Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LEILA MEDINA
prezentate la 29 iunie 2023 [1]

Cauza C-61/22

RL
împotriva
Landeshauptstadt Wiesbaden

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunalul Administrativ din Wiesbaden, Germania)]

[Trimitere preliminară – Regulamentul (UE) 2019/1157 – Consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii – Articolul 3 alineatul (5) – Obligația de a preleva amprente digitale și de a le stoca pe un suport de stocare de înaltă securitate – Validitate – Temei juridic – Articolul 21 alineatul (2) TFUE – Articolul 77 alineatul (3) TFUE – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolele 7 și 8 – Respectarea vieții private și de familie – Protecția datelor cu caracter personal – Articolul 52 alineatul (1) – Principiul proporționalității – Regulamentul general privind protecția datelor – Articolul 35 alineatul (10) – Evaluarea impactului asupra protecției datelor]

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește validitatea articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 [2], care prevede obligația de a include pe orice carte de identitate nou-eliberată de statele membre, pe un suport de stocare de înaltă securitate, o imagine cu amprente digitale ale titularului [3]. Cererea a fost formulată în cadrul unui litigiu între RL, pe de o parte, și Landeshauptstadt Wiesbaden (capitala de stat Wiesbaden, Germania), pe de altă parte, privind o decizie administrativă prin care aceasta din urmă a refuzat să elibereze o carte de identitate fără a stoca în cipul acesteia o imagine cu amprente digitale.

2. Prin cererea formulată, instanța de trimitere urmărește să se stabilească în primul rând dacă articolul 21 alineatul (2) TFUE a fost temeiul adecvat pentru adoptarea Regulamentului 2019/1157, în al doilea rând, dacă articolul 3 alineatul (5) din acest regulament este compatibil cu articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare

[1] Limba originală: engleza.

[2] Regulamentul (UE) 2019/1157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație (JO 2019, L 188, p. 67) (denumit în continuare „Regulamentul 2019/1157”).

[3] Această obligație este aplicabilă începând de la 2 august 2021. A se vedea articolul 16 din Regulamentul 2019/1157.

„carta”), coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta, și, în al treilea rând, dacă regulamentul menționat este conform cu obligația de a efectua o evaluare a impactului asupra protecției datelor în temeiul articolului 35 alineatul (10) din RGPD [4].

3. În pofida diferențelor dintre cărțile de identitate și pașapoarte, cauza reprezintă o extindere tematică a Hotărârii Schwarz [5]. În acea hotărâre, Curtea a examinat validitatea articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2252/2004 [6], care prevedea obligativitatea colectării și a stocării amprentelor digitale pe pașapoartele și pe celelalte documente de călătorie emise de statele membre [7].

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

1. Regulamentul 2019/1157

4. Considerentele (1), (2), (3), (4), (5), (15), (17), (18), (21) și (28) ale Regulamentului 2019/1157 prevăd:

„(1) Prin Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) s-a hotărât să se faciliteze libera circulație a persoanelor, asigurând totodată siguranța și securitatea popoarelor din Europa, prin instaurarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție, în conformitate cu dispozițiile din TUE și din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

(2) Cetățenia Uniunii Europene îi conferă fiecărui cetățean al Uniunii dreptul la liberă circulație, sub rezerva anumitor limitări și condiții. [Directiva 2004/38] [8] a Parlamentului European și a Consiliului pune în aplicare acest drept. Articolul 45 din [cartă] prevede de asemenea libertatea de circulație și de ședere. Libertatea de circulație implică dreptul de a intra și a ieși din statele membre cu o carte de identitate valabilă sau cu un pașaport valabil.

(3) În temeiul [Directivei 2004/38], statele membre trebuie să elibereze și să reînnoiască cărțile de identitate sau pașapoartele cetățenilor lor în conformitate cu legislația națională. […]

[4] Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1, denumit în continuare „RGPD”).

[5] Hotărârea din 17 octombrie 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, denumită în continuare „Hotărârea Schwarz”).

[6] Regulamentul (CE) nr. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de statele membre (JO 2004, L 385, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 155) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 2252/2004”).

[7] Prezenta cauză este strâns legată de asemenea de Hotărârea Kinderrechtencoalitie Vlaanderen și Liga voor Mensenrechten, C-280/22, pendinte pe rolul Curții.

[8] Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56), cu modificările ulterioare (denumită în continuare „Directiva 2004/38”).

(4) [Directiva 2004/38] prevede că statele membre pot adopta măsurile necesare pentru a refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin respectiva directivă, în caz de abuz de drept sau fraudă. Falsificarea documentelor sau falsa prezentare a unui fapt material referitor la condițiile privind acordarea dreptului de ședere au fost identificate ca fiind cazuri tipice de fraudă în temeiul directivei respective.

(5) Există diferențe semnificative între nivelurile de securitate ale cărților de identitate naționale eliberate de statele membre și cele ale permiselor de ședere pentru cetățenii Uniunii care își au reședința în alt stat membru și pentru membrii familiilor acestora. Respectivele diferențe sporesc riscul de falsificare și fraudare a documentelor și generează de asemenea dificultăți practice pentru cetățeni atunci când doresc să își exercite dreptul la liberă circulație. […]

[…]

(15) […] Cărțile de identitate îmbunătățite ar trebui să faciliteze identificarea și să contribuie la îmbunătățirea accesului la servicii.

[…]

(17) Este necesară includerea unor elemente de securitate pentru a se verifica dacă un document este autentic și pentru a stabili identitatea unei persoane. Stabilirea unor standarde minime de securitate și integrarea datelor biometrice în cărțile de identitate […] sunt pași importanți pentru a face mai sigură utilizarea acestor documente în Uniune. Includerea acestor elemente biometrice de identificare ar trebui să le permită cetățenilor să beneficieze pe deplin de drepturile lor la liberă circulație.

(18) Stocarea unei imagini faciale și a două amprente digitale (denumite în continuare «date biometrice») pe cărțile de identitate și pe permisele de ședere, așa cum a fost deja prevăzut pentru pașapoartele și permisele de ședere biometrice ale resortisanților țărilor terțe, este o metodă adecvată pentru a asocia o identificare și o autentificare fiabile cu un risc redus de fraudă, în scopul consolidării securității cărților de identitate și a permiselor de ședere.

[…]

(21) Prezentul regulament nu oferă un temei juridic pentru crearea sau menținerea unor baze de date la nivel național pentru stocarea datelor biometrice în statele membre, care este o chestiune de drept intern care trebuie să respecte dreptul Uniunii privind protecția datelor. De asemenea, prezentul regulament nu oferă un temei juridic pentru crearea sau menținerea unei baze de date centralizate la nivelul Uniunii.

[…]

(28) Introducerea unor standarde minime de securitate și standarde referitoare la formatul care ar trebui utilizat pentru cărțile de identitate ar trebui să permită statelor membre să se bazeze pe autenticitatea acestor documente atunci când cetățenii Uniunii își exercită dreptul la liberă circulație. Introducerea unor standarde de securitate consolidate ar trebui să ofere garanții suficiente autorităților publice și entităților private pentru a le permite să se bazeze pe autenticitatea cărților de identitate atunci când sunt utilizate de către cetățeni ai Uniunii în scopuri de identificare.”

5. Articolul 1 din Regulamentul 2019/1157, intitulat „Obiect”, prevede:

„Prezentul regulament consolidează standardele de securitate aplicabile cărților de identitate eliberate de statele membre propriilor cetățeni […] atunci când își exercită dreptul la liberă circulație.”

6. Articolul 3 din Regulamentul 2019/1157, intitulat „Standarde de securitate/model/specificații”, prevede:

„(1) Cărțile de identitate eliberate de statele membre trebuie să respecte modelul ID1 și să conțină o zonă de citire optică (MRZ). Astfel de cărți de identitate se bazează pe specificațiile și standardele minime de securitate stabilite în documentul OACI 9303 și respectă cerințele prevăzute la literele (c), (d), (f) și (g) din anexa la Regulamentul (CE) nr. 1030/2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2017/1954.

[…]

(5) Cărțile de identitate includ un suport de stocare de înaltă securitate, care conține o imagine facială a titularului cărții și două amprente digitale, în modele digitale interoperabile. Pentru colectarea elementelor biometrice de identificare, statele membre aplică specificațiile tehnice stabilite prin Decizia de punere în aplicare C(2018)7767 a Comisiei[9].

(6) Suportul de stocare trebuie să aibă o capacitate suficientă pentru a garanta integritatea, autenticitatea și confidențialitatea datelor. Datele stocate sunt accesibile fără contact direct și sunt securizate, astfel cum se prevede în Decizia de punere în aplicare C(2018)7767. Statele membre fac schimb de informații necesare pentru autentificarea mediului de stocare și pentru accesul la datele biometrice menționate la alineatul (5) și pentru verificarea acestora.

(7) Copiii sub 12 ani pot fi exonerați de obligația de a se supune amprentării digitale.

Copiii sub 6 ani sunt exonerați de obligația de a se supune amprentării digitale.

Persoanele pentru care prelevarea amprentelor digitale este fizic imposibilă sunt exonerate de obligația de a se supune amprentării digitale.

[…]”

7. Articolul 10 din Regulamentul 2019/1157, intitulat „Colectarea elementelor biometrice de identificare”, prevede:

„(1) Elementele biometrice de identificare sunt colectate exclusiv de către un personal calificat și autorizat în mod corespunzător, desemnat de autoritățile responsabile pentru eliberarea de cărți de identitate sau permise de ședere, cu scopul de a fi integrate pe suportul de stocare cu un grad înalt de securitate prevăzut la articolul 3 alineatul (5) pentru cărți de identitate […]

[9] Decizia de punere în aplicare C(2018)7767 a Comisiei din 30 noiembrie 2018 de stabilire a specificațiilor tehnice ale unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe și de abrogare a Deciziei C(2002)3069 [C(2018) 7767 final] [denumită în continuare „Decizia C(2018) 7767 a Comisiei”].

În vederea asigurării coerenței elementelor biometrice de identificare cu identitatea solicitantului, solicitantul se prezintă personal cel puțin o dată în cursul procesului de eliberare pentru fiecare cerere.

(2) Statele membre se asigură că există proceduri corespunzătoare și eficace pentru colectarea elementelor biometrice de identificare și că procedurile respective respectă drepturile și principiile prevăzute în [cartă], în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului.

[…]

(3) În afara cazului în care sunt necesare în scopul prelucrării în conformitate cu dreptul Uniunii și dreptul intern, elementele biometrice de identificare stocate în scopul personalizării cărților de identitate sau a documentelor de ședere sunt păstrate într-un mod foarte sigur și numai până la data ridicării documentului și, în orice caz, nu mai mult de 90 de zile de la data producerii documentului respectiv. După această perioadă, aceste elemente biometrice de identificare sunt imediat șterse sau distruse.”

8. Articolul 11 din Regulamentul 2019/1157, intitulat „Protecția datelor cu caracter personal și răspunderea”, are următorul conținut:

„(1) Fără a aduce atingere [RGPD], statele membre asigură securitatea, integritatea, autenticitatea și confidențialitatea datelor colectate și stocate în scopul prezentului regulament.

(2) În sensul prezentului regulament, autoritățile responsabile de eliberarea cărților de identitate și a documentelor de ședere sunt considerate a fi operatorul prevăzut la articolul 4 punctul 7 din [RGPD] și sunt responsabile de prelucrarea datelor cu caracter personal.

(3) Statele membre se asigură că autoritățile de supraveghere își pot exercita pe deplin atribuțiile menționate în [RGPD], inclusiv accesul la toate datele cu caracter personal și toate informațiile necesare, precum și accesul la orice sediu sau echipament de prelucrare a datelor al autorităților competente.

[…]

(5) Informații care pot fi citite cu ajutorul dispozitivelor de citire optică nu se includ într-o carte de identitate […] decât cu respectarea prezentului regulament și a dreptului intern al statului membru emitent.

