Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 marca 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) 2019/1157 – Poprawa zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii Europejskiej – Ważność – Podstawa prawna – Artykuł 21 ust. 2 TFUE – Artykuł 77 ust. 3 TFUE – Rozporządzenie (UE) 2019/1157 – Artykuł 3 ust. 5 – Obowiązek umieszczania przez państwa członkowskie na nośniku danych dowodów osobistych dwóch odcisków palców w interoperacyjnych formatach cyfrowych – Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – Artykuł 8 karty praw podstawowych – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 35 – Obowiązek przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych – Utrzymanie w czasie skutków rozporządzenia, którego nieważność stwierdzono

W sprawie C-61/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden (sąd administracyjny w Wiesbaden, Niemcy) postanowieniem z dnia 13 stycznia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 lutego 2022 r., w postępowaniu:

RL

przeciwko

Landeshauptstadt Wiesbaden,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan (sprawozdawca), T. von Danwitz, F. Biltgen, i Z. Csehi, prezesi izb, J.-C. Bonichot, S. Rodin, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2023 r.,

* Język postepowania: niemiecki

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu RL – W. Achelpöhler, Rechtsanwalt,

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i P.-L. Krüger, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu belgijskiego – P. Cottin i A. Van Baelen, w charakterze pełnomocników, których wspierał P. Wytinck, advocaat,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – L. Aguilera Ruiz, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Parlamentu Europejskiego – G. C. Bartram, P. López-Carceller i J. Rodrigues, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Rady Unii Europejskiej – M. França i Z. Šustr, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – H. Kranenborg, E. Montaguti i I. Zaloguin, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 czerwca 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się (Dz.U. 2019, L 188, s. 67), w szczególności art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między RL a Landeshauptstadt Wiesbaden (miastem Wiesbaden – stolicą kraju związkowego, zwanym dalej „miastem Wiesbaden”) dotyczącego decyzji administracyjnej, którą miasto Wiesbaden odmówiło wydania dowodu osobistego niezawierającego jego odcisków palców.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie 2019/1157

3 Motywy 1, 2, 4, 5, 17–21, 23, 26–29, 32, 33, 36, 40–42 i 46 rozporządzenia 2019/1157 mają następujące brzmienie:

„(1) Jednym z założeń [traktatu UE] było ułatwienie swobodnego przepływu osób przy zapewnieniu bezpieczeństwa narodom, poprzez ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami [traktatu UE] i [traktatu FUE].

(2) Obywatelstwo Unii [Europejskiej] wiąże się z przyznaniem każdemu obywatelowi Unii prawa do swobodnego przemieszczania się z zastrzeżeniem pewnych ograniczeń i warunków. Dyrektywa [Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77)] wprowadza to prawo w życie. Również art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej »[Kartą]«) zawiera przepisy zapewniające swobodę przemieszczania się i pobytu. Swoboda przemieszczania się wiąże się z prawem do wyjazdu z państw członkowskich i wjazdu na ich terytorium z ważnym dowodem osobistym lub paszportem.

[…]

(4) Dyrektywa [2004/38] stanowi, że państwa członkowskie mogą przyjąć niezbędne środki w celu odmowy, zniesienia lub wycofania dowolnego prawa przyznanego tą dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw. Za typowe przypadki oszustw w świetle tej dyrektywy uznano fałszowanie dokumentów lub nieprawdziwe przedstawienie istotnego faktu w odniesieniu do warunków związanych z prawem pobytu.

(5) Istnieją znaczące różnice w poziomie zabezpieczeń krajowych dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie oraz dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii zamieszkującym w innym państwie członkowskim, jak również członkom ich rodzin. Te różnice zwiększają ryzyko fałszowania dokumentów oraz ryzyko przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, a także przysparzają obywatelom trudności praktycznych, gdy chcą oni korzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się. Statystyki z sieci analiz ryzyka w sprawie przestępstw przeciwko wiarygodności europejskich dokumentów pokazują, że liczba przypadków fałszowania dowodów osobistych wzrosła.

[…]

(17) Zabezpieczenia są niezbędne do sprawdzenia, czy dokument jest autentyczny, oraz w celu ustalenia tożsamości osoby. Określenie minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń oraz włączenie danych biometrycznych do dowodów osobistych i kart pobytowych członków rodziny, którzy nie są obywatelami danego państwa członkowskiego, stanowią ważny krok na drodze do zwiększenia bezpieczeństwa posługiwania się nimi w Unii. Włączenie takich identyfikatorów biometrycznych powinno umożliwić obywatelom Unii czerpanie pełnych korzyści z przysługujących im praw do swobodnego przemieszczania się.

