



Brussels, 3 February 2025
(OR. en, pt)

5819/25

**Interinstitutional File:
2024/0670(COD)**

JAI 124
FRONT 31
VISA 13
FREMP 21
COMIX 35
SCHENGEN 6
AVIATION 10
RELEX 120
CODEC 87
INST 18
PARLNAT 9

COVER NOTE

From: Portuguese Parliament
date of receipt: 29 January 2025
To: The President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an application for the electronic submission of travel data (“EU Digital Travel application”) and amending Regulations (EU) 2016/399 and (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EC) No 2252/2004, as regards the use of digital travel credentials
[14392/24 - COM(2024) 670 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above proposal.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results?code=COM&year=2024&number=670>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2024) 670

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens») e altera os Regulamentos (UE) 2016/399 e (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, no que diz respeito à utilização de credenciais de viagem digitais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens») e altera os Regulamentos (UE) 2016/399 e (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, no que diz respeito à utilização de credenciais de viagem digitais [COM (2024) 670].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, a qual analisou a presente iniciativa e aprovou o respetivo relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens») e altera os Regulamentos (UE) 2016/399 e (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, no que diz respeito à utilização de credenciais de viagem digitais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – Importa começar por sublinhar que, conforme referido na presente iniciativa, para garantir o bom funcionamento do espaço da União Europeia sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen»), bem como a segurança interna da União Europeia, são essenciais medidas uniformes em matéria de controlo fronteiriço nas fronteiras externas da União.

3 – Com efeito, uma gestão sólida e eficiente destas fronteiras externas também fortalece a política global da União em matéria de asilo e migração, assegurando que os nacionais de países terceiros são direcionados para os processos adequados, no pleno respeito dos seus direitos fundamentais.

4 - Por conseguinte, a existência de controlos de fronteira sistemáticos e de documentos de viagem altamente seguros facilita a entrada e a estada legítimas, tanto para cidadãos europeus como para nacionais de países terceiros, garantindo simultaneamente a manutenção da segurança através de controlos adequados da identidade que verifiquem tanto documentos como bases de dados para determinar possíveis riscos de segurança.

5 – Nesta sequência, a presente iniciativa relembrava, que desde a entrada em vigor do Código das Fronteiras Schengen, em 2006¹, registaram-se grandes progressos na normalização dos controlos nas fronteiras externas da União.

Apesar de tudo, com o surgimento de novas tecnologias e os sistemas informáticos de grande escala utilizados nestas fronteiras, bem como com o aumento significativo dos fluxos de viajantes, o ambiente em que os controlos de fronteira são efetuados mudou consideravelmente.

6 – Com efeito, nos últimos anos, o número de pessoas que atravessam as fronteiras externas tem aumentado de forma constante, aproximando-se dos níveis anteriores à pandemia.

¹ Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 105 de 13.4.2006, p. 1).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Assim, em 2019, registaram-se 605 milhões de passageiros destas fronteiras, enquanto em 2020 o número diminuiu para 186 milhões.

Em 2023, no total, registaram-se 593 milhões de passageiros. Destas, 65 % foram efetuadas através de fronteiras aéreas, 31 % através de fronteiras terrestres e os restantes 4 % através de fronteiras marítimas.

7 - Ora, o facto de mais de 500 milhões de passageiros entrarem e saírem anualmente da União Europeia coloca as fronteiras externas da União sob pressão, sendo que os elevados números de viajantes representam um desafio para as autoridades responsáveis pela realização de controlos nas fronteiras externas, bem como para todos os viajantes que todos os dias atravessam essas fronteiras sendo que dada a pressão sobre os processos de verificação nas fronteiras externas², a que acrescem as variáveis taxas de digitalização³ dos Estados-Membros, estão a surgir novos desafios. Estes últimos, refere a presente iniciativa, incluem riscos de segurança e uma gestão ineficiente das fronteiras, bem como obstáculos à fluidez das viagens transfronteiriças.

