Processo C-61/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

1 de fevereiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal Administrativo de Wiesbaden, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

13 de janeiro de 2022

Demandante:

RL

Demandada:

Landeshauptstadt Wiesbaden (capital do *Land* de Wiesbaden)

Objeto do processo principal

Recolha e conservação de impressões digitais em bilhetes de identidade – Artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 – Validade – Processo de adoção do regulamento – Artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Artigo 35.º, n.º 10, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Validade do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157, artigo 267.º TFUE

Questão prejudicial

A obrigação de recolher e de conservar impressões digitais nos bilhetes de identidade, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que

visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação (JO 2019, L 188, p. 67), viola normas hierarquicamente superiores do direito da União, em especial

- a) o artigo 77.º, n.º 3, TFUE
- b) os artigos 7.º e 8.º da Carta
- c) o artigo 35.º, n.º 10, do RGPD

sendo, por conseguinte, inválida por um destes motivos?

Disposições de direito da União invocadas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigos 7.º, 8.º e 52.º;

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigos 21.º, 77.º e 289.º;

Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação: considerando 2, 17, 18, 19, 21, 22, 22, 40, 41, artigos 3.º e 11.º;

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): artigos 9.º e 35.º

Disposições de direito nacional invocadas

Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz) (Lei Relativa aos Bilhetes de Identidade e à Identificação Eletrónica – PAuswG): §§ 5 e 9.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O demandante solicita a emissão de um bilhete de identidade sem a recolha das suas impressões digitais. Este pedido foi indeferido pela demandada, dado que o § 5, n.º 9, da Personalausweisgesetz (a seguir «PAuswG»), que se baseia no Regulamento (UE) 2019/1157, prevê obrigatoriamente a recolha de duas impressões digitais.

- 2 O Regulamento (UE) 2019/1157 é aplicável a partir de 2 de agosto de 2021. O artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 estabelece que os bilhetes de identidade emitidos pelos Estados-Membros devem incluir um suporte de armazenamento que deverá conter dados biométricos com a imagem facial do titular e duas impressões digitais em formatos digitais interoperáveis. O direito alemão também contém disposições sobre a inclusão de impressões digitais nos bilhetes de identidade (§ 5, n.º 9, da PAuswG), tendo o legislador alemão, de acordo com a exposição de motivos, considerado que deviam ser recolhidas impressões digitais em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157.
- 3 Em 30 de novembro de 2021, o demandante solicitou a emissão de um novo bilhete de identidade sem impressões digitais uma vez que o *chip* do seu antigo bilhete de identidade estava deteriorado. A reemissão foi recusada dado que a recolha de impressões digitais era obrigatória desde 2 de agosto de 2021. Além disso, o demandante não tinha direito à emissão de um novo bilhete de identidade, uma vez que já possuía um documento de identidade válido. Um bilhete de identidade continua a ser válido mesmo com um *chip* deteriorado.
- 4 A autoridade competente para a emissão dos bilhetes de identidade ao abrigo direito alemão atua na qualidade de autoridade de prevenção e segurança. Todavia, a emissão de bilhetes de identidade e o respetivo processamento de dados não está sujeita à Diretiva (UE) 2016/680, mas, como resulta do considerando 40 do Regulamento (UE) 2019/1157, ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (a seguir «RGPD»). Por conseguinte, no caso em apreço, o Oberbürgermeister (presidente da Câmara) não intervém no domínio da prevenção e segurança, que, ao abrigo do direito da União, deve ser interpretado de forma autónoma. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2016/680, esta só é aplicável quando as autoridades atuam para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública. Os passaportes e os bilhetes de identidade não estão abrangidos.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 5 A decisão sobre a questão prejudicial é necessária para que a sentença seja proferida. Se o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 violar normas hierarquicamente superiores do direito da União, o demandante terá direito à emissão de um bilhete de identidade sem a recolha de impressões digitais nos termos do § 9, n.º 1, primeiro período, da PAuswG. A norma nacional consagrada no § 5, n.º 9, da PAuswG perderia o seu fundamento, pois violaria o direito da União.
- 6 Mesmo que, de acordo com o § 28, n.º 3, da PAuswG, o antigo bilhete de identidade do demandante continue válido apesar de o *chip* estar deteriorado, o demandante deve obter um novo bilhete de identidade o mais tardar após expirado