(18) Umieszczanie wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców (zwanych dalej »danymi biometrycznymi«) w dowodach osobistych i kartach pobytowych, przewidziane już w odniesieniu do paszportów biometrycznych i dokumentów pobytowych wystawianych obywatelom państw trzecich, stanowi odpowiednią metodę łączenia wiarygodnej identyfikacji i ustalania autentyczności ze zmniejszonym ryzykiem oszustwa w celu poprawy bezpieczeństwa dowodów osobistych oraz kart pobytowych.

(19) Zgodnie z powszechną praktyką, w celu weryfikacji autentyczności dokumentu i tożsamości jego posiadacza, państwa członkowskie powinny w pierwszej kolejności sprawdzić wizerunek twarzy, a gdy jest to niezbędne do potwierdzenia w sposób niebudzący wątpliwości autentyczności dokumentu i tożsamości posiadacza, państwa członkowskie powinny również sprawdzić odciski palców.

(20) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby w przypadkach gdy weryfikacja danych biometrycznych nie potwierdza autentyczności dokumentu lub tożsamości jego posiadacza, wykwalifikowany personel przeprowadzał obowiązkową kontrolę ręczną.

(21) Niniejsze rozporządzenie nie stanowi podstawy prawnej do ustanowienia lub prowadzenia na szczeblu krajowym baz danych do celów przechowywania danych biometrycznych w państwach członkowskich, gdyż podstawę taką powinno stanowić prawo krajowe, które musi być zgodne z prawem Unii dotyczącym ochrony danych. Ponadto niniejsze rozporządzenie nie stanowi podstawy prawnej do stworzenia lub prowadzenia scentralizowanej bazy danych na szczeblu Unii.

[…]

(23) Na użytek niniejszego rozporządzenia należy uwzględnić specyfikacje określone w dokumencie [Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO)] nr 9303, które zapewniają globalną interoperacyjność, w tym w odniesieniu do odczytu maszynowego i stosowania kontroli wizualnej.

[…]

(26) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wprowadzono właściwe i skuteczne procedury pobierania identyfikatorów biometrycznych oraz aby takie procedury były zgodne z prawami i zasadami określonymi w [Karcie], Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy [podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.] oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka [przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1577, s. 3), która weszła w życie w dniu 2 września 1990 r.]. Podczas trwania procedury pobierania danych państwa

członkowskie powinny dbać w pierwszym rzędzie o najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. W tym celu wykwalifikowany personel powinien przejść odpowiednie szkolenie dotyczące przyjaznych dzieciom praktyk pobierania identyfikatorów biometrycznych.

(27) W przypadku gdy występują trudności w pobieraniu identyfikatorów biometrycznych, państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzenie odpowiednich procedur w celu poszanowania godności danej osoby. Należy zatem wziąć pod uwagę specyficzne względy związane z płcią i szczególnymi potrzebami dzieci oraz osób wymagających szczególnego traktowania.

(28) Wprowadzenie minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń i wzorów dowodów osobistych powinno umożliwić państwom członkowskim poleganie na autentyczności tych dokumentów, gdy obywatele Unii korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się. Wprowadzenie wzmocnionych norm dotyczących zabezpieczeń powinno zapewnić wystarczające gwarancje organom publicznym i podmiotom prywatnym, aby mogły one polegać na autentyczności dowodów osobistych używanych przez obywateli Unii do celów identyfikacji.

(29) Znak wyróżniający w postaci dwuliterowego kodu państwa członkowskiego, które wydaje dokument, wydrukowany w sposób kontrastujący w niebieskim prostokącie i otoczony dwunastoma żółtymi gwiazdami, ułatwia kontrolę wzrokową dokumentu, w szczególności gdy jego posiadacz korzysta z prawa do swobodnego przemieszczania się.

[…]

(32) Państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby dane biometryczne prawidłowo identyfikowały osobę, której wydawany jest dowód osobisty. W tym celu państwa członkowskie mogłyby rozważyć pobieranie identyfikatorów biometrycznych, w szczególności wizerunku twarzy, za pomocą pobierania wizerunków twarzy na żywo przez organy krajowe wydające dowody osobiste.

(33) Państwa członkowskie powinny wymieniać między sobą informacje niezbędne do celów dostępu do informacji zapisanych na bezpiecznym nośniku danych, ich uwierzytelnienia i sprawdzenia. Formaty wykorzystane na zabezpieczonym nośniku danych powinny być interoperacyjne, w tym w odniesieniu do zautomatyzowanych przejść granicznych.