8 – Nesta sequência, a presente iniciativa, menciona que a inexistência de processos (totalmente) digitalizados, a que se junta o aumento do volume de viajantes, resultaram em tempos de espera mais longos nos pontos de passagem de fronteira. Os viajantes são obrigados a apresentar fisicamente os seus documentos de viagem em todos os pontos de passagem das fronteiras externas que dão entrada e saída do espaço Schengen, ou às autoridades responsáveis pelas fronteiras para verificação manual, ou em cancelas eletrónicas.

9 - Assim, a presente iniciativa, procede à criação de uma aplicação para a apresentação eletrónica de dados de viagem, tendo em vista a prossecução de três objetivos distintos:

² SWD(2022) 422 final, p. 3.

³ Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES): «The Digital Economy and Society Index (DESI) | Shaping Europe's digital future» (europa.eu).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- i) estabelecer uma norma uniforme para as credenciais de viagem digitais e criar uma aplicação comum da União Europeia;
- ii) Permitir que as pessoas utilizem credenciais de viagem digitais para atravessar fronteiras áreas, terrestres e marítimas externas recorrendo a uma solução técnica uniforme da UE. Com isso será mais fácil assegurar que os viajantes podem passar fluidamente pelo controlo fronteiriço; e
- iii) Permitir que as autoridades responsáveis pelas fronteiras efetuem controlos com recurso a essas credenciais, de modo a reduzir estrangulamentos e o tempo despendido nos pontos de passagem de fronteira. Tal tem como objetivo permitir às entidades a realização antecipada de controlos, concentrando os seus recursos numa mais eficiente deteção da criminalidade transfronteiriça e da migração irregular.

10 – Com efeito, ao introduzir a possibilidade de os viajantes disporem e apresentarem uma versão digital do seu documento de viagem através de um pedido de controlo prévio antes da viagem, os viajantes podem passar mais fluidamente pelo controlo fronteiriço e ao criar a possibilidade de as autoridades responsáveis pelas fronteiras receberem previamente versões digitais dos documentos de viagem permitir-se-ia que essas entidades realizassem os controlos antecipadamente e, assim, concentrassem os seus recursos numa mais eficiente deteção da criminalidade transfronteiriça e da migração irregular.

11 – A presente iniciativa destaca, nesta sequência, que a introdução e a implementação de credenciais de viagens digitais no contexto do controlo de fronteira são coerentes com outras iniciativas políticas relevantes, bem como com a evolução da política comum da União ao nível de controlo das fronteiras externas.

12 - Destacam-se, assim, as seguintes iniciativas:

O Regulamento relativo aos vistos digitais⁴: as credenciais de viagem digitais poderiam ser utilizadas por requerentes de visto para preencher previamente pedidos

⁴ Regulamento (UE) 2023/2667 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009 e (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 693/2003 e (CE) n.º 694/2003 do Conselho e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, no que diz respeito à digitalização dos procedimentos de visto (JO L, 2023/2667, 7.12.2023).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de visto com as suas informações e pelas autoridades competentes para verificar, antes da viagem, se a pessoa dispõe de um visto válido.

O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem⁵ ("ETIAS"): as credenciais de viagem digitais poderiam ser utilizadas pelos viajantes para preencher previamente pedidos de autorização de viagem com as suas informações e pelas autoridades competentes para verificar, antes da viagem, se a pessoa dispõe de um documento de viagem válido.

O Sistema de Entrada/Saída (SES)⁶: as credenciais de viagem digitais podem ser utilizadas pelo viajante para introduzir previamente e à distância dados de viagem necessários para o SES, o que significa menos tempo despendido nos pontos de passagem de fronteira;

Propostas de regulamentos relativos à informação antecipada sobre passageiros (API): exigir-se-á às transportadoras aéreas que recolham, de forma automatizada, dados dos documentos de viagem para efeitos de API, a fim de assegurar a exatidão dos dados. As transportadoras podem utilizar credenciais de viagem digitais, entre outros tipos de credenciais digitais verificáveis, para esta recolha automatizada, resultando em dados exatos e fiáveis.

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

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁵ Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1)

⁶ Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE habilita a União Europeia a elaborar medidas relativas aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas.