o prazo de validade de 10 anos. Além disso, nos termos do § 6, n.º 2, da PAuswG, o demandante pode requerer um novo bilhete de identidade antes do termo do prazo de validade se demonstrar um interesse legítimo na sua reemissão. No caso de um *chip* deteriorado, a utilização da função de identificação em linha deixa de ser possível. Do mesmo modo, deixa de ser possível utilizar o controlo automatizado nas fronteiras. Deve considerar-se que esta possibilidade limitada de utilização constitui um interesse legítimo em obter uma reemissão.

- 7 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1175 com o direito da União. Estas dúvidas baseiam-se na adoção do Regulamento (UE) 2019/1157 por processo legislativo ordinário, na compatibilidade do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 com os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e na falta de uma avaliação de impacto nos termos do artigo 35.º, n.º 10, do RGPD.
- 8 O órgão jurisdicional está convencido de que o Regulamento (UE) 2019/1157 deveria ter sido adotado de acordo com o processo legislativo especial do artigo 77.º TFUE.
- 9 O TFUE distingue, no artigo 289.º, entre o processo legislativo ordinário e os processos legislativos especiais. O Regulamento (UE) 2019/1157 teve por base o artigo 21.º, n.º 2, TFUE e foi adotado de acordo com o processo legislativo ordinário. Nos termos do artigo 21.º, n.º 2, TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar disposições destinadas a facilitar o exercício do direito de livre circulação, se, para atingir esse objetivo, se revelar necessária uma ação da União sem que os Tratados tenham previsto poderes de ação para o efeito.
- 10 O artigo 77.º, n.º 3, primeiro período, TFUE contém outra norma de competência que se refere, nomeadamente, às regras relativas aos bilhetes de identidade. Segundo esta norma, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adotar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado, se, para facilitar o exercício do direito de livre circulação, for necessária uma ação da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de ação. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. Esta exigência de unanimidade deixa aos Estados-Membros, neste domínio, o mais elevado grau de soberania.
- 11 O artigo 77.º TFUE corresponde ao antigo artigo 62.º CE (Tratado CE). O Regulamento (CE) 2252/2004, cujo artigo 1.º, n.º 2, prevê que as impressões digitais sejam armazenadas nos passaportes, foi na altura baseado pelo legislador no artigo 62.º CE. Por Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 62.º, ponto 2, alínea a), CE constituía uma base jurídica adequada para a adoção do Regulamento (CE) n.º 2252/2004 e, em particular, do seu artigo 1.º, n.º 2.