(6) Datele biometrice stocate pe suportul de stocare al cărților de identitate și al documentelor de ședere sunt utilizate, în conformitate cu dreptul Uniunii și dreptul intern, numai de către personalul autorizat în mod corespunzător al autorităților naționale competente și al agențiilor Uniunii, cu scopul de a verifica:

(a) autenticitatea cărții de identitate sau a documentului de ședere;

(b) identitatea titularului pe baza elementelor comparabile direct disponibile în cazul în care este obligatorie, conform legii, prezentarea cărții de identitate sau a documentului de ședere.

[…].”

2. RGPD

9. Articolul 6 din RGPD, intitulat „Legalitatea prelucrării”, are următorul conținut:

„(1) Prelucrarea este legală numai dacă și în măsura în care se aplică cel puțin una dintre următoarele condiții:

[…]

(c) prelucrarea este necesară în vederea îndeplinirii unei obligații legale care îi revine operatorului;

(d) prelucrarea este necesară pentru a proteja interesele vitale ale persoanei vizate sau ale altei persoane fizice;

(e) prelucrarea este necesară pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este învestit operatorul;

[…].”

10. Articolul 35 din RGPD, intitulat „Evaluarea impactului asupra protecției datelor”, prevede:

„(1) Având în vedere natura, domeniul de aplicare, contextul și scopurile prelucrării, în cazul în care un tip de prelucrare, în special cel bazat pe utilizarea noilor tehnologii, este susceptibil să genereze un risc ridicat pentru drepturile și libertățile persoanelor fizice, operatorul efectuează, înaintea prelucrării, o evaluare a impactului operațiunilor de prelucrare prevăzute asupra protecției datelor cu caracter personal. O evaluare unică poate aborda un set de operațiuni de prelucrare similare care prezintă riscuri ridicate similare.

[…]

(10) Atunci când prelucrarea în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (c) sau (e) are un temei juridic în dreptul Uniunii sau al unui stat membru sub incidența căruia intră operatorul, iar dreptul respectiv reglementează operațiunea de prelucrare specifică sau setul de operațiuni specifice în cauză și deja s-a efectuat o evaluare a impactului asupra protecției datelor ca parte a unei evaluări a impactului general în contextul adoptării respectivului temei juridic, alineatele (1)-(7) nu se aplică, cu excepția cazului în care statele membre consideră că este necesară efectuarea unei astfel de evaluări înaintea desfășurării activităților de prelucrare.”

3. Directiva 2004/38

11. Articolul 4 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ieșire”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

[…]”

12. Articolul 5 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de intrare”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.

[…]”

B. Dreptul național

13. Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Legea privind cărțile de identitate și dovada electronică a identității)[10] transpune obligația prevăzută la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 în dreptul german.

14. Articolul 1 alineatul (1) din PAuswG, intitulat „Obligația de identificare; dreptul de identificare”, prevede:

„Germanii, astfel cum sunt definiți la articolul 116 alineatul (1) din Constituție, au obligația să dețină o carte de identitate de la data împlinirii vârstei de 16 ani și să respecte cerința generală de înregistrare sau, în cazul în care această cerință nu le este aplicabilă, dacă au reședința principală în Germania. Aceștia trebuie să prezinte cartea lor de identitate la cererea unei autorități competente să verifice identitatea. Titularii cărților de identitate nu pot fi obligați să restituie cărțile de identitate sau să renunțe în alt mod la posesia lor. Acest lucru nu se aplică în ceea ce privește autoritățile competente să verifice identitatea și nici în caz de retragere sau confiscare.”

15. Articolul 5 din PAuswG, intitulat „Eliberarea cărții de identitate”, prevede la alineatul (9):

„Cele două amprente digitale care trebuie să fie stocate pe suportul electronic de stocare conform [Regulamentului 2019/1157] sunt stocate pe suportul electronic de stocare și de procesare al cărții de identitate sub forma amprentei plane a degetului arătător stâng și drept. În cazul în care lipsește un deget arătător, calitatea amprentei digitale este insuficientă sau vârful degetului este vătămat, se stochează ca substitut amprenta plană fie a degetului mare, fie a degetului mijlociu, fie a degetului inelar. Amprentele digitale nu sunt stocate în cazul în care prelevarea acestora este imposibilă din motive medicale care nu sunt de natură temporară.”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea adresată

16. În noiembrie 2021, RL a depus o cerere la Landeshauptstadt Wiesbaden pentru eliberarea unei noi cărți de identitate, susținând că cipul din vechea sa carte de identitate era defect. În cererea sa, RL a solicitat în mod expres ca respectiva carte să îi fie eliberată fără includerea unei imagini cu amprenta digitală în cipul acesteia.

17. Landeshauptstadt Wiesbaden a respins cererea formulată de RL, în primul rând pentru motivul că, potrivit dreptului german, o carte de identitate rămâne valabilă chiar dacă cipul său este defect. Întrucât RL era deja în posesia unei cărți de identitate valabile, acesta nu avea dreptul

[10] Legea din 18 iunie 2009 (BGBl. I, p. 1346), modificată cel mai recent prin articolul 2 din Legea din 5 iulie 2021 (BGBl. I p. 2281) (denumită în continuare „PAuswG”).

la o nouă carte de identitate. În al doilea rând, Landeshauptstadt Wiesbaden a considerat că, în orice caz, cartea de identitate nu putea fi eliberată fără imaginea amprentelor digitale ale titularului, având în vedere că, începând din 2 august 2021, devenise obligatorie, în temeiul articolului 5 alineatul (9) din PAuswG, stocarea unei imagini cu amprente digitale în cipul noilor cărți de identitate.

18. RL a introdus o acțiune la Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunalul Administrativ din Wiesbaden, Germania), instanța de trimitere din prezenta cauză, solicitând obligarea autorității competente să îi elibereze o nouă carte de identitate fără o imagine cu amprente digitale stocată pe aceasta.

19. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la validitatea articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, care constituie temeiul articolului 5 alineatul (9) din PAuswG și deci al obligativității colectării și stocării de amprente digitale pe cărțile de identitate germane. În acest sens, instanța reamintește că, potrivit articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, cărțile de identitate eliberate de statele membre trebuie să includă un suport de stocare de înaltă securitate, care conține o imagine facială a titularului cărții și două amprente digitale, în modele digitale interoperabile.

20. Mai precis, instanța de trimitere enumeră trei motive întemeiate pe lipsa de validitate a articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157.

21. În primul rând, instanța de trimitere se întreabă dacă Regulamentul 2019/1157 ar fi trebuit să fie adoptat mai degrabă în temeiul articolului 77 alineatul (3) TFUE, care prevede aplicarea unei proceduri legislative speciale în cadrul căreia Consiliul hotărăște în unanimitate, decât în temeiul articolului 21 alineatul (2) TFUE, care se referă la procedura legislativă ordinară, care implică decizia comună a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene. Instanța de trimitere arată că, în Hotărârea Schwarz, Curtea a considerat că articolul 62 punctul 2 litera (a) TCE, și anume dispoziția care a devenit ulterior articolul 77 alineatul (3) TFUE, era temeiul juridic adecvat pentru adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004, care prevedea obligativitatea colectării și a stocării de amprente digitale ale cetățenilor Uniunii pe pașapoarte. Prin urmare, această instanță se întreabă dacă același temei juridic ar fi trebuit să fie utilizat și pentru adoptarea Regulamentului 2019/1157.

22. În al doilea rând, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 cu articolele 7 și 8 din cartă. Această instanță menționează că obligativitatea colectării și a stocării de amprente digitale pe cărțile de identitate reprezintă, în lumina Hotărârii Schwarz, o restrângere a drepturilor recunoscute prin aceste două dispoziții. În plus, în opinia sa, această restrângere nu ar respecta condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) și la articolul 52 alineatul (1) din cartă și nu ar fi, prin urmare, justificată. Mai precis, instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 urmărește un interes legitim și dacă obligația care ia naștere din această dispoziție poate fi considerată adecvată, necesară și proporțională.

23. În al treilea rând, instanța de trimitere își exprimă îngrijorarea cu privire la obligația de a efectua o evaluare a impactului asupra protecției datelor, prevăzută la articolul 35 alineatul (10) din RGPD. Mai precis, această instanță arată, făcând trimitere la avizul emis de Autoritatea

Europeană pentru Protecția Datelor referitor la propunerea de regulament [11], că dispoziția menționată se aplică prelucrării amprentelor digitale prevăzute în Regulamentul 2019/1157. Cu toate acestea, o astfel de evaluare nu a fost efectuată de legiuitorul Uniunii la momentul adoptării acestui regulament.

24. Acestea sunt condițiile în care Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunalul Administrativ din Wiesbaden, Germania) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Obligația privind includerea și stocarea amprentelor digitale în cărțile de identitate, în conformitate cu articolul 3 alineatul (5) din [Regulamentul 2019/1157], încalcă dreptul Uniunii de rang superior și, în special:

(a) articolul 77 alineatul (3) TFUE;

(b) articolele 7 și 8 din [cartă];

(c) articolul 35 alineatul (10) din [RGPD],

și, din această cauză, este nevalidă pentru unul dintre motive?”

25. Cererea de decizie preliminară a fost depusă la grefa Curții de Justiție la 1 februarie 2022. Guvernele german, spaniol și polonez, Parlamentul, Consiliul și Comisia Europeană, precum și reclamantul din litigiul principal au depus observații scrise. Ședința a avut loc la 14 martie 2023.

IV. Analiză

26. Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă Regulamentul 2019/1157 este valid în lumina dreptului Uniunii. Aceasta se întreabă în special:

– în primul rând, dacă articolul 21 alineatul (2) TFUE a fost un temei juridic adecvat pentru adoptarea Regulamentului 2019/1157 și în special a articolului 3 alineatul (5) din acesta, în conformitate cu procedura legislativă ordinară la care se face referire în acesta;

– în al doilea rând, dacă articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 este compatibil cu articolele 7 și 8 din cartă, coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta, și,

– în al treilea rând, dacă articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 este conform cu obligația de a efectua o evaluare a impactului asupra protecției datelor în temeiul articolului 35 alineatul (10) din RGPD.

27. Vom analiza pe rând fiecare dintre aceste diverse motive întemeiate pe lipsa de valabilitate.

[11] Avizul 7/2018 al Autorității Europene pentru Protecția Datelor din 10 august 2018 referitor la propunerea de regulament privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a altor documente (JO 2018, C 338, p. 22) (denumit în continuare „Avizul AEPD 7/2018”).

A. Temeiul juridic al adoptării Regulamentului 2019/1157

28. Primul motiv întemeiat pe lipsa de validitate se referă la temeiul juridic al adoptării Regulamentului 2019/1157. În esență, instanța de trimitere are îndoieli dacă acest regulament ar fi trebuit să fie adoptat mai degrabă în temeiul articolului 77 alineatul (3) TFUE decât în temeiul articolului 21 alineatul (2) din același tratat. Dincolo de alegerea, din punct de vedere formal, a temeiului juridic adecvat pentru Regulamentul 2019/1157 se află procedura legislativă alternativă aplicabilă în temeiul fiecăreia dintre aceste dispoziții.

29. Articolul 21 TFUE se regăsește în partea a doua a acestuia, dedicată „Nediscrimin[ării] și cetățeni[ei] Uniunii”. Alineatul (1) al acestui articol prevede că orice cetățean al Uniunii trebuie să aibă dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora. La rândul său, articolul 21 alineatul (2) TFUE prevede posibilitatea ca Uniunea să adopte dispoziții menite să faciliteze exercitarea acestor drepturi în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară pentru atingerea acestui obiectiv și în care tratatele nu au prevăzut puteri de acțiune în acest sens. În acest caz, este aplicabilă procedura legislativă ordinară care implică decizia comună a Parlamentului și a Consiliului.

30. În schimb, articolul 77 alineatul (3) TFUE, care se referă la „Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea”, figurează în titlul V din partea a treia a aceluiași tratat, dedicată „Spațiul[ui] de libertate, securitate și justiție”. Acesta prevede că, în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară pentru a facilita exercitarea dreptului menționat la articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE – dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre – Consiliul poate adopta dispoziții referitoare, printre altele, la pașapoarte și cărți de identitate. Aplicarea articolului 77 alineatul (3) TFUE depinde, potrivit textului său, și de lipsa atribuțiilor prevăzute în acest sens de tratate. În acest caz, este aplicabilă o procedură legislativă specială în care Consiliul hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului.

31. Reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții de Justiție că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul actului [12]. În plus, Curtea a hotărât că, pentru a stabili temeiul juridic adecvat al unui act al Uniunii, poate fi luat în considerare contextul juridic în care se înscrie o nouă reglementare, în special prin faptul că un astfel de context poate furniza o clarificare cu privire la scopul reglementării menționate [13].

32. În ceea ce privește prezenta cauză, am dori să subliniem încă de la început că împrejurarea că, în Hotărârea Schwarz, articolul 77 alineatul (3) TFUE a fost considerat temeiul juridic adecvat pentru Regulamentul nr. 2252/2004, care instituie obligativitatea colectării și stocării de amprente digitale pe pașapoartele cetățenilor Uniunii [14], nu este în sine concludentă, contrar punctului de vedere adoptat de instanța de trimitere, pentru a stabili dacă adoptarea Regulamentului 2019/1157 s-a întemeiat în mod corect pe articolul 21 alineatul (2) TFUE. Într-adevăr, Curtea a susținut în mod constant, în conformitate cu jurisprudența citată mai sus,

[12] Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 31 și jurisprudența citată).

[13] *Ibidem* (punctul 32 și jurisprudența citată).

[14] Hotărârea Schwarz, punctul 20.

că scopul și conținutul actului supus examinării trebuie să fie luate în considerare pentru a determina temeiul juridic corect al acestuia, iar nu temeiul juridic al altor acte ale Uniunii care ar putea prezenta caracteristici similare [15].

33. În ceea ce privește, pe de o parte, scopul Regulamentului 2019/1157, observăm că articolul 1 din acesta, intitulat „Obiect”, prevede că acest regulament consolidează standardele de securitate aplicabile printre altele cărților de identitate eliberate de statele membre propriilor cetățeni, atunci când își exercită dreptul la liberă circulație. Această dispoziție conferă o valoare normativă considerentelor (1)-(5) ale acestui regulament, care, prin trimitere la Tratatul UE, la Tratatul FUE, la articolul 45 din cartă și la Directiva 2004/38, evocă obiectivul privind facilitarea exercitării dreptului cetățenilor Uniunii de liberă circulație într-un climat de securitate [16].

34. În special, în considerentul (4) al Regulamentului 2019/1157 se menționează că falsificarea documentelor sau falsa prezentare a unui fapt material referitor la condițiile privind acordarea dreptului de ședere au fost identificate ca fiind cazuri tipice de fraudă în legătură cu libera circulație. În plus, considerentul (5) al Regulamentului 2019/1157 enunță că falsificarea și fraudarea documentelor rezultă din diferențele semnificative care există între nivelurile de securitate ale cărților de identitate naționale eliberate de statele membre. Potrivit aceluiași considerent, respectivele diferențe sporesc riscul de falsificare și fraudare a documentelor și generează dificultăți practice pentru cetățeni atunci când doresc să își exercite dreptul de liberă circulație. În sfârșit, considerentul (28) al Regulamentului 2019/1157 prevede că introducerea unor standarde de securitate consolidate ar trebui să ofere garanții suficiente autorităților publice și entităților private pentru a le permite să se bazeze pe autenticitatea cărților de identitate atunci când sunt utilizate de către cetățeni ai Uniunii în scopuri de identificare.

35. În ceea ce privește, pe de altă parte, conținutul Regulamentului 2019/1157, obligativitatea colectării și stocării unei imagini cu amprente digitale prevăzută de acest regulament, care este în discuție în prezenta cauză, face parte dintr-o serie mai amplă de măsuri aplicabile cărților de identitate naționale nou-eliberate, care sunt enumerate în cea mai mare parte la articolul 3, intitulat „Standarde de securitate/model/specificații”.

36. Interpretate în lumina considerentului (17) al Regulamentului 2019/1157, reiese că aceste măsuri sunt destinate să servească unor obiective de securitate necesare pentru a se verifica dacă un document este autentic și pentru a stabili identitatea unei persoane [17]. În acest sens, considerentul (18) al Regulamentului 2019/1157 precizează în plus că stocarea datelor biometrice – o imagine facială și o imagine cu două amprente digitale – pe cărțile de identitate este o metodă adecvată pentru a asocia o identificare și o autentificare fiabile cu un risc redus de fraudă, în scopul consolidării securității cărților de identitate.

37. Din cele prezentate mai sus, rezultă că scopul Regulamentului 2019/1157 urmărit de Parlament și de Consiliu a fost în esență acela de a facilita dreptul cetățenilor Uniunii de a călători și de a-și stabili reședința în orice stat membru cu cartea lor de identitate, precum și de a se baza pe această carte ca fiind o dovadă autentică și fiabilă a identității. Aceștia sunt și termenii

[15] A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (C-81/13, EU:C:2014:2449, punctele 35 și 36 și jurisprudența citată).

[16] A se vedea de asemenea considerentul (46) al Regulamentului 2019/1157.

[17] În acest considerent se precizează că stabilirea unor standarde minime de securitate și integrarea datelor biometrice în cărțile de identitate sunt pași importanți pentru a face mai sigură utilizarea acestor documente în Uniune și pentru a le permite cetățenilor Uniunii să beneficieze pe deplin de drepturile lor de liberă circulație.

utilizați de Comisie în propunerea sa de regulament [18], care subliniază, precum Regulamentul 2019/1157, necesitatea de a reduce riscul de falsificare și fraudare a documentelor în scopul de a îmbunătăți acceptarea acestor cărți în alte state membre decât cel emitent [19]. Acest scop urma să fie atins, având în vedere dispozițiile cuprinse în Regulamentul 2019/1157, prin includerea în cărțile de identitate naționale a unor caracteristici de securitate comune, clasificate de același regulament drept (i) standarde minime de securitate și standarde referitoare la formatul care ar trebui utilizat și (ii) standarde de securitate consolidate [20]. Ultima categorie includea colectarea obligatorie a unor amprente digitale și stocarea unei imagini cu acestea pe un suport de stocare de înaltă securitate.

38. Persistă întrebarea dacă, în lumina scopului și a conținutului Regulamentului 2019/1157, așa cum am descris deja, în mod întemeiat legiuitorul Uniunii a considerat articolul 21 alineatul (2) TFUE ca fiind temeiul juridic adecvat pentru adoptarea acestui regulament. Ținând seama de textul acestei dispoziții, menționat la punctul 29 de mai sus, această întrebare ar impune Curții să examineze, în primul rând, dacă Regulamentul 2019/1157 poate fi considerat ca fiind în mod corect adoptat în scopul de a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, în al doilea rând, dacă acțiunea Uniunii a fost necesară pentru atingerea acestui obiectiv și, în al treilea rând, dacă tratatele nu au prevăzut atribuții în acest sens.

1. Cu privire la facilitarea exercitării dreptului de liberă circulație

39. În ceea ce privește în primul rând aspectul dacă Regulamentul 2019/1157 a fost în mod corect adoptat în scopul de a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație, este important să reamintim că, potrivit articolului 4 din Directiva 2004/38, toți cetățenii Uniunii au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru („dreptul de ieșire”). În mod similar, potrivit articolului 5 din directiva menționată, statele membre trebuie să permită intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii („dreptul de intrare”). Astfel cum a evidențiat Directiva 2004/38 – și cum s-a reiterat prin considerentul (2) al Regulamentului 2019/1157 –, ambele drepturi reprezintă esența dreptului de liberă circulație și, ca atare, unul dintre pilonii cetățeniei Uniunii.

40. Cu toate acestea, potrivit acestor dispoziții, exercitarea dreptului de ieșire și a dreptului de intrare este condiționată de cerința prezentării unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil. După cum a arătat Curtea în jurisprudența sa, această cerință urmărește să simplifice soluționarea problemelor legate de dovedirea dreptului de ședere, nu doar în raport cu cetățenii Uniunii, ci și în raport cu autoritățile naționale [21]. Prin urmare, încrederea statelor membre atunci când primesc un cetățean al Uniunii pe teritoriile lor și, în cele din urmă, exercitarea dreptului de liberă circulație de către respectivul cetățean este condiționată de fiabilitatea cărții sale de identitate sau a pașaportului său în ceea ce privește autenticitatea și identificarea [22]. Această

[18] A se vedea în acest sens Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație [COM(2018) 212 final], pagina 4 (denumită în continuare „Propunerea de regulament a Comisiei”).

[19] În ceea ce privește cadrul conceptual al obiectivelor generale și specifice ale Propunerii de regulament a Comisiei, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Raport privind evaluarea impactului, din 17 aprilie 2018 [SWD(2018) 110 final], pagina 24 (denumit în continuare „Evaluarea impactului efectuată de Comisie”).

[20] A se vedea considerentul (28) al Regulamentului 2019/1157.

[21] Hotărârea din 17 februarie 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, punctul 22).

[22] A se vedea de asemenea articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38, articol intitulat „Formalitățile administrative referitoare la cetățenii Uniunii”.

cerință este cu atât mai justificată, astfel cum rezultă din considerentul (4) al Regulamentului 2019/1157, cu cât Directiva 2004/38 permite statelor membre să refuze, să anuleze sau să retragă orice drept conferit de această directivă, în caz de fraudă [23].

41. În plus, este important de reținut că exercitarea dreptului de liberă circulație nu se limitează la controalele la frontiere [24] sau la înregistrarea administrativă, astfel cum susține în principal reclamantul. Dreptul de liberă circulație și de ședere le permite cetățenilor Uniunii să se integreze în viața de zi cu zi a celorlalți rezidenți ai statului membru gazdă. Cărțile de identitate naționale au astfel aceleași funcții pe care le au și pentru respectivii rezidenți, ceea ce înseamnă că doar o dovadă fiabilă și autentică a identității, eliberată în conformitate cu standardele de securitate comune și cu standardele comune referitoare la formatul care ar trebui utilizat, facilitează posibilitatea de a beneficia pe deplin de libera circulație. Fără astfel de standarde și formate comune și având în vedere lipsa de omogenitate a cărților de identitate naționale actuale pe teritoriul Uniunii Europene, după cum vom arăta în cele ce urmează [25], pot apărea mult mai ușor obstacole și dificultăți, ceea ce constituie principala preocupare descrisă în considerentul (5) al Regulamentului 2019/1157.

42. Ilustrativă în acest sens este utilizarea cărților de identitate naționale pentru accesul la serviciile furnizate de entitățile publice sau private în statul membru gazdă, în special atunci când un act de identitate este impus de legislația națională în astfel de scopuri de identificare. Aceasta este situația de exemplu atunci când se solicită accesul la servicii publice precum cele de sănătate sau atunci când se intră în contact cu bănci, cu companii aeriene, cu stabilimente de petrecere a timpului liber, cu hoteluri sau cu alte instituții de cazare și așa mai departe. În plus, utilizarea cărților de identitate naționale este esențială pentru a beneficia de drepturi strâns legate de dreptul de liberă circulație și de ședere, cum ar fi dreptul de a vota și de a candida la alegerile europene și la alegerile locale [26].

43. În acest context, considerăm că este dificil de susținut, în lumina scopului și a conținutului Regulamentului 2019/1157, că acest regulament nu are nicio legătură cu obiectivul de a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație. Dimpotrivă, omogenizarea formatului cărților de identitate naționale și îmbunătățirea fiabilității acestora prin intermediul unor standarde de securitate, inclusiv al celor introduse prin articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, au un impact direct asupra exercitării acestui drept, făcând respectivele cărți de identitate mai fiabile – atât din punct de vedere tehnic, cât și din punctul de vedere al percepției publice, după cum arată în mod întemeiat Comisia – și, ca atare, mai ușor de acceptat de autoritățile statelor membre și de entitățile care furnizează servicii [27]. În final, acest lucru înseamnă o diminuare a inconvenientelor, a costurilor și a barierelor administrative pentru cetățenii mobili ai Uniunii.