O artigo 77.º, n.º 2, alínea d), do TFUE habilita a União a adotar medidas para a introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

Estas duas disposições proporcionam a base jurídica adequada para especificar as medidas relativas à passagem das fronteiras externas e para elaborar as normas, incluindo no que diz respeito às credenciais de viagem digitais, a seguir no contexto da realização de controlos de fronteira.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A situação atual afeta, neste contexto, a segurança nas fronteiras da União Europeia, bem como o bom funcionamento das fronteiras externas e do espaço Schengen em geral.

Com efeito, o atual quadro jurídico da UE não permite a utilização de soluções digitais para verificar à distância a autenticidade e integridade de documentos de viagem em controlos de fronteira. Tendo em conta a natureza do problema, os próprios Estados-Membros não podem, *de per si*, introduzir eficazmente um modelo uniforme de credenciais de viagem digitais baseadas em documentos de viagem regulamentados a nível da UE, facilitando assim a mobilidade transfronteiriça.

A ação da UE proporcionaria um valor acrescentado considerável no âmbito da resposta aos desafios relacionados com a segurança e a facilitação de viagens.

Embora as fronteiras externas e a União Europeia no seu conjunto estejam sujeitas a uma pressão considerável, a ação conjunta da UE permitiria pôr em prática medidas uniformes para melhorar a gestão integrada das fronteiras e alcançar um nível mínimo de maturidade digital em todos os Estados-Membros da UE.

Ora, só é possível proceder às alterações necessárias das partes pertinentes do acervo de Schengen (designadamente o Código das Fronteiras Schengen e o Regulamento Passaportes da UE) a nível da União.

Acresce que, por razões de escala, efeitos e impactos esperados, os objetivos só podem ser alcançados de forma eficiente e eficaz a nível da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

É, pois, nosso entendimento que a presente iniciativa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade consagrado no nº 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

A presente iniciativa ajuda os Estados-Membros a enfrentar problemas associados ao aumento dos números de viajantes, assegurando simultaneamente níveis (mais) elevados de segurança, com maior conveniência para viajantes individuais. Embora exija uma intervenção regulamentar e técnica, a presente iniciativa é proporcionada em termos de consecução dos objetivos e não excede o necessário.

Assim, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no nº 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, é nosso entendimento que é cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - PARECER

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

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

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

Palácio de S. Bento, 29 de janeiro de 2025

O Deputado Autor do Parecer

(Paulo Moniz)

O Presidente da Comissão

(Telmo Faria)

PARTE IV – ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

-Nota Técnica realizada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2024) 670 - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens») e altera os Regulamentos (UE) 2016/399 e (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, no que diz respeito à utilização de credenciais de viagem digitais

I - Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2024) 670 – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens») e altera os Regulamentos (UE) 2016/399 e (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, no que diz respeito à utilização de credenciais de viagem digitais”.

1



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, e nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (“TUE”) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (“TFUE”)

II- Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2024) 670 refere-se à Proposta que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem, procedendo à alteração do Regulamento (UE) 2016/399¹, do Regulamento (UE) 2018/1726² e do Regulamento (UE) 2252/2004³, no que respeita à utilização de credenciais de viagens digitais

A proposta de regulamento visa dar resposta à pressão sentida nos processos de verificação nas fronteiras externas, bem como aos riscos de segurança e aos obstáculos colocados à fluidez das viagens transfronteiriças.

Nos últimos anos, o número de pessoas que atravessam as fronteiras externas aumentou significativamente, aproximando-se dos níveis anteriores à pandemia. Em 2019, registaram-se 605 milhões de passagens destas fronteiras, enquanto em 2020 o número diminuiu para 186 milhões.

Conforme se refere na proposta, em 2023, no total, registaram-se 593 milhões de passagens. Destas, 65 % foram efetuadas através de fronteiras aéreas, 31 % através de fronteiras terrestres e os restantes 4 % através de fronteiras marítimas⁴.

¹ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)

² Regulamento (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA)

³ Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.

⁴ Estatísticas fornecidas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Considerando que mais de 500 milhões de passageiros entram e saem da UE (“União Europeia”) anualmente, as suas fronteiras externas estão sob elevada pressão.

Deste modo, os elevados números de viajantes representam um desafio para as autoridades responsáveis pela realização de controlos nas fronteiras externas, bem como para todos os viajantes que as atravessam diariamente.