[…]

(36) Dokumenty pobytowe wydawane obywatelom Unii powinny zawierać konkretne informacje, dzięki którym będą one identyfikowane jako takie we wszystkich państwach członkowskich. Powinno to ułatwić uznawanie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się przez przemieszczających się obywateli Unii oraz praw związanych z tym wykonaniem, jednak harmonizacja nie powinna wykraczać poza to, co jest właściwe, aby zaradzić słabościom w obecnych dokumentach. Państwa członkowskie mają swobodę wyboru formatu, w jakim dokumenty te są wydawane, i mogą wydawać je w formacie zgodnym ze specyfikacjami określonymi w dokumencie ICAO nr 9303.

[…]

(40) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 [z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwane dalej »RODO«)] ma zastosowanie do danych osobowych, które mają być przetwarzane w związku ze stosowaniem niniejszego rozporządzenia. Należy doprecyzować gwarancje mające zastosowanie do przetwarzanych danych osobowych, a w szczególności do danych wrażliwych, takich jak identyfikatory biometryczne. Osoby, których dane dotyczą, powinny być poinformowane o istnieniu w ich dokumentach nośnika danych biometrycznych, w tym o ich dostępności w formie zbliżeniowej, a także o wszystkich przypadkach wykorzystania danych zawartych w ich dowod[ach] osobistych i dokumentach pobytowych. W każdym przypadku osoby, których dane dotyczą, powinny mieć dostęp do danych osobowych przetwarzanych w ich dowodach osobistych i dokumentach pobytowych, a także prawo do sprostowania tych danych poprzez wydanie nowego dokumentu, w przypadku gdy dane takie są błędne lub niepełne. Nośnik danych powinien zapewniać wysoki poziom zabezpieczenia i skutecznie chronić przechowywane na nim dane osobowe przed nieuprawnionym dostępem.

(41) Państwa członkowskie powinny być odpowiedzialne za prawidłowe przetwarzanie danych biometrycznych, od ich pobrania do umieszczenia na bezpiecznym nośniku, zgodnie z [RODO].

(42) Państwa członkowskie powinny zachować szczególną ostrożność, w przypadku gdy współpracują z usługodawcą zewnętrznym. Współpraca taka nie powinna wykluczać odpowiedzialności państwa członkowskiego wynikającej z prawa Unii lub prawa krajowego z tytułu naruszenia obowiązków w odniesieniu do danych osobowych.

[…]

(46) Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, a mianowicie wzmocnienie bezpieczeństwa i ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się przez obywateli Unii i członków ich rodzin, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary lub skutki działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów".

4 Artykuł 1 rozporządzenia 2019/1157, zatytułowany „Przedmiot", stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie wzmacnia normy dotyczące zabezpieczeń mające zastosowanie do dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie swoim obywatelom oraz do dokumentów pobytowych wydawanych przez państwa członkowskie obywatelom Unii i członkom ich rodzin, kiedy korzystają oni z prawa do swobodnego przemieszczania się".

5 Artykuł 2 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Zakres", stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do:

a) dowodów osobistych, które państwa członkowskie wydają swoim obywatelom i o których mowa w art. 4 ust. 3 dyrektywy [2004/38].

Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do tymczasowych dokumentów potwierdzających tożsamość o okresie ważności krótszym niż sześć miesięcy.

b) zaświadczeń o rejestracji wydawanych zgodnie z art. 8 dyrektywy [2004/38] obywatelom Unii, których okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przekracza trzy miesiące oraz dokumentów poświadczających pobyt stały wydawanych zgodnie z art. 19 dyrektywy [2004/38] obywatelom Unii na wniosek;

c) kart pobytowych wydawanych zgodnie z art. 10 dyrektywy [2004/38] członkom rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, oraz kart stałego pobytu wydawanych zgodnie z art. 20 dyrektywy [2004/38] członkom rodzin obywateli Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich".

6 Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Normy dotyczące zabezpieczeń/wzór/specyfikacje", stanowi w ust. 5–7 i 10:

„5. Dowody osobiste są wyposażone w nośnik danych o wysokim stopniu zabezpieczenia, który zawiera wizerunek twarzy posiadacza dokumentu i dwa odciski palców w formatach cyfrowych. W odniesieniu do pobierania identyfikatorów biometrycznych państwa członkowskie stosują specyfikacje techniczne określone w decyzji wykonawczej Komisji C(2018)7767 [z dnia 30 listopada 2018 r. określającej specyfikację techniczną jednolitego wzoru dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich i uchylającej decyzję C(2002)3069].