[23] A se vedea articolul 35 din Directiva 2004/38.

[24] Astfel cum este de exemplu cazul în ceea ce privește unele state membre precum Irlanda, în care rămân în vigoare controalele la frontierele interne sau în ceea ce privește reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în temeiul articolului 23 și următoarele din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), cu modificările ulterioare.

[25] A se vedea punctul 47 din prezentele concluzii.

[26] În Evaluarea impactului efectuată de Comisie (punctul 6.1) sunt de asemenea menționate beneficiile pentru drepturile democratice europene și pentru inițiativa cetățenească.

[27] A se vedea în acest sens ultima teză a considerentului (15) al Regulamentului 2019/1157 și considerentul (28) al acestui regulament, care, după cum am precizat deja, prevăd că ambele tipuri de măsuri ajută statele membre, pe de o parte, să aibă încredere în autenticitatea acestor documente, și, pe de altă parte, să ofere garanții suficiente autorităților publice și entităților private astfel încât acestea să se poată baza pe ele atunci când sunt utilizate de cetățenii Uniunii pentru a se identifica.

44. Am dori să adăugăm pe scurt că, deși pașapoartele, care sunt deja supuse obligativității colectării și păstrării unor amprente digitale în temeiul Regulamentului nr. 2252/2004, sunt documente ce pot fi utilizate în mod alternativ pentru exercitarea de către cetățenii Uniunii a dreptului de liberă circulație, acest fapt nu exclude posibilitatea ca același scop să fie îndeplinit de cărțile de identitate naționale în temeiul Directivei 2004/38 [28] și că, din perspectiva legiuitorului Uniunii, aceste cărți ar putea necesita formate mai armonizate și standarde de securitate mai solide pentru a le face mai fiabile și, în consecință, mai ușor de acceptat.

45. Prin urmare, în opinia noastră, prima condiție stabilită la articolul 21 alineatul (2) TFUE, și anume cerința ca Regulamentul 2019/1157 să fi fost corect adoptat cu scopul de a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, este îndeplinită.

2. Cu privire la necesitatea de a acționa

46. În ceea ce privește, în al doilea rând, chestiunea dacă acțiunea Uniunii Europene era necesară pentru a atinge obiectivul de facilitare a exercitării dreptului de liberă circulație, trebuie să subliniem că acesta nu este un aspect invocat în mod particular de instanța de trimitere sau pus în discuție de reclamantul din litigiul principal. În orice caz, am dori să atragem atenția Curții cu privire la Evaluarea impactului efectuată de Comisie, care însoțește propunerea de regulament a acestei instituții [29].

47. În respectiva evaluare, Comisia explică faptul că cetățenii europeni sunt din ce în ce mai mobili – în interiorul și în afara Uniunii Europene – ceea ce reprezintă fără îndoială o realizare majoră a integrării europene [30]. În acest sens, Comisia subliniază că, deși Directiva 2004/38 a stabilit condițiile de exercitare a dreptului de liberă circulație și de ședere, această directivă nu a reglementat formatul și standardele de securitate pentru cărțile de identitate naționale, motiv pentru care există peste 250 de versiuni ale acestor cărți în circulație acceptate în Uniunea Europeană [31]. În aceste circumstanțe, Evaluarea impactului efectuată de Comisie identifică, cu titlu de probleme pentru exercitarea dreptului de liberă circulație, insuficienta acceptare a cărților de identitate naționale de către statele membre, creșterea nivelului de fraudare a documentelor și lipsa de autentificare în raport cu aceste cărți, dar și complexitatea emiterii și a administrării lor [32]. Evaluarea impactului efectuată de Comisie concluzionează că, deși există o necesitate din ce în ce mai mare de utilizare a cărților de identitate naționale, dificultăți considerabile în exercitarea drepturilor de liberă circulație ar persista sau ar crește în lipsa unei acțiuni adecvate [33].

48. În opinia noastră, aspectele anterioare, prezentate pe larg în Evaluarea impactului efectuată de Comisie, ilustrează exercitarea crescândă a drepturilor de liberă circulație de către cetățenii Uniunii, ceea ce este un fapt bine cunoscut. În același timp, aceste aspecte evidențiază dificultățile și riscurile actuale care apar în exercitarea acestor drepturi ca urmare a lipsei de omogenitate a formatelor și a standardelor de securitate ale cărților de identitate naționale.

[28] A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 aprilie 2015, Willems și alții (C-446/12-C-449/12, EU:C:2015:238, punctul 39).

[29] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea impactului, din 17 aprilie 2018, menționat la nota de subsol 19 de mai sus.

[30] A se vedea Evaluarea impactului efectuată de Comisie (punctul 1.1), care precizează că mai mult de 15 milioane de cetățeni ai Uniunii au reședința într-un alt stat membru și că mai mult de 11 milioane de cetățeni lucrează într-un alt stat membru, pe lângă o mulțime de studenți care se deplasează în toată Uniunea Europeană în scop educațional și de formare profesională.

[31] Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 1.2 și anexa 5.

[32] Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 2.1 și figura 2.1.

[33] Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 2.2.

Având în vedere puterea largă de apreciere conferită legiuitorului Uniunii atunci când acesta este obligat să efectueze evaluări complexe [34], nu ar trebui să fie vreo îndoială că nu a existat nicio eroare din partea Parlamentului și a Consiliului în momentul în care au apreciat acțiunea Uniunii ca fiind necesară pentru atingerea obiectivului de facilitare a exercitării dreptului de liberă circulație.

49. Prin urmare, în opinia noastră, a doua condiție prevăzută la articolul 21 alineatul (2) TFUE este de asemenea îndeplinită.

3. Cu privire la atribuțiile necesare

50. În al treilea rând, adoptarea unei acțiuni a Uniunii în temeiul articolului 21 alineatul (2) TFUE este supusă condiției ca „tratatele să nu fi prevăzut puteri de acțiune în acest sens”. În decizia de trimitere, instanța de trimitere consideră că articolul 77 alineatul (3) TFUE constituie un temei juridic mai specific în vederea includerii unor noi standarde de securitate referitoare la cărțile de identitate naționale ale statelor membre. Pentru acest motiv, instanța de trimitere este de părere că articolul 77 alineatul (3) TFUE este dispoziția care ar fi trebuit să fie utilizată ca temei juridic la adoptarea Regulamentului 2019/1157, iar nu articolul 21 alineatul (2) TFUE.

51. Cu titlu preliminar, am dori să reamintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, recurgerea la cumulul a două temeiuri juridice este exclusă în cazul în care procedurile prevăzute de unul sau de celălalt temei juridic sunt incompatibile [35]. În prezenta cauză, procedura legislativă aplicabilă în temeiul articolului 21 alineatul (2) TFUE, pe de o parte, și cea aplicabilă în temeiul articolului 77 alineatul (3) TFUE, pe de altă parte, se exclud reciproc, ceea ce înseamnă că invocarea primei dispoziții ca temei juridic pentru adoptarea Regulamentului 2019/1157 nu ar putea fi validată în ipoteza în care Curtea ar concluziona că articolul 77 alineatul (3) TFUE ar fi trebuit să constituie temeiul juridic corect pentru adoptarea regulamentului.

52. În orice caz, dacă se ia în considerare modul de redactare și de sistematizare al articolului 77 alineatul (3) TFUE, dar și economia aceluiași tratat, considerăm că nu ar trebui acceptat punctul de vedere al instanței de trimitere.

53. În primul rând, astfel cum am arătat la punctul 30 din prezentele concluzii, articolul 77 alineatul (3) TFUE figurează în titlul V din partea a treia din TFUE, dedicat „Spațiului de libertate, securitate și justiție”, mai precis în capitolul 2 din acesta, care se referă la „Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea”. Această dispoziție urmează după articolul 77 alineatul (1) TFUE care prevede că Uniunea Europeană dezvoltă o politică ce urmărește să atingă anumite obiective referitoare în esență la controalele la trecerea frontierelor. Aceasta urmează și după articolul 77 alineatul (2) TFUE care permite Parlamentului și Consiliului să adopte, prin intermediul procedurii legislative ordinare, măsuri privind politica menționată.

54. Prin urmare, conținutul și modul de sistematizare ale articolului 77 TFUE ne invită să considerăm că, deși alineatul (3) al acestuia conferă Consiliului competența de a adopta dispoziții referitoare la pașapoarte și la cărți de identitate pentru a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație și de ședere, această competență trebuie înțeleasă ca referindu-se la contextul politicii

[34] A se vedea printre altele și în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punctul 50 și jurisprudența citată).

[35] A se vedea printre altele Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 34).

privind controlul la trecerea frontierelor. O acțiune a Uniunii care se extinde dincolo de acest conținut specific, indiferent de cerințele procedurii legislative aplicabile, nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 77 alineatul (3) TFUE.

55. În prezenta cauză, introducerea unor standarde, formate și specificații uniforme referitoare la securitatea cărților de identitate naționale, inclusiv a celor prevăzute la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, poate fi cu siguranță susceptibilă să aibă un impact asupra controalelor la trecerea frontierelor [36]. Cu toate acestea, așa cum am susținut în prezentele concluzii, regulamentul menționat acoperă un spectru mai larg al vieții cetățenilor Uniunii, ceea ce nu permite să îi fie limitată aplicabilitatea doar la domeniul controalelor la frontiere. În această privință, ar putea fi util să reamintim că, dacă examinarea unui act al Uniunii demonstrează că acesta urmărește mai multe finalități și dacă una dintre aceste finalități poate fi identificată ca fiind principală sau preponderentă, iar celelalte nu sunt decât accesorii, acest act trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de acea finalitate principală [37]. În ceea ce privește Regulamentul 2019/1157, considerăm că este evident că acesta afectează dreptul de liberă circulație și de ședere în multe aspecte diverse, în timp ce are doar un impact parțial asupra controalelor la frontiere.

56. În al doilea rând, este important să se arate că, potrivit articolului 77 alineatul (3) TFUE, această dispoziție se aplică doar în cazul în care atribuțiile necesare pentru atingerea obiectivului său nu sunt prevăzute de alte dispoziții ale tratatelor, fiind o clauză accesorie redactată în termeni analogi cu cei ai articolului 21 alineatul (2) TFUE. Întrebarea care se ridică este dacă articolul 21 alineatul (2) TFUE sau articolul 77 alineatul (3) TFUE reprezintă o dispoziție mai specifică în raport cu cealaltă, în ceea ce privește îndeosebi dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre.

57. În acest sens, am dori să subliniem, pe de o parte, că articolul 77 alineatul (3) TFUE se referă în mod expres la articolul 20 din același tratat, care instituie cetățenia Uniunii, și mai precis la alineatul (2) litera (a) din acesta, care prevede că această cetățenie cuprinde dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre. Articolul 77 alineatul (3) TFUE prevede în continuare că Consiliul are competența de a adopta dispoziții referitoare, printre altele, la cărți de identitate pentru a facilita exercitarea dreptului menționat la articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE, în cazul în care tratatele nu au prevăzut atribuții în acest sens. În schimb, după cum am arătat deja, articolul 21 TFUE extinde conținutul articolului 20 alineatul (2) litera (a) TFUE, prevăzând printre altele că acest drept se supune limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora, în special prin intermediul alineatului (2) al acestuia. În acest context, am înclina, așadar, să considerăm că, în ceea ce privește articolul 20 alineatul (2) TFUE, articolul 21 din același tratat constituie o dispoziție mai specifică, având ca efect inaplicabilitatea clauzei accesorii a articolului 77 alineatul (3) TFUE și implicit a procedurii legislative speciale prevăzute în această dispoziție.

[36] După cum observă guvernul spaniol, adoptarea Regulamentului 2019/1157 s-a înscris în obiectivul privind îmbunătățirea securității documentelor de călătorie, în special ca urmare a modificării Codului Frontierelor Schengen care a instituit obligația de a verifica în mod sistematic toate persoanele și documentele de călătorie ale acestora – indiferent de naționalitatea titularului – în Sistemul de informații Schengen (SIS) și în baza de date privind documentele de călătorie furate și pierdute (SLTD). A se vedea în acest sens Regulamentul (UE) 2017/458 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe (JO 2017, L 74, p. 1). A se vedea de asemenea Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 1.2 (pagina 5).