- 12 A competência prevista no artigo 77.º, n.º 3, TFUE prevalece sobre o artigo 21.º, n.º 2, TFUE, na medida em que o artigo 77.º, n.º 3, TFUE, enquanto disposição mais específica, impõe exigências mais estritas quanto ao processo legislativo e na medida em que o artigo 21.º, n.º 2, TFUE só é aplicável se os Tratados não previrem outros poderes de ação para atingir o objetivo de promover a livre circulação. Embora o Regulamento (UE) 2019/1157 não se refira à continuação da evolução do acervo de Schengen, tem por objetivo, contudo, tal como o Regulamento (CE) n.º 2252/2004, a harmonização dos dispositivos de segurança e a recolha de identificadores biométricos como um progresso significativo no sentido da utilização de novos elementos na perspetiva de futuros desenvolvimentos a nível europeu. Deste modo, tal como no caso do Regulamento (CE) n.º 2252/2004, pretende-se aumentar a segurança dos documentos (no caso em apreço: bilhetes de identidade em vez de passaportes).
- 13 Tendo em conta o que precede, o órgão jurisdicional considera que para a adoção válida do Regulamento (UE) 2019/1157 – e, por conseguinte, também do seu artigo 3.º, n.º 5 – teria sido necessário o processo legislativo especial previsto no artigo 77.º, n.º 3, TFUE.
- 14 Além disso, existem dúvidas substantivas quanto à compatibilidade da recolha e da conservação das impressões digitais nos bilhetes de identidade com os artigos 7.º e 8.º da Carta.
- 15 Nos termos do artigo 7.º da Carta, todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações. Resulta do artigo 8.º da Carta que todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.
- 16 Já no Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, n.ºs 27 e 30) o Tribunal de Justiça da União Europeia, referindo-se ao Acórdão do TEDH de 4 de dezembro de 2008, S. e Marper v. Reino Unido (*Reports of judgments and decisions* 2008-V, p. 213, §§ 68 e 84), declarou que a recolha e a conservação de impressões digitais nos passaportes pelas autoridades nacionais, regulados no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2252/2004, constituem um ato lesivo dos direitos ao respeito da vida privada e à proteção dos dados pessoais. As impressões digitais constituem dados pessoais, uma vez que contêm objetivamente informações únicas sobre pessoas singulares e permitem a sua identificação exata. Os mesmos direitos fundamentais são também afetados na recolha e na conservação das impressões digitais para os bilhetes de identidade.
- 17 O órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à questão de saber se a recolha de impressões digitais e, conseqüentemente, uma ingerência nos artigos 7.º e 8.º da Carta, em particular no que diz respeito ao artigo 52.º e ao artigo 8.º da Carta, também se justifica no caso dos bilhetes de identidade. O artigo 8.º, n.º 2, da Carta dispõe que os dados pessoais só podem ser tratados com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei.

- 18 No presente caso, o órgão jurisdicional está convencido de que não há consentimento por parte das pessoas que solicitam um bilhete de identidade para a recolha das suas impressões digitais, tal como o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou no que respeita aos passaportes. No entanto, o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 impõe a recolha de impressões digitais como exigência legal para todos os bilhetes de identidade.
- 19 Nos termos do § 1, n.º 1, primeiro período, da PAuswG, todos os alemães são obrigados a possuir um bilhete de identidade válido a partir do momento em que completarem 16 anos de idade e estejam sujeitos à obrigação geral de registo ou, sem estarem sujeitos a esta obrigação, residam predominantemente na Alemanha. A recolha de impressões digitais é assim obrigatória para a emissão deste documento. Uma vez que um bilhete de identidade é obrigatório, não se pode considerar que os requerentes de bilhete de identidade consentiram nesse tratamento de dados (v. também Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 31).
- 20 Por conseguinte, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, é necessária uma base legal *legítima*.
- 21 É certo que a inclusão de impressões digitais nos bilhetes de identidade está prevista na lei no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157. Isto também corresponde, pelo menos em parte, aos objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, expressos nos considerandos 1, 2, 4, 18 e 46.
- 22 Na União Europeia, o bilhete de identidade pode ser utilizado para passar as fronteiras. Além disso, Estados que não pertencem à União também permitem a entrada com o bilhete de identidade, tais como, nomeadamente, a Suíça, a Islândia, a Noruega, a Albânia e o Montenegro. Neste contexto, o bilhete de identidade é utilizado, pelo menos, como documento de viagem, pelo que a regulamentação visa igualmente impedir a entrada ilegal a partir destes países. Isto constitui um objetivo de interesse geral reconhecido pela União (Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 38). No entanto, o principal objetivo do bilhete de identidade não é, precisamente, ser um documento de viagem no espaço Schengen como o passaporte. A este respeito, os considerandos do Regulamento (UE) 2019/1157, contrariamente aos do Regulamento n.º 2252/2004, não se referem ao espaço Schengen como um espaço de liberdade.
- 23 Do mesmo modo, o Regulamento (UE) 2019/1157 não regula neste sentido a utilização dos dados biométricos armazenados, quando o artigo 11.º, n.º 6, do Regulamento (UE) 2019/1157 estabelece que os dados biométricos armazenados só podem ser utilizados para verificar a autenticidade ou a identidade do titular. Por conseguinte, o Regulamento (UE) 2019/1157 deixa em aberto o modo como a livre circulação deve ser facilitada. A este respeito, o objetivo de prevenção da entrada ilegal não pode ser equiparado à facilitação da livre circulação.

