от COVID-19.

## ЕИСК желае да насочи вниманието към факта, че цифровото зелено удостоверение няма да бъде използвано единствено за туризъм. То ще послужи и за улесняване на служебните пътувания в рамките на Европа, но може да постави в неизгодно положение отделните работници. ЕИСК препоръчва държавите членки да вземат предпазни мерки, така че това да не води до дискриминация на работното място и да не оказва въздействие върху пригодността за заетост. Освен това ЕИСК предупреждава за възможността от злоупотреба с регламента за улесняване на влизането на ваксинирани лица от трети държави на работни места с лоши условия на труд.

## ЕИСК добавя, че Комисията и държавите членки би трябвало да създадат инфраструктура за цифрова рамка за доверие, която да дава възможност за сигурно издаване и проверка на удостоверения, както и да подкрепят държавите членки при техническото изпълнение, като гарантират, доколкото е възможно, оперативната съвместимост с международно установените технологични системи.

## ЕИСК подчертава, че тъй като личните данни включват чувствителни медицински данни, би трябвало да се гарантира много високо равнище на защита на данните, както и да се запази принципът за свеждане на данните до минимум.

## Рамката на „цифровото зелено удостоверение“, по-специално, не трябва да включва изискване за създаване и поддържане на база данни на равнище ЕС, а би трябвало да позволява децентрализирана проверка на цифрово подписани оперативно съвместими удостоверения. Правителствата трябва също така да гарантират, че личните данни са защитени и не се споделят, нито се злоупотребява с тях за други цели. Освен това съответните данни трябва да се обработват единствено за целите на цифровото зелено удостоверение и компетентните органи трябва да гарантират, че след това те ще бъдат заличени. Ако за пътуване между държави се изисква зелено удостоверение, от решаващо значение е всички държави членки да разполагат с оперативно съвместими системи с еднакво строги разпоредби за защита на данните и да предвидят задължение за администраторите на данни да се консултират със своите национални надзорни органи за защита на данните преди обработването на данни. ЕИСК препоръчва участието на експерти по защита на данните на европейско и национално равнище, за да се гарантира правилно прилагане.

## ЕИСК предупреждава също така за възможността цифровото зелено удостоверение да разкрие чувствителни лични медицински данни относно статута на пътниците по отношение на ваксинацията, антителата или тестването. Поради това ЕИСК препоръчва цифровото зелено удостоверение да бъде организирано по такъв начин, че тази информация да бъде видима само за пътуващия, а всяко трето лице да вижда само, че дадено условие е спазено.

## Според ЕИСК самотестуването и кръвният тест за антитела срещу COVID-19 трябва да бъдат добавени като допълнителни методи за получаване на цифровото зелено удостоверение. Практиката показа, че кръвният тест за антитела срещу COVID-19 е от същото значение като удостоверението за преболедуване от COVID-19.

## Според ЕИСК трябва да стане ясно какво ще се случи с ваксините, които понастоящем са подложени на текущ преглед от страна на EMA. Това е от особено значение за държавите от ЕС, които са използвали такива ваксини.

George Vernicos

главен докладчик на Европейския икономически и социален комитет

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. През периода 2014—2018 г. най-големият брой пристигащи е регистриран в Европа, което за всички години представлява над 50,0 % от изходящите пътувания в световен мащаб. В периода 2014—2018 г. пътуванията до европейски дестинации са се увеличили с над 24,3 %. [↑](#footnote-ref-1)
2. UNWT март 2021 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Евростат. [↑](#footnote-ref-3)
4. Значението на косвените загуби, дължащи се на междусекторни връзки в туристическата индустрия, се подчертава и от Конференцията на ООН за търговия и развитие (УНКТАД), така че загубите на БВП се оценяват приблизително в два до три пъти по-голям размер в сравнение с непосредствената загуба на приходи от международни туристи. В доклада на УНКТАД се посочва, че преките и косвените загуби за световния туризъм, причинени от COVID-19, биха могли да възлязат на около 4 % от световния БВП, но с различно въздействие в отделните държави, което отразява тяхната експозиция на пътувания и туризъм. [↑](#footnote-ref-4)
5. База данни на ОИСР за икономическите прогнози, декември 2020 г., и база данни на Световния съвет по пътувания и туризъм (World Travel & Tourism Council). [↑](#footnote-ref-5)