[37] A se vedea printre altele Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (ZMP Antarctica) (C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctul 77 și jurisprudența citată).

58. Pe de altă parte, astfel cum susține Comisia, domeniul de aplicare al clauzei accesorii ce rezultă din articolul 21 alineatul (2) TFUE, care permite adoptarea unor dispoziții menite să faciliteze libera circulație a persoanelor, cu excepția cazului în care tratatele nu au prevăzut atribuții în acest sens, pare a fi circumscris acelor articole din Tratatul privind FUE cuprinse în titlul IV din partea a treia a acestuia, și anume articolului 45 privind libera circulație a lucrătorilor și articolelor 49 și 56 privind dreptul de stabilire și, respectiv, dreptul de a presta servicii pe teritoriul altui stat membru. Acest lucru este evident, din punct de vedere sistematic, dat fiind riscul unei suprapuneri ce rezultă din dispozițiile tratatului referitoare, pe de o parte, la dreptul cetățenilor Uniunii de liberă circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii Europene și, pe de altă parte, la drepturile de liberă circulație ca elemente esențiale ale pieței interne. Jurisprudența Curții [38] susține într-adevăr această interpretare întrucât statuează că articolul 21 TFUE își găsește o expresie specifică în dispozițiile care garantează libera circulație, sugerând în plus că, dacă una dintre aceste dispoziții este aplicabilă în cauză, articolul 21 TFUE își pierde poziția de temei juridic adecvat pentru adoptarea dispozițiilor menite să faciliteze dreptul de liberă circulație și de ședere [39].

59. În cele din urmă, am dori să precizăm pe scurt că împrejurarea că articolul 77 alineatul (3) TFUE se referă în mod specific în textul său la cărțile de identitate, după cum subliniază instanța de trimitere, nu este concludentă pentru a considera această dispoziție ca fiind o dispoziție mai specifică în raport cu articolul 21 alineatul (2) TFUE. În fond, articolul 77 alineatul (3) TFUE se referă, de exemplu, și la permisele de ședere al căror model uniform, îndeosebi pentru resortisanții țărilor terțe, a fost instituit prin Regulamentul nr. 1030/2002 [40] și include standardele minime de securitate și obligația de stocare a datelor biometrice. Regulamentul menționat și modificările ulterioare au fost însă adoptate prin intermediul procedurii legislative ordinare prevăzute la articolul 63 punctul 3. TCE, care a devenit ulterior articolul 79 TFUE, iar nu în temeiul dispoziției anterioare articolului 77 alineatul (3) TFUE. Acest lucru se datorează faptului că permisele de ședere sunt documente care trebuie utilizate intern, pe teritoriul statului membru emitent, iar nu pentru controale la frontiere, cum este de asemenea cazul, în cea mai mare parte, al cărților de identitate naționale.

60. Rezultă că articolul 77 alineatul (3) TFUE nu reprezintă o dispoziție mai specifică pentru a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre în raport cu articolul 21 alineatul (2) TFUE și, prin urmare, că a treia condiție stabilită în această ultimă dispoziție este îndeplinită.

61. În lumina celor de mai sus și întrucât analiza pe care am propus-o demonstrează că sunt îndeplinite cele trei condiții ce rezultă din textul articolului 21 alineatul (2) TFUE, vom concluziona că, prin utilizarea acestei dispoziții ca temei juridic pentru adoptarea Regulamentului 2019/1157, Parlamentul și Consiliul au adoptat în mod corect acest regulament.

62. Primul motiv invocat de instanța de trimitere nu trebuie să determine Curtea să constate nevaliditatea Regulamentului 2019/1157 și în special a articolului 3 alineatul (5) din acesta.

[38] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288).

[39] *Ibidem* (punctul 24 și jurisprudența citată).

[40] A se vedea articolul 4b din Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe (JO 2002, L 157, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 242).

B. Articolele 7 și 8 din cartă

63. Al doilea motiv de nevaliditate invocat în cererea de decizie preliminară se referă la aspectul dacă obligația de a colecta și stoca o imagine cu două amprente digitale pe cărțile de identitate nou-eliberate de statele membre în temeiul articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 constituie o restrângere nejustificată a articolelor 7 și 8 din cartă coroborate cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta.

1. Restrângere

64. Articolul 7 din cartă prevede că orice persoană are dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor. Potrivit articolului 8 alineatul (1) din aceasta, orice persoană are dreptul la protecția datelor cu caracter personal care o privesc. Chiar dacă cele două dispoziții consacră două drepturi fundamentale distincte, Curtea le-a aplicat în mod tradițional simultan atunci când, precum în cauza de față, a examinat conformitatea cu carta a dispozițiilor europene sau naționale privind prelucrarea datelor cu caracter personal [41].

65. De asemenea, Curtea a declarat că respectarea dreptului la viață privată în raport cu prelucrarea datelor cu caracter personal, recunoscută prin articolele 7 și 8 din cartă, se raportează la orice informație privind o persoană fizică identificată sau identificabilă [42]. Acesta este în mod clar cazul și în ceea ce privește elementele biometrice de identificare și în special în ceea ce privește amprentele digitale, care fac obiectul Regulamentului 2019/1157, ce conțin informații unice privind persoane fizice și permit identificarea lor precisă [43].

66. În plus, în Hotărârea Schwarz, Curtea a statuat că includerea obligatorie a unor amprente digitale în pașapoartele nou-emise de statele membre, astfel cum prevede Regulamentul nr. 2252/2004, trebuia considerată o prelucrare a datelor cu caracter personal și că această includere constituia o restrângere a drepturilor garantate de articolele 7 și 8 din cartă [44]. În concordanță cu punctul de vedere adoptat de toate părțile din prezentul litigiu, acea hotărâre ne determină să considerăm că Regulamentul 2019/1157, care instituie măsuri similare referitoare la cărțile de identitate naționale, introduce o restrângere a ambelor drepturi fundamentale protejate în temeiul acestor articole.

67. Mai precis, această restrângere ar trebui definită prin raportare la cele două măsuri prevăzute la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, și anume colectarea propriu-zisă a amprentelor digitale – a cărei procedură este prevăzută ulterior la articolul 10 alineatul (1) din acest regulament – și includerea definitivă a acestor amprente digitale pe un suport de stocare de înaltă securitate în fiecare carte de identitate nou-eliberată de statele membre [45].

[41] A se vedea Hotărârea Schwarz (punctul 25) și Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 29). A se compara cu concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele conexate Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2013:845, punctul 64), în care acesta susține că, în cazul datelor cu caracter personal care nu se raportează la viața privată, ar trebuie să se aplice doar articolul 8 din cartă.

[42] Hotărârea din 3 octombrie 2019, A și alții (C-70/18, EU:C:2019:823, punctul 54 și jurisprudența citată).

[43] *Ibidem* (punctul 55 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 6.1 (paginile 34 și 35), care subliniază că datele biometrice trebuie criptate și că, în acest scop, cheile criptografice trebuie schimbate cu serviciile specifice – și anume, polițiștii de frontieră și poliția.

[44] Hotărârea Schwarz (punctele 24-30).

[45] Această colectare trebuie efectuată în conformitate cu specificațiile tehnice stabilite prin Decizia C(2018) 7767 a Comisiei, menționată la nota de subsol 9 de mai sus.

68. În plus, după cum arată Parlamentul, ar trebui să se țină seama de măsura prevăzută la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157. În esență, această dispoziție prevede că elementele biometrice de identificare stocate în scopul personalizării cărților de identitate trebuie păstrate de autoritățile publice până la data ridicării cărții de identitate de către titularul acesteia și, în orice caz, nu mai mult de 90 de zile de la data producerii documentului respectiv. Stocarea acestor elementele biometrice de identificare în acest mod crește riscul accesului neautorizat al autorităților publice la elementele biometrice de identificare colectate în temeiul articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 și nu ar trebui așadar să fie ignorată atunci când se analizează restrângerea introdusă de această dispoziție a drepturilor garantate prin articolele 7 și 8 din cartă.

69. În sfârșit, articolul 11 din Regulamentul 2019/1157, intitulat „Protecția datelor cu caracter personal și răspunderea”, în special alineatul (6) al acestuia, permite autorităților naționale competente și agențiilor Uniunii să utilizeze cărțile de identitate naționale în care sunt stocate amprente digitale pentru a verifica autenticitatea cărții de identitate și identitatea titularului. Din nou, tocmai în contextul acestei utilizări ar putea surveni o amenințare în ceea ce privește elementele biometrice de identificare colectate în temeiul articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157.

70. Din cele expuse mai sus rezultă că, pentru a defini restrângerea drepturilor garantate de articolele 7 și 8 din cartă, introdusă în discuție în prezenta cauză, și pentru a stabili dacă această restrângere poate fi justificată, Curtea ar trebui să efectueze o examinare nu doar prin raportare la colectarea unor amprente digitale și la includerea lor în cărțile de identitate naționale nou-eliberate de statele membre, ci și prin raportare la cele două dispoziții suplimentare care nu trebuie ignorate în cursul acestei examinări datorită legăturii lor strânse cu elementele biometrice de identificare prevăzute la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 în ceea ce privește stocarea și utilizarea ulterioară.

2. Justificarea restrângerii

71. În ceea ce privește aspectul dacă restrângerea ce rezultă din Regulamentul 2019/1157, astfel cum a fost descrisă anterior, poate avea o justificare, trebuie menționat de la bun început că articolul 8 alineatul (2) din cartă permite prelucrarea datelor cu caracter personal dacă persoana interesată își dă consimțământul în acest sens sau atunci când este aplicabil un alt motiv legitim prevăzut de lege. În speță, este evident că cetățenii statelor membre care solicită eliberarea unei cărți de identitate naționale nu pot avea obiecții față de prelucrarea amprentelor lor digitale, din cauza caracterului obligatoriu al dispozițiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157[46]. Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă această prelucrare poate fi justificată în virtutea unui alt temei juridic prevăzut de lege.

72. Curtea a susținut în mod constant că drepturile recunoscute la articolele 7 și 8 din cartă nu sunt absolute, ci trebuie luate în considerare în raport cu funcția lor în societate[47]. În acest sens, articolul 52 alineatul (1) prima teză din cartă prevede că orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin această cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Articolul 52 alineatul (1) a doua teză prevede apoi

[46] În ceea ce privește caracterul obligatoriu al cărților de identitate naționale în Republica Federală Germania, a se vedea articolul 1 alineatul (1) din PAuswG, citat la punctul 14 din prezentele concluzii.

[47] Hotărârea Schwarz (punctul 33 și jurisprudența citată).

că, prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [48].

73. În prezenta cauză, după cum admite instanța de trimitere, nu se ridică nicio problemă în legătură cu cerințele stabilite în prima teză a articolului 52 alineatul (1) din cartă. În definitiv, restrângerile aduse articolelor 7 și 8 din cartă ce decurg din Regulamentul 2019/1157 sunt prevăzute de lege sub forma unui regulament care, în cazul Republicii Federale Germania, a fost chiar transpus în dreptul național [49]. Mai mult, având în vedere diversele garanții prevăzute la articolul 3 alineatul (5), la articolul 10 alineatele (1) și (3) și la articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul 2019/1157, în special în ceea ce privește colectarea, stocarea și utilizarea de amprente digitale în cărțile de identitate naționale nou-eliberate, esența drepturilor consacrate prin ambele dispoziții este, după cum vom arăta în cele ce urmează [50], respectată.

74. Rămâne în discuție problema dacă aceste restrângeri respectă principiul proporționalității și în special dacă sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) a doua teză din cartă.