Adicionalmente, a proposta de regulamento visa colmatar a dificuldade inerente à ausência de processos (totalmente) digitalizados, resultando em tempos de espera mais longos nos pontos de passagem de fronteira. Deste modo, e considerando o atual enquadramento legal, os viajantes são obrigados a apresentar fisicamente os seus documentos de viagem em todos os pontos de passagem das fronteiras que dão saída do espaço Schengen⁵.

Assim, a iniciativa procede à criação de uma aplicação para a apresentação eletrónica de dados de viagem, tendo em vista a prossecução de três objetivos distintos:

- I. Estabelecer uma norma uniforme para as credenciais de viagem digitais e criar uma aplicação comum da UE (“aplicação digital para viagens⁶”),
- II. Permitir que as pessoas utilizem credenciais de viagem digitais para atravessar fronteiras terrestres e marítimas externas recorrendo a uma solução técnica uniforme da UE. Com isso será mais fácil assegurar que os viajantes podem passar fluidamente pelo controlo fronteiriço;

⁵ Seja para autoridades responsáveis pelas fronteiras para verificação manual ou em cancelas eletrónicas.

⁶ A aplicação digital da UE para viagens é composta por (i) uma aplicação móvel que permite a criação de credenciais de viagem digitais para utilização única ou múltipla e a introdução de dados de viagem autodeclarados, (ii) um serviço de validação de retaguarda, que assegura a confirmação da autenticidade e integridade dos dados do chip ou da credencial de viagem digital utilizando certificados disponíveis e, se for caso disso, efetuando uma correspondência entre a imagem facial obtida do utilizador e o documento de viagem ou a credencial de viagem digital e (iii) um encaminhador de dados dos viajantes, que assegura uma comunicação segura e cifrada entre a aplicação móvel e a autoridade recetora.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

-
- III. Permitir que as autoridades responsáveis pelas fronteiras efetuem controlos⁷ com recurso a essas credenciais, de modo a reduzir estrangulamentos e o tempo despendido nos pontos de passagem de fronteira. Tal tem como objetivo permitir às entidades a realização antecipada de controlos, concentrando os seus recursos numa mais eficiente deteção da criminalidade transfronteiriça e da migração irregular.

A presente proposta de regulamento é composta por 20 artigos, encontrando-se sintetizada da seguinte forma:

“O **artigo 1.º** estabelece a criação de uma aplicação para a apresentação eletrónica de dados de viagem (a aplicação digital da UE para viagens), o seu objeto e âmbito de aplicação.

O **artigo 2.º** estabelece as definições para efeitos do presente regulamento.

O **artigo 3.º** descreve a estrutura geral da aplicação digital da UE para viagens, incluindo a finalidade de cada uma das suas componentes técnicas.

O **artigo 4.º** estabelece as regras gerais relativas à criação e utilização de credenciais de viagem digitais na aplicação digital da UE para viagens, incluindo a possibilidade de utilizar credenciais de viagem digitais previamente criadas que possam ser armazenadas na carteira de identidade digital da UE da pessoa em causa.

O **artigo 5.º** enumera os dados de viagem que os viajantes podem apresentar à autoridade responsável pelas fronteiras através da aplicação digital da UE para viagens. Além da credencial de viagem digital, são necessários dados para possibilitar o controlo fronteiriço e a aprovação prévia.

O **artigo 6.º** estabelece as regras relativas à transmissão de dados de viagem às autoridades responsáveis pelas fronteiras, bem como as disposições necessárias

⁷ Nos termos do artigo 2.º, alínea a), da proposta de regulamento, entende-se por “controlos de fronteira” os controlos na aceção do artigo 2.º, ponto 11, do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, isto é, estes correspondem aos controlos efetuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

em matéria de designação e notificação, por parte dos Estados-Membros, das autoridades responsáveis.

O **artigo 7.º** estabelece as regras relativas ao tratamento de dados pessoais e às funções do responsável pelo tratamento e do subcontratante para efeitos de tratamento de dados pessoais apresentados através da aplicação digital da UE para viagens.

O **artigo 8.º** estabelece as regras relativas ao desenvolvimento, ao funcionamento e à manutenção da aplicação digital da UE para viagens e as consequentes obrigações da eu-LISA.