6. Nośnik danych musi mieć wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność danych. Przechowywane dane są dostępne w formie bezstykowej i zabezpieczone, jak określono w decyzji wykonawczej C(2018) 7767. Państwa członkowskie wymieniają się informacjami niezbędnymi do uwierzytelnienia nośnika danych oraz do dostępu do danych biometrycznych i ich weryfikacji, o których mowa w ust. 5.

7. Z obowiązku złożenia odcisków palców mogą być zwolnione dzieci poniżej 12. roku życia.

Z obowiązku złożenia odcisków palców zwolnione są dzieci poniżej 6. roku życia.

Z obowiązku złożenia odcisków palców zwolnione są osoby, od których pobranie takich odcisków jest fizycznie niemożliwe.

[…]

10. W przypadku gdy państwa członkowskie przechowują w dowodach osobistych dane na użytek usług elektronicznych, takich jak administracja elektroniczna i e-biznes, takie dane krajowe muszą być pod względem fizycznym lub logicznym oddzielone od danych biometrycznych, o których mowa w ust. 5".

7 Zgodnie z art. 5 tego samego rozporządzenia, zatytułowanym „Stopniowe wycofywanie":

„1. Dowody osobiste, które nie spełniają wymogów określonych w art. 3, tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej do dnia 3 sierpnia 2031 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

2. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1:

a) dowody osobiste, które […] nie zawierają funkcjonalnego pola przeznaczonego do odczytu maszynowego, określonego w ust. 3, tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej do dnia 3 sierpnia 2026 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej;

[…].

3. Na potrzeby ust. 2 funkcjonalne pole przeznaczone do odczytu maszynowego oznacza:

a) pole przeznaczone do odczytu maszynowego, zgodne z częścią 3 dokumentu ICAO nr 9303; lub

b) inne pole przeznaczone do odczytu maszynowego, w odniesieniu do którego państwo członkowskie dokonujące wpisu powiadamia Komisję [Europejską] o zasadach wymaganych do odczytania i wyświetlania zawartych w nim informacji, chyba że państwo członkowskie powiadomi Komisję [Europejską], do dnia 2 sierpnia 2021 r., o swoim braku zdolności do odczytania i wyświetlania tych informacji.

[…]".

8 Artykuł 6 rozporządzenia 2019/1157, zatytułowany „Minimalny zakres informacji, które muszą być zawarte", stanowi w akapicie pierwszym:

„Dokumenty pobytowe, w przypadku gdy są wydawane przez państwa członkowskie obywatelom Unii, zawierają przynajmniej następujące informacje:

[…]

f) informacje, które mają być zawarte w zaświadczeniach o rejestracji i dokumentach poświadczający[ch] pobyt stały, wydanych zgodnie z, odpowiednio, art. 8 i 19 dyrektywy [2004/38];

[…]".

9 Artykuł 10 rozporządzenia 2019/1157, zatytułowany „Pobieranie identyfikatorów biometrycznych", stanowi:

„1. Identyfikatory biometryczne gromadzone są wyłącznie przez wykwalifikowany i odpowiednio upoważniony personel, wyznaczony przez krajowe organy odpowiedzialne za wydawanie dowodów osobistych lub dokumentów pobytowych, w celu umieszczenia ich na nośniku o wysokim stopniu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 5 w odniesieniu do dowodów osobistych oraz w art. 7 ust. 1 w odniesieniu do kart pobytowych. W drodze odstępstwa od zdania pierwszego odciski palców są pobierane wyłącznie przez wykwalifikowany i odpowiednio upoważniony personel takich organów, z wyjątkiem przypadków, w których wnioski przedkładane są organom dyplomatycznym i konsularnym państwa członkowskiego.

W celu zapewnienia zgodności identyfikatorów biometrycznych z tożsamością wnioskodawcy wnioskodawca stawia się osobiście co najmniej raz w trakcie procedury wydawania dokumentu w odniesieniu do każdego wniosku.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby wprowadzono właściwe i skuteczne procedury pobierania identyfikatorów biometrycznych oraz aby procedury te nie naruszały praw i zasad określonych w [Karcie], Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka.

W przypadku gdy występują trudności w pobieraniu identyfikatorów biometrycznych, państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzenie odpowiednich procedur w celu poszanowania godności danej osoby.