75. În ceea ce privește chestiunea dacă restrângerile ce rezultă din Regulamentul 2019/1157 îndeplinesc un obiectiv de interes general, am explicat deja, în partea de analiză dedicată primului motiv de nevaliditate [51], că acest regulament urmărește să faciliteze dreptul de liberă circulație al cetățenilor Uniunii prin creșterea fiabilității cărților de identitate naționale în ceea ce privește autenticitatea și identificarea. În esență, din articolul 1 din Regulamentul 2019/1157, interpretat în lumina, printre altele, a considerentelor (4), (5), (18) și (28) ale acestuia, rezultă că lipsa de omogenitate în ceea ce privește formatele și standardele de securitate ale cărților de identitate naționale sporește riscul de falsificare și fraudare a documentelor, a cărui prevenire constituie astfel un obiectiv al acestui regulament, ca modalitate de promovare a acceptării acestor cărți în alte state membre decât cel care le-a eliberat.

76. Prin urmare, considerăm că, în măsura în care colectarea și stocarea de amprente digitale pe cărțile de identitate naționale nou-eliberate, așa cum se prevede la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157, urmăresc să prevină posibilitatea ca aceste cărți să devină ținte ale falsificării sau ale utilizării frauduloase de către alte persoane decât titularul lor legitim – și în acest fel să faciliteze exercitarea dreptului de liberă circulație, astfel cum acesta este consacrat printre altele la articolul 45 din cartă –, restrângerile introduse prin Regulamentul 2019/1157 răspund unui obiectiv de interes general în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă [52]. O interpretare similară a fost adoptată de Curte în Hotărârea Schwarz [53], care prezintă, în opinia noastră, similitudini cu prezenta cauză.

[48] *Ibidem* (punctul 34). A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 38).

[49] A se vedea articolul 5 alineatul (9) din PAuswG, astfel cum este expus la punctul 15 din prezentele concluzii.

[50] A se vedea punctele 97-107 din prezentele concluzii.

[51] A se vedea punctele 33-37 din prezentele concluzii.

[52] A se vedea de asemenea Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 6.1 (pagina 34), care precizează în plus că exercitarea drepturilor fundamentale de natură politică (articolele 39 și 40 din cartă), precum și exercitarea dreptului de petiționare (articolul 44 din cartă) vor fi influențate în mod pozitiv prin consolidarea standardelor de securitate ale cărților de identitate naționale.

[53] Hotărârea Schwarz (punctul 36).

77. În ceea ce privește proporționalitatea restrângerilor introduse prin Regulamentul 2019/1157, din jurisprudența constantă a Curții rezultă că principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea acestor obiective [54].

78. În plus, atunci când sunt în discuție ingerințe în drepturile fundamentale, întinderea puterii de apreciere a legiuitorului Uniunii se poate dovedi a fi limitată în funcție de un anumit număr de factori, printre care figurează în special domeniul vizat, natura dreptului în cauză garantat de cartă, natura și gravitatea ingerinței, precum și finalitatea acesteia [55].

79. În prezenta cauză, este adevărat că o colectare de amprente digitale și stocarea lor pe cărțile de identitate naționale nou-eliberate nu reprezintă în sine măsuri de o importanță deosebită în ceea ce privește restrângerea pe care acestea o aduc drepturilor garantate de articolele 7 și 8 din cartă. În definitiv, pe de o parte, colectarea de amprente digitale nu este o operațiune cu caracter intim [56] și, pe de altă parte, elementele biometrice de identificare stocate pe o carte de identitate nou-eliberată rămân, potrivit Regulamentului 2019/1157, la dispoziția exclusivă a titularului acesteia.

80. Cu toate acestea, restrângerea introdusă prin Regulamentul 2019/1157 se referă la protecția datelor cu caracter personal, care, potrivit jurisprudenței Curții, joacă un rol important din perspectiva dreptului fundamental la respectarea vieții private [57]. În plus, măsurile care însoțesc colectarea și stocarea de amprente digitale, așa cum am evidențiat la punctele 68 și 69 din prezentele concluzii, pot crește riscul legat de accesul neautorizat al autorităților publice la elementele biometrice de identificare și de abuz în acest sens. În cele din urmă, astfel cum evidențiază instanța de trimitere, ar trebui să se țină seama de impactul cumulat pe care Regulamentul 2019/1157 îl are asupra populației Uniunii, întrucât obligația de includere a unei imagini cu amprente digitale ale titularului în cărțile de identitate nou-eliberate este susceptibilă să afecteze până la 85 % din cetățenii Uniunii, având în vedere caracterul obligatoriu al acestor cărți în majoritatea statelor membre [58].

81. Pentru toate aceste motive, puterea de apreciere a legiuitorului Uniunii ar trebui considerată, în opinia noastră, ca fiind redusă, astfel încât controlul acestei puteri de apreciere ar trebui să fie strict. Considerăm însă că restrângerile care decurg din Regulamentul 2019/1157 și în special din articolul 3 alineatul (5) din acesta sunt adecvate, necesare și nu depășesc ceea ce este indispensabil pentru atingerea obiectivului principal al acestui regulament.

82. În primul rând, în ceea ce privește aspectul dacă colectarea și stocarea de amprente digitale pe cărțile de identitate naționale nou-eliberate sunt apte să atingă obiectivul urmărit de Regulamentul 2019/1157, este normal – și astfel a considerat Curtea și în Hotărârea Schwarz [59] – că stocarea unor amprente digitale pe un suport de stocare de înaltă securitate poate reduce riscul de falsificare a documentelor naționale, având în vedere natura unică a amprentelor digitale în

[54] A se vedea Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 46 și jurisprudența citată).

[55] *Ibidem* (punctul 47). A se vedea de asemenea, în ceea ce privește articolul 8 din CEDO, Curtea EDO, S. și Marper împotriva Regatului Unit [GC], nr. 30562/04 și 30566/04, § 102, CEDO 2008-V.

[56] Hotărârea Schwarz (punctul 48).

[57] *Ibidem.*

[58] A se vedea Avizul AEPD 7/2018 (pagina 3).

[59] A se vedea în acest sens Hotărârea Schwarz (punctul 41).

scopuri de identificare și tehnologia sofisticată utilizată pentru această stocare [60]. Prin reducerea riscului de falsificare a cărților de identitate naționale, va crește acceptarea acestor cărți în alte state membre decât în cel care le-a eliberat, ceea ce va facilita în cele din urmă exercitarea dreptului de liberă circulație al cetățenilor Uniunii [61]. Din acest punct de vedere, nu credem că ar trebui să mai existe vreo îndoială cu privire la caracterul adecvat al utilizării amprentelor digitale pentru atingerea obiectivului Regulamentului 2019/1157 [62].

83. Instanța de trimitere subliniază totuși că prin colectarea și stocarea de amprente digitale se permite doar verificarea aspectului dacă datele biometrice incluse într-o anumită carte de identitate națională corespund datelor biometrice ale deținătorului ei, nu și identificarea în sine a respectivei persoane. În opinia instanței, această identificare nu poate fi realizată decât prin compararea datelor biometrice stocate pe cartea de identitate, pe de o parte, cu datele biometrice stocate într-o bază de date imposibil de falsificat, pe de altă parte. Din această perspectivă instanța de trimitere are îndoieli dacă includerea obligatorie de amprente digitale în cărțile de identitate naționale poate îndeplini obiectivul Regulamentului 2019/1157.

84. În acest sens, am dori să subliniem că argumentul invocat de instanța de trimitere nu este de natură să pună în dubiu faptul că includerea unor amprente digitale în cărțile de identitate naționale reprezintă în sine un mijloc eficient de creștere a nivelului de autenticitate și de fiabilitate al acestor cărți și implicit acceptarea lor în cazul exercitării dreptului de liberă circulație. Acest argument are la bază doar premisa că includerea unor amprente digitale în cărțile de identitate naționale ar putea să nu fie pe deplin fiabilă, dat fiind că acestea pot fi în continuare falsificate și contrafăcute, ceea ce înseamnă că obiectivul urmărit prin Regulamentul 2019/1157 nu ar putea fi în totalitate atins.

85. Imposibilitatea falsificării cărților de identitate naționale după adoptarea Regulamentului 2019/1157, inclusiv măsurile impuse prin articolul 3 alineatul (5) din acesta, este un aspect care nu poate fi apreciat în lumina elementelor de probă de care dispune Curtea. Cu toate acestea, din Hotărârea Schwarz rezultă că nu este determinant faptul că metoda de combatere a falsificării și a utilizării frauduloase nu este pe deplin fiabilă pentru a fi considerată inadecvată în scopul interpretării articolului 52 alineatul (1) din cartă. De fapt, este suficient ca metoda menționată să reducă în mod considerabil riscul falsificării care ar exista dacă nu s-ar utiliza această metodă [63].

86. Prin urmare, deși colectarea și stocarea de amprente digitale pe cărțile de identitate nou-eliberate nu pot fi considerate ca fiind o măsură ce dovedește imposibilitatea falsificării, acest lucru nu pune sub semnul întrebării caracterul adecvat al acesteia pentru a preveni falsificarea și fraudarea documentelor și, prin urmare, pentru a facilita exercitarea dreptului de

[60] Nu există două persoane cu aceleași amprente digitale, nici măcar gemenii identici, iar amprentele digitale nu se schimbă, nici ca urmare a vârstei, cu excepția cazului în care stratul profund sau „de bază” este distrus sau modificat intenționat prin chirurgie plastică. Există trei modele principale de amprente digitale, denumite arcuri, bucle și spirale. Forma, dimensiunea, numărul și poziția celor mai mici detalii din aceste modele fac ca fiecare amprentă digitală să fie unică. A se vedea în acest sens https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Fingerprints.

[61] A se vedea în acest sens considerentul (28) al Regulamentului 2019/1157, astfel cum este menționat la nota de subsol 27 din prezentele concluzii.

[62] După cum am arătat deja în prezentele concluzii, dreptul Uniunii stabilește deja în scopuri similare standarde pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de statele membre (Regulamentul nr. 2252/2004) și modele uniforme pentru vize [Regulamentul nr. 1683/95 (JO 1995, L 164, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 9)] și pentru permisele de ședere pentru resortisanții țărilor terțe (Regulamentul nr. 1030/2002), care au la bază o abordare coerentă din partea legiuitorului Uniunii.

[63] Hotărârea Schwarz (punctele 43 și 44), în care Curtea a mai considerat în esență că, deși este adevărat că aplicarea metodei de verificare a identității prin intermediul amprentelor digitale riscă doar în mod excepțional să nu conducă la rezultate optime, o neconcordanță în ceea ce privește datele biometrice ale titularului va atrage în mod normal atenția autorităților competente asupra persoanei în cauză și va atrage demararea unui control aprofundat în privința sa menit să îi stabilească în mod definitiv identitatea.

liberă circulație al cetățenilor Uniunii. Nici împrejurarea – evidențiată și de instanța de trimitere – potrivit căreia colectarea și includerea amprentelor digitale se aplică doar cărților de identitate nou-eliberate nu pune în discuție caracterul adecvat al măsurii [64]. Chiar și în acest caz, introducerea treptată a acestei măsuri în legătură cu cărțile de identitate naționale reduce riscul de falsificare a documentelor naționale și ajută progresiv la atingerea obiectivului Regulamentului 2019/1157.

87. În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă colectarea și stocarea de amprente digitale pe cărțile de identitate sunt de asemenea necesare – și dacă nu există o metodă la fel de adecvată, dar mai puțin invazivă, disponibilă pentru atingerea aceluiași obiectiv legitim –, instanța de trimitere menționează două alternative principale la aceste măsuri, prima dintre ele fiind examinată în detaliu de Comisie în evaluarea impactului care însoțește propunerea de regulament [65].

88. Astfel, prima alternativă ar fi limitarea cerințelor de protecție împotriva falsificării în ceea ce privește imaginea facială a titularului cărții, metodă care ar fi răspunde totodată obiectivului de armonizare a diferitelor standarde de securitate pentru cărțile de identitate naționale la nivel național.

89. În această privință, este important de amintit că Curtea a statuat deja că măsura prelevării unor amprente digitale nu este o operațiune cu caracter intim, cum este și cazul fotografiilor faciale. Aceasta nu poate implica nicio neplăcere fizică sau psihică specială pentru persoana interesată, la fel ca în cazul fotografierii feței [66]. Curtea a considerat în continuare că, chiar și atunci când prelevarea amprentelor digitale se adaugă fotografierii feței, cumularea celor două operațiuni în vederea identificării persoanelor nu poate fi *a priori* considerată ca aducând, în sine, o atingere mai semnificativă drepturilor recunoscute de articolele 7 și 8 din cartă decât dacă aceste operațiuni sunt luate în considerare separat [67].