- 24 Todavia, mesmo admitindo que esta regulamentação prossegue um objetivo de interesse geral, há dúvidas quanto à proporcionalidade do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157. Este só seria o caso se as restrições introduzidas nos referidos direitos da Carta fossem proporcionadas tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo Regulamento (UE) 2019/1157 e, portanto, tendo em conta o objetivo de impedir a entrada ilegal de pessoas no território da União e permitir a identificação fiável do titular do bilhete de identidade. A este respeito, os meios postos em prática por este regulamento são aptos a realizar esses objetivos e não vão além do que é necessário para os alcançar (Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.ºs 38 e 40).
- 25 Neste contexto, o órgão jurisdicional considera que há que ter em conta o facto de o bilhete de identidade não poder ser equiparado, de facto e de direito, ao passaporte, mas que existem diferenças claras no que respeita à utilização desses documentos. No entanto, o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1157 trata da mesma maneira os dois documentos no que diz respeito às impressões digitais.
- 26 É certo que – tal como referido *supra* – o bilhete de identidade pode igualmente ser utilizado como documento de viagem. No entanto, os bilhetes de identidade e os passaportes diferem tanto em termos legais como práticos. Mesmo que os bilhetes de identidade sejam igualmente utilizados como documentos de viagem no contexto da livre circulação, nenhum controlo de rotina é efetuado pelo menos aquando das viagens entre Estados-Membros da União. Além disso, para a maioria dos cidadãos da União, a função principal do bilhete de identidade nacional é pouco provável que esteja ligada à livre circulação. Com efeito, os bilhetes de identidade ultrapassam essas formas de utilização. Assim, os bilhetes de identidade são utilizados na vida quotidiana, nomeadamente para interações com as autoridades administrativas nacionais ou com terceiros privados, como bancos ou companhias aéreas. Os cidadãos da União que pretendam exercer a sua liberdade de circulação já o podem fazer com o seu passaporte (v., neste sentido, igualmente: Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a prevista introdução da conservação de impressões digitais nos bilhetes de identidade de 10 de agosto de 2018).
- 27 Além disso, na Alemanha existe a obrigação de possuir um bilhete de identidade nos termos do § 1, n.º 1, primeiro período, da PAuswG. Ao contrário do passaporte, o cidadão não pode decidir livremente se solicita ou não um bilhete de identidade. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados também considera que a recolha e a conservação de impressões digitais teria um impacto considerável sobre até 370 milhões de cidadãos da União, sujeitando 85 % da população da União ao requisito de impressões digitais obrigatório. Este amplo âmbito, combinado com os dados muito sensíveis tratados (imagens faciais em combinação com impressões digitais) insta a um exame minucioso de acordo com um teste da estrita necessidade. O órgão jurisdicional segue a argumentação da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados de que, atendendo às diferenças entre bilhetes de identidade e passaportes, a introdução de características de segurança que podem ser consideradas apropriadas para os passaportes nos

bilhetes de identidade não pode ser feita automaticamente, mas exige uma reflexão e uma análise exaustiva. Não é o que sucede no presente caso.