3. Poza przypadkami, gdy jest to wymagane w celu przetwarzania zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym, identyfikatory biometryczne gromadzone na potrzeby personalizacji dowodów osobistych lub dokumentów pobytowych są przechowywane w wysoce bezpieczny sposób i wyłącznie do dnia odbioru dokumentu, a w każdym razie nie dłużej niż 90 dni od daty wydania tego dokumentu. Po upływie tego okresu identyfikatory biometryczne zostają natychmiast usunięte lub zniszczone”.

10 Artykuł 11 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Ochrona danych osobowych i odpowiedzialność”, stanowi w ust. 4 i 6:

„4. Współpraca z usługodawcami zewnętrznymi nie wyklucza odpowiedzialności państwa członkowskiego, która może wynikać z prawa Unii lub prawa krajowego z tytułu naruszenia obowiązków w odniesieniu do danych osobowych.

[…]

6. Dane biometryczne przechowywane na nośniku danych dowodów osobistych i dokumentów pobytowych są wykorzystywane wyłącznie zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym przez odpowiednio upoważniony personel właściwych organów krajowych i agencji unijnych dla potrzeb weryfikacji:

a) autentyczności dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego;

b) tożsamości jego posiadacza za pomocą bezpośrednio dostępnych porównywalnych cech w przypadkach, gdy okazanie dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego jest wymagane przepisami”.

11 Artykuł 14 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dodatkowe specyfikacje techniczne”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. W celu zapewnienia, w stosownych przypadkach, aby dowody osobiste i dokumenty pobytowe, o których mowa w art. 2 lit. a) i c), były zgodne z przyszłymi minimalnymi normami dotyczącymi zabezpieczeń, Komisja określa w drodze aktów wykonawczych dodatkowe specyfikacje techniczne dotyczące:

a) dodatkowych zabezpieczeń i wymagań, łącznie z normami dotyczącymi wzmocnionej ochrony przed przerabianiem, podrabianiem i fałszowaniem;

b) specyfikacji technicznych nośnika identyfikatorów biometrycznych, o którym mowa w art. 3 ust. 5, i ich zabezpieczenia, w tym uniemożliwienia nieuprawnionego dostępu i ułatwienia zatwierdzania;

c) wymagań dotyczących jakości oraz wspólnych norm technicznych odnoszących się do wizerunku i odcisków palców.

Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 15 ust. 2.

2. Zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 15 ust. 2, można podjąć decyzję, że specyfikacje, o których mowa w niniejszym artykule, mają być niejawne i nie podlegać publikacji. […]”.

2. RODO

12 Motyw 51 RODO stanowi:

„Dane osobowe, które z racji swego charakteru są szczególnie wrażliwe w świetle podstawowych praw i wolności, wymagają szczególnej ochrony, gdyż kontekst ich przetwarzania może powodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności. […] Przetwarzanie fotografii nie powinno zawsze stanowić przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych, gdyż fotografie są objęte definicją »danych biometrycznych« tylko w przypadkach, gdy są przetwarzane specjalnymi metodami technicznymi, umożliwiającymi jednoznaczną identyfikację osoby fizycznej lub potwierdzenie jej tożsamości. Takich danych osobowych nie należy przetwarzać, chyba że niniejsze rozporządzenie dopuszcza ich przetwarzanie w szczególnych przypadkach, przy czym należy uwzględnić, że prawo państw członkowskich może obejmować przepisy szczegółowe o ochronie danych dostosowujące zastosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia tak, by można było wypełnić obowiązki prawne lub wykonać zadanie realizowane w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Oprócz wymogów szczegółowych mających zastosowanie do takiego przetwarzania zastosowanie powinny mieć zasady ogólne i inne przepisy niniejszego rozporządzenia, w szczególności jeżeli chodzi o warunki zgodności przetwarzania z prawem. Należy wyraźnie przewidzieć wyjątki od ogólnego zakazu przetwarzania takich szczególnych kategorii danych osobowych, m.in. w razie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą, lub ze względu na szczególne potrzeby […]”.

13 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

2) »przetwarzanie« oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie;

[…]

7) »administrator« oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania;

[…]".

14 Artykuł 9 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych", stanowi w ust. 1:

„Zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby".

15 Artykuł 35 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Ocena skutków dla ochrony danych", stanowi w ust. 1, 3 i 10:

„1. Jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę.