O **artigo 9.º** estabelece as obrigações dos Estados-Membros no que toca a garantir a possibilidade de receberem dados apresentados através da aplicação digital da UE para viagens.

O **artigo 10.º** estabelece uma campanha de informação para informar o público sobre as credenciais de viagem digitais e a utilização da aplicação digital da UE para viagens. O artigo 11.º estabelece as regras relativas aos custos incorridos pela eu-LISA e pelos Estados-Membros em relação às obrigações que lhes incumbem nos termos dos artigos 8.º e 9.º, respetivamente.

O **artigo 12.º** contém disposições sobre as alterações do Regulamento (CE) n.º 2252/2004 destinadas a estabelecer a norma técnica das credenciais de viagem digitais e a possibilidade de os requerentes as solicitarem.

O **artigo 13.º** contém disposições sobre a alteração do Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito à realização de controlos de fronteira, bem como à utilização adicional de sistemas de *self-service* e da aplicação digital da UE para viagens para esse efeito.

O **artigo 14.º** enumera as alterações do Regulamento (UE) 2018/1726 no que diz respeito às funções da eu-LISA relacionadas com a aplicação digital da UE para viagens.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os artigos 15.º a 20.º contêm as disposições finais do presente regulamento relativas à adoção de atos de execução, ao acompanhamento e à avaliação do presente regulamento e à sua entrada em vigor e aplicação⁸.

III – Coerência com as disposições da mesma política sectorial

A proposta de regulamento destaca, ainda, que a introdução e a implementação de credenciais de viagens digitais no contexto do controlo de fronteira são coerentes com outras iniciativas políticas relevantes, bem como com a evolução da política comum da UE ao nível de controlo das fronteiras externas.

Destacam-se, por isso, as seguintes iniciativas:

○ **Regulamento relativo aos vistos digitais**⁹: as credenciais de viagem digitais poderiam ser utilizadas por requerentes de visto para preencher previamente pedidos de visto com as suas informações e pelas autoridades competentes para verificar, antes da viagem, se a pessoa dispõe de um visto válido.

○ **Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem**¹⁰ (“ETIAS”): as credenciais de viagem digitais poderiam ser utilizadas pelos viajantes para preencher previamente pedidos de autorização de viagem com as suas informações e pelas autoridades competentes para verificar, antes da viagem, se a pessoa dispõe de um documento de viagem válido.

⁸ COM (2024) 670 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da EU para viagens»)

⁹ Regulamento (UE) 2023/2667 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009 e (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 693/2003 e (CE) n.º 694/2003 do Conselho e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, no que diz respeito à digitalização dos procedimentos de visto.

¹⁰ Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O **Sistema de Entrada/Saída**¹¹ (“SES”) as credenciais de viagem digitais podem ser utilizadas pelo viajante para introduzir previamente e à distância dados de viagem necessários para o SES, o que significa menos tempo despendido nos pontos de passagem de fronteira.

Propostas de regulamentos relativos à informação antecipada sobre passageiros (API): será exigido às transportadoras aéreas que recolham, de forma automatizada, dados dos documentos de viagem para efeitos de API, a fim de assegurar a exatidão dos dados. Assim sendo, as transportadoras podem utilizar credenciais de viagem digitais, entre outros tipos de credenciais digitais verificáveis, para esta recolha automatizada, resultando em dados exatos e fiáveis.

A nota técnica faz, ainda, menção à seguinte iniciativa europeia:

Proposta de Regulamento 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 circulação¹².

IV - Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

A base jurídica da proposta de regulamento está prevista no artigo 77.º, n.º 2, alíneas b)¹³ e c)¹⁴ do TFUE. Ambas as disposições constituem a base jurídica adequada para

¹¹ Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011.

¹² COM (2024) 316 - Proposta de Regulamento 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 exerçam o direito à livre circulação. A referida proposta de regulamento não prevê que os Estados-Membros introduzam bilhetes de identidade ou títulos de residência que não se encontrem previstos na legislação nacional, tal como não prejudica a competência dos Estados-Membros para emitir outros títulos de residência, nos termos do direito nacional, que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da União, designadamente cartões de residência emitidos a todos os residentes do território, seja qual for a nacionalidade.