- 28 O órgão jurisdicional entende que, tendo em conta as amplas possibilidades de utilização acima descritas e o grande número de cidadãos da União em causa, isto resulta numa ingerência muito maior em comparação com os passaportes, o que também exige, em contrapartida, maiores exigências a nível da justificação.
- 29 No âmbito da interpretação dos artigos 7.º e 8.º da Carta, há igualmente que ter em conta as avaliações do RGPD tal como resultam dos seus considerandos 1 e 2.
- 30 Os dados dactiloscópicos são tipos específicos de dados pessoais na aceção do artigo 9.º, n.º 1, do RGPD, a saber dados biométricos. Estes são definidos no artigo 4.º, n.º 14, do RGPD como dados pessoais resultantes de um tratamento técnico específico relativo às características físicas, fisiológicas ou comportamentais de uma pessoa singular que permitam ou confirmem a identificação única dessa pessoa singular, nomeadamente imagens faciais ou dados dactiloscópicos. Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do RGPD, é proibido, em princípio, o tratamento de tais dados biométricos e este só é autorizado em casos excepcionais.
- 31 Na medida em que as impressões digitais devem ser incluídas nos bilhetes de identidade a fim de promover a segurança contra falsificações, o Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a prevista introdução da conservação de impressões digitais nos bilhetes de identidade indica que, nos anos 2013-2017, apenas foram detetados 38 870 bilhetes de identidade falsificados e que a utilização de bilhetes de identidade falsificados tem vindo a diminuir continuamente nos últimos anos.
- 32 Não é suficientemente claro se a recolha de impressões digitais é realmente apta a promover a segurança contra as falsificações. Uma correspondência entre os dados biométricos armazenados no *chip* do bilhete de identidade e as impressões digitais do titular do bilhete de identidade apenas confirma que o documento pertence ao titular. A correspondência, por si só, não constitui prova de identidade enquanto o próprio bilhete de identidade não tiver sido declarado autêntico. É certo que se admite que a utilização de dados biométricos reduz a probabilidade de falsificação de um documento, de modo que a recolha de impressões digitais pode, pelo menos em parte, favorecer o objetivo prosseguido.
- 33 No entanto, é altamente questionável se esta possibilidade é suscetível de justificar a amplitude da ingerência, especialmente porque um bilhete de identidade com um *chip* deteriorado ainda é válido ao abrigo do direito alemão, contrariamente ao disposto no Regulamento (UE) 2019/1157. A este respeito, o Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Serviço Federal Alemão para a Segurança da Informação) afirma que «um bilhete de identidade com um *chip* não funcional permanece válido mesmo que o *chip* integrado esteja manifestamente deteriorado. A sua segurança como documento de identidade é constituída pelos dispositivos

de segurança físicos». No entanto, se a segurança só for assegurada pelos dispositivos de segurança física (especialmente microimpressões, impressões UV, etc.), a questão da necessidade da recolha de impressões digitais coloca-se ainda de forma mais incisiva.

- 34 A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados salientou igualmente que as medidas de segurança relacionadas com a impressão do documento, tais como a utilização de hologramas ou marcas de água, teriam uma intensidade de ingerência muito inferior. Estes métodos não implicariam o tratamento de dados pessoais, mas também poderiam impedir a falsificação dos documentos de identidade e verificar a autenticidade de um documento.
- 35 Neste contexto, um dos princípios mais importantes do direito da União em matéria de proteção de dados deve igualmente ser respeitado: o princípio da minimização dos dados ou da limitação dos dados ao mínimo necessário. Isso exige que a recolha e a utilização de dados pessoais sejam proporcionadas e necessárias e que se limitem ao necessário para efeitos do tratamento.
- 36 Caso seja necessário recolher impressões digitais, coloca-se também a questão da necessidade de reproduzir a totalidade da impressão digital. É certo que isso favorece a interoperabilidade dos diferentes tipos de sistemas capazes de detetar impressões digitais. Estes sistemas podem ser divididos em três subcategorias. Por um lado, há sistemas que armazenam e comparam reproduções completas de impressões digitais. Outros sistemas utilizam as denominadas minúcias. Estas minúcias descrevem um subconjunto das características obtidas a partir das reproduções das impressões digitais. A terceira categoria é constituída por sistemas que funcionam com modelos individuais extraídos de reproduções de impressões digitais. Na hipótese de apenas ser conservada uma minúcia, um Estado-Membro que trabalhasse com um sistema que utiliza uma reprodução da totalidade da impressão digital não a poderia utilizar. O armazenamento da totalidade da impressão digital promove a interoperabilidade, mas aumenta a quantidade de dados pessoais conservados e, portanto, o risco de roubo de identidade se ocorrer uma fuga de dados.
- 37 Os *chips* de identificação por radiofrequência (IRF) utilizados nos bilhetes de identidade também podem ser lidos em determinadas circunstâncias por *scanners* não autorizados. Isto porque são ativados através de um campo de radiofrequência e transmitem em seguida dados de forma encriptada. Assim, a segurança do processo depende, em última análise, da qualidade da tecnologia de transmissão e encriptação. É precisamente a utilização da totalidade da impressão digital que tem o efeito de aumentar o risco neste contexto.
- 38 Nestas condições, importa igualmente salientar que as impressões digitais constituem dados biométricos. O legislador demonstrou, *inter alia*, ao introduzir o artigo 9.º do RGPD, que estes são objeto de uma proteção especial.