90. Mai mult, dat fiind că trăsăturile anatomice ale feței unei persoane se pot schimba în mod semnificativ din cauza diverselor vicisitudini apărute în viața persoanei respective, precum îmbătrânirea sau debutul unei boli, simpla comparare a imaginii faciale de pe cartea de identitate națională cu cea a feței titularului cărții este mult mai susceptibilă să conducă la erori de identificare decât compararea amprentelor digitale de pe cartea de identitate cu cele ale titularului. În această privință, după cum subliniază guvernul german, chiar și o concordanță a unei imagini biometrice poate fi trucată cu ajutorul tehnicilor moderne de modificare a fizionomiei, prin care se îmbină diferite fețe într-o singură imagine facială.

91. Prin urmare, nici compararea manuală, nici cea automatizată a imaginii faciale de pe o carte de identitate națională cu cea a titularului [68], care erau metode utilizate în multe state membre înainte de adoptarea Regulamentului 2019/1157, nu poate oferi un rezultat mai eficient decât cumularea elementelor biometrice de identificare menționate la articolul 3 alineatul (5) din același

[64] A se vedea articolul 5 din Regulamentul 2019/1157, care prevede că acele cărți de identitate care nu îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 3 trebuie să înceteze să fie valabile la data expirării lor sau până la 3 august 2031, oricare dintre aceste date survine mai întâi.

[65] A se vedea Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctele 5.2 și 6.1 și tabelul 6.1, care se referă la „Opțiunea ID 1”. Această opțiune include un format cu o serie de caracteristici comune, cum ar fi informațiile incluse pe carte și standardele minime de securitate, luând în considerare Documentul OACI 9303 și un cip care include o imagine facială obligatorie.

[66] Hotărârea Schwarz (punctul 48).

[67] *Ibidem* (punctul 49).

[68] Prin utilizarea sistemelor EasyPass, de exemplu. A se vedea în această privință Regulamentul (UE) 2017/2225 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește utilizarea Sistemului de intrare/ieșire (JO 2017, L 327, p. 1).

regulament, și anume a unei imagini faciale a titularului cărții și a două amprente digitale [69]. În opinia noastră, se poate ajunge la o concluzie similară în cazul în care imaginea facială a titularului s-ar corobora doar cu holograme sau cu filigrane, după cum mai susține instanța de trimitere.

92. A doua alternativă ar fi să se stocheze o cantitate mai redusă de date dactiloscopice sub forma așa-numitelor puncte caracteristice sau să se impună prelevarea unei singure amprente digitale. În acest sens, este important să explicăm că includerea acestor puncte caracteristice în cărțile de identitate naționale ar necesita, ca primă etapă, prelevarea în întregime a unei amprente digitale, iar apoi extragerea acestor puncte caracteristice, ca etapă ulterioară, ceea ce înseamnă că ar trebui să se efectueze o prelucrare mai extinsă a datelor, pe lângă colectarea și stocarea de amprente digitale individuale. Pentru acest motiv, considerăm că această metodă nu poate fi considerată mai puțin invazivă.

93. În plus, potrivit literaturii de specialitate, stocarea punctelor caracteristice nu pare să ofere același nivel de securitate la verificarea identității ca utilizarea amprentelor digitale întregi [70], ceea ce reprezintă un considerent care se poate adăuga la îngrijorările pe care le ridică utilizarea punctelor caracteristice din punct de vedere al interoperabilității. În acest sens, după cum au subliniat în ședință majoritatea părților, nu există, nici la nivel european, nici la nivel național, o procedură uniformă stabilită sau măcar un software disponibil care să interpreteze punctele caracteristice de pe cărțile de identitate naționale, ceea ce ar da naștere unei sarcini insurmontabile la efectuarea schimbului de date între autoritățile naționale [71].

94. Același lucru este valabil de exemplu și la nivel internațional, atunci când, pentru a putea utiliza cărțile de identitate în călătoriile aeriene internaționale, trebuie să se întrunească specificațiile Documentului 9303 al Organizației Aviației Civile Internaționale [72]. Aceste specificații stabilesc că, în cazul în care un stat prevede includerea de amprente digitale în documentele de călătorie care pot fi citite optic, stocarea imaginii amprentelor digitale este obligatorie pentru a permite o interoperabilitate globală [73]. Stocarea punctelor caracteristice nu respectă aceste specificații.

95. În ceea ce privește prelevarea și stocarea unei singure amprente digitale, tindem să credem că, deși volumul de date stocate este mai mic decât în cazul stocării a două amprente digitale, această metodă nu este la fel de adecvată, având în vedere că are drept rezultat o fiabilitate mai scăzută. Ilustrativ în acest sens ar putea fi cazul prelevării defectuoase a unei amprente digitale sau cel al unei leziuni a degetului a cărui amprentă a fost prelevată. În orice caz, din jurisprudența Curții reiese că până și prelevarea unui număr mai mare de amprente digitale poate fi considerată proporțională [74].

[69] A se vedea Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 7.1 (pagina 49), în care, după compararea diferitelor alternative din punctul de vedere al eficienței, se concluzionează că cumularea unei imagini faciale și a două amprente digitale este mai eficientă în atingerea obiectivelor specifice de reducere a fraudării documentelor și de îmbunătățire a autentificării documentelor. A se vedea și punctul 7.4 (pag. 56) din același document, care precizează că, pentru a ameliora acceptarea cărților de identitate naționale și a facilita astfel atingerea obiectivului privind libera circulație, cumularea unei imagini faciale și a două amprente digitale este preferabilă cerinței unei singure imagini faciale.

[70] Maltoni, D. și alții, *Handbook of fingerprint recognition*, ediția a doua, Springer, 2009, p. 53.

[71] În schimb, statele membre au standardizat instrumente pentru interoperabilitatea elementelor biometrice de identificare vizate de Regulamentul 2019/1157. A se vedea în această privință articolul 3 alineatul (6) din acest regulament și Decizia C(2018) 7767 a Comisiei.

[72] A se vedea considerentul (23) al Regulamentului 2019/1157.

[73] „Machine readable travel documents”, (Documente de călătorie care pot fi citite optic) DOC 9303, a opta ediție, OACI, 2021 (partea a 9-a, capitolul 4).

[74] Chiar și zece amprente digitale pot fi considerate proporționale. A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2019, A și alții (C-70/18, EU:C:2019:823, punctul 58).

96. Din considerentele de mai sus rezultă că nu pare să existe o metodă la fel de adecvată, dar mai puțin invazivă ca cea a prelevării și stocării de amprente digitale pentru atingerea, într-un mod la fel de eficace, a obiectivului Regulamentului 2019/1157.

97. În al treilea rând, pentru ca articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 să își găsească justificare în lumina obiectivului său, prelucrarea oricăror amprente digitale prelevate în temeiul acestei dispoziții nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În această privință, legiuitorul trebuie să se asigure că există garanții specifice care vizează să protejeze eficient aceste date împotriva prelucrărilor necorespunzătoare și abuzive [75]. Această justificare poate fi acceptată numai dacă sunt prevăzute limitări specifice în privința amenințării care se poate ivi, în scopul de a preveni orice abuz [76].

98. În prezenta cauză, trebuie subliniat în primul rând că articolul 3 alineatele (5) și (6), articolul 10 și articolul 11 din Regulamentul 2019/1157 furnizează un cadru juridic clar pentru colectarea, stocarea și utilizarea elementelor biometrice de identificare, și anume a amprentelor digitale [77].

99. În special, *primo*, condițiile care reglementează colectarea amprentelor digitale sunt prevăzute la articolul 10 din Regulamentul 2019/1157. În această dispoziție, se precizează în mod explicit că elementele biometrice de identificare pot fi colectate exclusiv de către un personal calificat și autorizat în mod corespunzător, desemnat anterior de autoritățile responsabile pentru eliberarea de cărți de identitate și numai cu scopul de a fi integrate pe suportul de stocare cu un grad înalt de securitate prevăzut la articolul 3 din Regulamentul 2019/1157. În plus, statele membre trebuie să se asigure că există proceduri corespunzătoare și eficace pentru colectarea elementelor biometrice de identificare și că procedurile respective respectă drepturile și principiile prevăzute atât în cartă, cât și în Convenția Europeană pentru drepturile omului și în Convenția privind drepturile copilului [78]. În cazul în care sunt întâmpinate dificultăți, procedurile menționate trebuie de asemenea să respecte demnitatea persoanei în cauză.

100. *Secundo*, în ceea ce privește stocarea elementelor biometrice de identificare după colectarea lor, la articolul 3 alineatul (6) din Regulamentul 2019/1157 se precizează în mod expres că suportul de stocare trebuie să garanteze integritatea, autenticitatea și confidențialitatea datelor care trebuie securizate conform instrucțiunilor prevăzute în Decizia C(2018)7767 a Comisiei [79]. Mai mult, potrivit articolului 10 alineatul (3) din acest regulament, stocarea elementelor biometrice de identificare trebuie să fie limitată la o perioadă cuprinsă între colectarea datelor și eliberarea cărții de identitate și, în orice caz, nu trebuie să depășească 90 de zile de la data producerii documentului respectiv. După această perioadă, amprentele digitale colectate trebuie șterse sau distruse.

[75] A se vedea Hotărârea Schwarz (punctul 55). A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea S. și Marper împotriva Regatului Unit, nr. 30562/04 și 30566/04, § 103, CEDO 2008-V.

[76] Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 54 și următoarele).

[77] A se vedea de asemenea considerentul (22) al Regulamentului 2019/1157.

[78] Adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin Rezoluția 44/25 din 20 noiembrie 1989; aceasta a intrat în vigoare la data de 2 septembrie 1990.

[79] A se vedea în special anexa III la Decizia C(2018) 7767 a Comisiei, punctul 5, intitulată „Probleme privind securitatea și integritatea datelor”.

101. *Tertio*, accesul la amprentele digitale stocate pe suportul de stocare este de asemenea foarte limitat în temeiul articolului 11 din Regulamentul 2019/1157. Numai personalul autorizat al autorităților competente are acces la acestea [80], iar accesul este posibil doar atunci când legislația Uniunii sau cea națională impune prezentarea cărții de identitate. Mai mult, unicul scop al acestui acces trebuie să fie acela de a verifica autenticitatea cărții de identitate și/sau a identității titularului. În plus, verificarea imaginii faciale reprezintă scopul principal pentru verificarea autenticității documentului și a identității titularului, ceea ce are ca rezultat, în practica generală, obligația statelor membre de a verifica amprentele digitale atunci când este necesară confirmarea neîndoielnică a autenticității și a identității menționate. [81]

102. În lumina celor prezentate mai sus, considerăm că Regulamentul 2019/1157 prevede măsuri suficiente și adecvate, care asigură garanții ce vizează să protejeze eficient colectarea, stocarea și utilizarea elementelor biometrice de identificare, în special a amprentelor digitale, împotriva prelucrărilor necorespunzătoare și abuzive.

103. Mai concret, aceste măsuri asigură faptul că procedurile de colectare sunt realizate de un număr redus de personal specializat și sunt instituite cu grijă dinainte de statele membre pentru a respecta drepturile fundamentale și demnitatea persoanei respective. Ele garantează totodată că elementele biometrice de identificare stocate pe o carte de identitare nou-eliberată rămân la dispoziția exclusivă a titularului după eliberarea acelei cărți și că nu sunt accesibile publicului [82]. Elementele biometrice de identificare sunt păstrate de autoritățile publice într-un mod foarte sigur doar în scopul eliberării cărții de identitate, fără a le permite acestora sau vreunei alte persoane să le acceseze ulterior. Elementele biometrice de identificare trebuie în orice caz să fie șterse sau distruse de autoritățile publice după o perioadă de stocare clar definită și rezonabilă, în cazul în care se întâmplă ca respectiva carte de identitate să nu fie eliberată. În cele din urmă, măsurile introduse prin Regulamentul 2019/1157 confirmă faptul că elementele biometrice de identificare sunt accesate și utilizate în situații strict limitate, definite în prealabil prin lege și numai pentru a verifica autenticitatea cărții și identitatea titularului, în conformitate cu scopul principal al regulamentului menționat.