¹³ Nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, a União desenvolve uma política que visa “assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas”.

¹⁴ De acordo com o disposto no artigo 77.º, n.º 2, alínea c), a União desenvolve uma política que permite introduzir um sistema integrado de gestão das fronteiras externas



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

especificar as medidas relativas à passagem das fronteiras externas, incluindo o que diga respeito às credenciais de viagens digitais.

No que concerne à base jurídica para se proceder à alteração do Regulamento Passaportes da UE¹⁵, o Tribunal de Justiça (“TJ”) já decidiu de forma explícita, no acórdão *Schwarz*¹⁶, sobre esta questão. Assim, e uma vez que os controlos nas fronteiras externas implicam a apresentação de documentos para a identificação de pessoas, sejam elas cidadãos da UE ou nacionais de países terceiros, o Regulamento Passaportes da UE foi corretamente adotado ao abrigo do disposto no artigo 62.º, n.º 2, alínea a) do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o antecessor do artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE¹⁷.

O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade regem o exercício das competências da UE, nos termos do artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, do TUE e do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação de ambos os princípios. Assim, nos domínios em que a UE não tenha competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União. Excluir-se-á a intervenção da UE sempre que uma questão possa ser tratada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros, ao nível central, regional ou local.

Relativamente à escolha do instrumento legislativo, trata-se de um regulamento. Consideramos que tal opção é adequada, já que se trata do único mecanismo, ao nível da União, suscetível de assegurar a aplicação direta, uniforme e imediata em todos os Estados-Membros.

Analizando, com maior detalhe, o respeito pelo princípio da subsidiariedade, em caso de competência não exclusiva, importará salientar que o atual quadro jurídico da UE não permite a utilização de soluções digitais para verificar à distância a integridade e autenticidade de documentos de viagem em controlo de fronteiras. Deste modo,

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.

¹⁶ Acórdão do TJ, Michael Schwarz c. Stadt Bochum, C-291/12, 17 de outubro de 2013.

¹⁷ Acórdão do TJ, Michael Schwarz c. Stadt Bochum, C-291/12, 17 de outubro de 2013, parágrafo 20.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

considerando o problema em causa, não seria exequível que os próprios Estados-Membros introduzissem um modelo uniforme de credenciais de viagem digitais.

Justifica-se, por isso, a proposta de regulamento, pois esta promove uma ação conjunta da UE para salvaguardar a segurança nas fronteiras, bem como contribui para assegurar o bom funcionamento das fronteiras externas e do espaço Schengen. Como tal, a proposta de regulamento proporciona um valor acrescentado considerável ao nível da resposta aos desafios relacionados com a segurança e a facilitação de viagens.

Por conseguinte, só será possível proceder às alterações necessárias ao nível da União, sendo que, por razões de escala, efeitos e impactos esperados, os objetivos só podem ser alcançados de forma eficiente e eficaz pela UE.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, este encontra-se consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE. Exige-se, assim, que o conteúdo e a forma da ação da União não excedam o necessário para alcançar os objetivos dos tratados¹⁸.

A proposta de regulamento procede à introdução de credenciais de viagem digitais baseadas em documentos de viagem que os viajantes possam utilizar, se assim o desejarem, para fins de controlo de fronteiras. Deste modo, os Estados-Membros ficariam obrigados a permitir que os viajantes utilizassem as credenciais de viagem digitais para atravessar as fronteiras assim que a solução técnica estivesse pronta para utilização.

A proposta de regulamento irá ajudar os Estados-Membros a enfrentar todos os problemas associados ao aumento do número de viajantes, permitindo, igualmente, salvaguardar níveis mais elevados de segurança. Pelo exposto, considera-se que a iniciativa é proporcionada para os objetivos que visa prosseguir, não excedendo o necessário para almejar os objetivos pretendidos.

¹⁸ Dispõe, ainda, o artigo 5.º, n.º 4, do TUE que as instituições da União deverão aplicar o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

V- Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa COM (2024) 670 – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma aplicação para a apresentação eletrónica dos dados de viagem («aplicação digital da UE para viagens»)” não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2025

O Deputado Relator

(João Antunes dos Santos)

A Presidente da Comissão

(Paula Cardoso)