- 39 Mesmo o Regulamento (UE) 2019/1157 dispensa o «dispositivo de segurança» da impressão digital para crianças com menos de 12 anos e dispensa totalmente as crianças com menos de 6 anos do requisito de as fornecer, nos termos do artigo 3.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2019/1157. Ora, é muito mais importante que as pessoas, cujas impressões digitais sejam fisicamente impossíveis de recolher, sejam dispensadas desse requisito. O objetivo desse dispositivo de segurança continua por regulamentar e permanece simplesmente em aberto no Regulamento (UE) 2019/1157.
- 40 A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados salienta igualmente no seu parecer que o artigo 35.º, n.º 10, do RGPD se aplica à recolha e tratamento das impressões digitais. Nos termos do artigo 35.º, n.º 1, do RGPD, deve ser realizada uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados antes da realização de um tratamento suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares. Esta avaliação de impacto sobre a proteção de dados deve, em particular, incidir sobre uma avaliação dos riscos para os direitos e liberdades das pessoas em causa e sobre as medidas para enfrentar esses riscos, tais como garantias e medidas de segurança.
- 41 Uma vez que o fundamento jurídico reside no direito da União, ao qual está sujeito o responsável pelo tratamento, e que esse direito regula a operação de tratamento específica, a avaliação geral de impacto deve ser realizada no contexto da adoção desse fundamento jurídico (artigo 35.º, n.º 10, do RGPD). Por conseguinte, essa avaliação de impacto deveria ter sido realizada quando o Regulamento (UE) 2019/1157 foi adotado, o que, segundo o exposto nos considerandos, não sucedeu.
- 42 O órgão jurisdicional considera, à semelhança do parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, que a avaliação de impacto não contém a recolha obrigatória de imagens faciais (duas) e impressões digitais nos bilhetes de identidade. Já durante o processo legislativo, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados recomendou, neste contexto, a reavaliação da necessidade e da proporcionalidade do tratamento de dados biométricos (imagem facial em combinação com impressões digitais).
- 43 O legislador aborda esta problemática no considerando 40 apenas em termos muito gerais em relação ao RGPD. Fica-se por declarações imprecisas, como por exemplo, que os cidadãos da União devem ser informados sobre o meio de armazenamento e que é necessário prever salvaguardas adicionais aplicáveis aos dados pessoais tratados e, sobretudo, a dados sensíveis como os identificadores biométricos. O suporte de armazenamento deverá garantir um elevado nível de segurança e proteger de forma eficaz os dados pessoais nele contidos contra o acesso não autorizado. Continua por precisar o que se entende por «elevado nível de segurança» e como é que as garantias e salvaguardas devem ser concebidas. Em especial, não se verifica nenhum equilíbrio entre os riscos associados a uma fuga de dados do *chip* e a ingerência nos artigos 7.º e 8.º da Carta.

- 44 Coloca-se, portanto, a questão de saber se a omissão de uma avaliação obrigatória de impacto do risco pode não prejudicar a eficácia de uma norma inalterada ou se, pelo contrário, no caso de uma obrigação vinculativa do legislador de realizar uma avaliação de impacto do risco, a sua omissão deve conduzir à invalidade da norma. Caso contrário, o legislador seria recompensado pela sua falta grave.

DOCUMENTO DE TRABALHO