104. Pentru motive de exhaustivitate, am dori să ne referim la prevederea introductivă de la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157, care a făcut obiectul mai multor întrebări adresate de Curte în ședință. Înainte de a face referire la stocarea temporară a amprentelor digitale de către autoritățile publice și la obligația de a păstra aceste elemente biometrice de identificare într-un mod foarte sigur, după cum am menționat deja, prima teză a articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157 cuprinde prevederea „[î]n afara cazului în care sunt necesare în scopul prelucrării în conformitate cu dreptul Uniunii și dreptul intern”. Această

[80] A se vedea articolul 11 alineatul (7) din Regulamentul 2019/1157, care impune în plus ca statele membre să comunice anual Comisiei o listă a autorităților competente care au acces la datele biometrice. Comisia trebuie să publice online o compilație a acestor liste naționale.

[81] A se vedea considerentul (19) al Regulamentului 2019/1157. A se vedea de asemenea articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2252/2004, care instituie o utilizare limitată identică pentru pașapoarte și documente de călătorie.

[82] După cum a explicat Comisia în ședință, din Decizia C(2018) 7767 a Comisiei rezultă că, pentru autentificarea terminalului, aparatele de citire optică transmit autorizarea de citire sub forma unor certificate digitale diverse către cipul din cartea de identitate. Cipul din cartea de identitatea poate astfel să verifice autenticitatea certificatului terminalului. În practică, acest lucru presupune că numai autoritățile competente enumerate la articolul 11 alineatul (7) din Regulamentul 2019/1157 pot accesa datele biometrice, cu excluderea oricărei alte autorități sau persoane.

prevedere pare să rezulte din negocierile la nivel interinstituțional – sau tripartite – între Parlament, Consiliu și Comisie, în cadrul procedurii legislative ordinare care a condus la adoptarea Regulamentului 2019/1157 [83].

105. În acest sens, este adevărat că prevederea menționată ar putea sugera că autoritățile publice pot stoca elementele biometrice de identificare precum amprentele digitale, după colectarea acestora, pentru o perioadă mai mare decât cea definită la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157 și că aceste autorități le pot folosi în alte scopuri care nu au fost prevăzute în mod explicit în acest regulament, cum ar fi de exemplu crearea unor baze de date la nivel național.

106. Cu toate acestea, o lectură mai atentă a articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157 arată că această prevedere nu stabilește niciun temei juridic pentru alte scopuri decât cele prevăzute în mod expres prin acest regulament. Astfel, prevederea menționată se referă în mod specific la o reglementare suplimentară, fie din dreptul Uniunii, fie din cel al statelor membre, în sensul că orice restrângere a exercițiului drepturilor garantate prin articolele 7 și 8 din cartă trebuie să fie examinată doar prin raportare la această altă reglementare, iar nu ca fiind cuprinsă de sine stătător în Regulamentul 2019/1157. Această interpretare este cu precădere confirmată atunci când se are în vedere considerentul (21) al Regulamentului 2019/1157 [84], care arată fără echivoc că acest regulament nu oferă un temei juridic pentru crearea sau menținerea unor baze de date la nivel național pentru stocarea datelor biometrice în statele membre, care este o chestiune de drept intern ce trebuie să respecte dreptul Uniunii privind protecția datelor. În același considerent se precizează în continuare că acest regulament nu oferă un temei juridic pentru crearea sau menținerea unei baze de date centralizate la nivelul Uniunii.

107. Acesta este motivul pentru care considerăm că prevederea introductivă de la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157 nu poate răsturna concluzia formulată la punctul 102 de mai sus, potrivit căreia Regulamentul 2019/1157 oferă suficiente garanții care vizează să protejeze elementele biometrice de identificare, în special amprentele digitale, împotriva prelucrărilor necorespunzătoare și abuzive.

108. În lumina celor expuse mai sus, dorim să concluzionăm că Regulamentul 2019/1157 și în special articolul 3 alineatul (5) din acesta nu constituie o restrângere nejustificată a articolelor 7 și 8 din cartă, coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta.

109. Al doilea motiv invocat de instanța de trimitere nu trebuie să determine Curtea să declare nevaliditatea Regulamentului 2019/1157.

[83] A se vedea dosarul interinstituțional din 22 februarie 2019, care precizează că „textul de compromis păstrează toate elementele esențiale ale mandatului de negociere al Consiliului, în mod special: […] posibilitatea statelor membre de a crea și de a menține baze de date cu date biometrice, în conformitate cu dreptul intern”, dosar disponibil la adresa https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6412-2019-INIT/en/pdf.

[84] A se vedea de asemenea în acest sens Evaluarea impactului efectuată de Comisie, punctul 6 (paginile 33 și 35), care prevede că „niciun element din aceste inițiative nu furnizează un temei juridic pentru stocarea centralizată a datelor colectate […] sau pentru utilizarea unor astfel de date în alte scopuri decât acela de a verifica autenticitatea documentului și identitatea titularului […]” și că „orice punere în aplicare va trebui să fie compatibilă cu dreptul Uniunii și cu drepturile fundamentale pe care acesta le protejează”.

C. Articolul 35 alineatul (10) din RGPD

110. Prin intermediul celui de al treilea motiv de nevaliditate, instanța de trimitere dorește să afle dacă articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul 2019/1157 încalcă articolul 35 alineatul (10) din RGPD. Ca o continuare a punctului de vedere adoptat de AEPD în avizul său din 10 august 2018[85], această instanță exprimă îndoieli dacă legiuitorul Uniunii ar fi trebuit să efectueze o evaluare a impactului asupra protecției datelor cu ocazia adoptării Regulamentului 2019/1157.

111. Articolul 35 din RGPD este cuprins în capitolul IV din acesta, intitulat „Operatorul și persoana împuternicită de operator”, mai precis în secțiunea 3 referitoare la evaluarea impactului asupra protecției datelor și la consultarea prealabilă.

112. Potrivit alineatului (1) al acestei dispoziții, în cazul în care un tip de prelucrare, în special cel bazat pe utilizarea noilor tehnologii, este susceptibil să genereze un risc ridicat pentru drepturile și libertățile persoanelor fizice, operatorul trebuie să efectueze, înaintea prelucrării, o evaluare a impactului operațiunilor de prelucrare prevăzute asupra protecției datelor cu caracter personal. Alineatele (2)-(7) ale aceleiași dispoziții detaliază în continuare conținutul obligației operatorilor de a efectua o evaluare a impactului, în special prin stabilirea cazurilor în care se impune această evaluare și prin descrierea elementelor minime pe care trebuie să le conțină această evaluare.

113. În schimb, alineatul (10) al articolului 35 din RGPD stabilește o excepție de la obligația de efectuare a unei evaluări a impactului, sub rezerva îndeplinirii condițiilor stabilite în această dispoziție. Aceasta este situația în special atunci când (i) prelucrarea datelor este necesară pentru respectarea unei obligații legale sub incidența căreia intră operatorul, (ii) legislația respectivă reglementează operațiunea de prelucrare specifică sau setul de operațiuni specifice în cauză și (iii) deja s-a efectuat o evaluare a impactului asupra protecției datelor ca parte a unei evaluări a impactului general în contextul adoptării respectivei legislații.

114. În prezenta cauză, trebuie observat de la bun început, că, deși instanța de trimitere menționează articolul 35 alineatul (10) din RGPD ca temei al încălcării avut în vedere prin prezentul motiv de nevaliditate, indiciile furnizate în decizia de trimitere sugerează că acest motiv se întemeiază de fapt pe încălcarea articolului 35 alineatul (1) din RGPD. Într-adevăr, această din urmă dispoziție este cea care obligă operatorii de date, astfel cum aceștia sunt definiți la articolul 4 alineatul (7) din RGPD, să efectueze o evaluare a impactului atunci când există un risc ridicat pentru drepturile și libertățile persoanelor fizice. În opinia instanței de trimitere, aceasta este obligația pe care legiuitorul Uniunii o avea la momentul adoptării Regulamentului 2019/1157 și care, aparent, potrivit aceleiași instanțe, nu ar fi fost îndeplinită.

115. În plus, trebuie menționat că RGPD și Regulamentul 2019/1157 sunt acte de drept secundar care, în ierarhia izvoarelor de drept al Uniunii, se află la același nivel. Aceasta înseamnă că, în opoziție cu cele susținute de instanța de trimitere în întrebarea adresată, RGPD nu poate fi considerat o „normă de rang superior” în raport cu Regulamentul 2019/1157. În acest sens, din jurisprudența Curții rezultă în esență că, cu excepția cazului în care un act de drept derivat cuprinde o dispoziție care prevede expres supremația unui act asupra celuilalt, validitatea celui

[85] A se vedea nota de subsol 11 de mai sus.

din urmă nu poate fi evaluată în raport cu cel dintâi. În acest caz, trebuie doar să se asigure o aplicare a fiecăruia dintre aceste acte care să fie compatibilă una cu cealaltă și care să permită aplicarea lor coerentă [86].

116. În ceea ce privește Regulamentul 2019/1157, observăm că acesta stabilește legături explicite cu RGPD, în special la articolul 11 din acesta, în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal. Această dispoziție, care ar trebui interpretată în lumina considerentelor (40), (41) și (43) ale aceluiași regulament, precizează că RGPD se aplică în ceea ce privește datele cu caracter personal care trebuie prelucrate în contextul aplicării Regulamentului 2019/1157. Mai precis, din articolul 11 alineatul (2) din acest regulament rezultă că autoritățile responsabile de eliberarea cărților de identitate trebuie considerate a fi operatorul la care se face referire la articolul 4 punctul 7 din RGPD și că trebuie să aibă răspunderea pentru prelucrarea datelor cu caracter personal. În plus, articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1157 obligă statele membre să se asigure că autoritățile de supraveghere își pot exercita pe deplin atribuțiile menționate în RGPD, inclusiv, de exemplu, că au acces la toate datele cu caracter personal, precum și la orice sediu sau echipament de prelucrare al autorităților competente.

117. Din Regulamentul 2019/1157 rezultă că RGPD poate impune obligații organismelor naționale și autorităților competente atunci când acestea pun în aplicare Regulamentul 2019/1157. Instituțiile Uniunii și guvernele care au intervenit în fața Curții au căzut de acord asupra acestui aspect. Totuși, din nicio dispoziție a RGPD nu reiese că obligația de a efectua o evaluare a impactului, astfel cum este prevăzută la articolul 35 alineatul (1) din acesta, este imperativă pentru legiuitorul Uniunii și nici că această dispoziție instituie vreun criteriu în raport cu care, de exemplu, ar trebui examinată validitatea unei alte norme de drept secundar a Uniunii Europene.

118. În lumina celor de mai sus, am dori să concluzionăm că articolul 35 alineatul (1) din RGPD nu este aplicabil legiuitorului Uniunii în cursul adoptării unei norme de drept derivat și că, pentru acest motiv, nu se poate considera că procesul legislativ care a condus la adoptarea Regulamentului 2019/1157 și în special a articolului 3 alineatul (5) din acesta a încălcat obligația de a efectua o evaluare a impactului.

119. Din considerentele de mai sus, rezultă că al treilea motiv invocat de instanța de trimitere nu trebuie să determine Curtea să declare nevaliditatea Regulamentului 2019/1157.

120. Examinarea întrebării adresate de instanța de trimitere nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului 2019/1157 și în special a articolului 3 alineatul (5) din acesta.

[86] A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 110), și Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 56). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Pitruzzella prezentate în cauzele conexate Luxembourg Business Registers (C-37/20 și C-601/20, EU:C:2022:43, punctul 66).

V. Concluzie

121. În lumina tuturor considerentelor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunalul Administrativ din Wiesbaden, Germania) după cum urmează:

Examinarea întrebării adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului 2019/1157 și în special a articolului 3 alineatul (5) din acesta.