[…]

3. Ocena skutków dla ochrony danych, o której mowa w ust. 1, jest wymagana w szczególności w przypadku:

a) systematycznej, kompleksowej oceny czynników osobowych odnoszących się do osób fizycznych, która opiera się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i jest podstawą decyzji wywołujących skutki prawne wobec osoby fizycznej lub w podobny sposób znacząco wpływających na osobę fizyczną;

b) przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1, lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych, o czym mowa w art. 10; lub

c) systematycznego monitorowania na dużą skalę miejsc dostępnych publicznie.

[…]

10. Ustęp[y] 1–7 nie mają zastosowania, jeżeli przetwarzanie na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) lub e) ma podstawę prawną w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, i prawo takie reguluje daną operację przetwarzania lub zestaw operacji, a oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku

z przyjęciem tej podstawy prawnej – chyba że państwa członkowskie uznają za niezbędne, by przed podjęciem czynności przetwarzania dokonać oceny skutków dla ochrony danych”.

3. Rozporządzenie 2016/399

16 Artykuł 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. (Dz.U. 2017, L 74, s. 1), przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Ruch graniczny na granicach zewnętrznych podlega odprawom dokonywanym przez straż graniczną. Odprawy dokonywane są zgodnie z niniejszym rozdziałem.

[…]

2. Osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii podlegają odprawie, przy wjeździe i wyjeździe, w następujący sposób:

a) weryfikacji tożsamości i obywatelstwa osoby oraz weryfikacji autentyczności i ważności dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, w tym również poprzez sprawdzenie w odpowiednich bazach danych […]

b) weryfikacji, czy osoba korzystająca z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii nie jest uznawana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich […].

W przypadku wątpliwości co do autentyczności dokumentu podróży lub tożsamości jego posiadacza weryfikuje się co najmniej jeden z identyfikatorów biometrycznych umieszczanych w paszportach i dokumentach podróży wydanych zgodnie z rozporządzeniem [Rady] (WE) nr 2252/2004 [z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (Dz.U. 2004, L 385, s. 1)]. W miarę możliwości weryfikacji takiej dokonuje się także w odniesieniu do dokumentów podróży nieobjętych tym rozporządzeniem.

[…]”.

4. Dyrektywa 2004/38

17 Artykuł 4 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wyjazdu”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport oraz członkowie ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, lecz posiadają ważny paszport, mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

[…]

3. Państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzając[e] ich przynależność państwową”.

18 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo wjazdu”, stanowi w ust. 1:

„Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

W stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności”.

19 Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy”, stanowi:

„1. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również w odniesieniu do posiadających ważny paszport członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii”.

20 Artykuł 8 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Formalności administracyjne dla obywateli Unii”, przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach.

[…]

3. Do celów wydania zaświadczenia o rejestracji państwa członkowskie mogą wymagać jedynie, aby:

– obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. a), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport, potwierdzenie zatrudnienia od pracodawcy lub zaświadczenie o zatrudnieniu, lub dowód, że pracują na własny rachunek;

– obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. b), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport i dostarczyli dowód, że spełniają warunki w nim ustanowione;

– obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. c), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport, dostarczyli dowód wpisu w uznanej instytucji i byli objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, oraz dostarczyli oświadczenie lub równoważny dokument, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. c). Państwa członkowskie nie mogą wymagać, aby oświadczenie to zawierało konkretną kwotę środków”.

5. Porozumienie międzyinstytucjonalne

21 Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1, zwane dalej „porozumieniem międzyinstytucjonalnym") przewiduje w pkt 12–14:

„12. […]

Ocena skutków jest narzędziem wspomagającym trzy Instytucje w podejmowaniu opartych na gruntownej wiedzy decyzji, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego. […]

Ocena skutków powinna odnosić się do istnienia, skali i konsekwencji danego problemu oraz do kwestii, czy działanie Unii jest konieczne. Powinna ona określać rozwiązania alternatywne oraz, na ile to możliwe, wskazywać na potencjalne krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, a przy tym oceniać skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne w sposób zintegrowany i wyważony za pomocą analiz jakościowych i ilościowych. Zasady pomocniczości i proporcjonalności, a także prawa podstawowe powinny być w pełni poszanowane. […] Ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości.

13. Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, […] w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Inicjatywom zawartym w programie prac Komisji lub we wspólnej deklaracji będzie co do zasady towarzyszyć ocena skutków.

[…] Ostateczne wyniki ocen skutków będą udostępniane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie [Unii Europejskiej] i parlamentom narodowym oraz podawane do wiadomości publicznej w momencie przyjęcia inicjatywy Komisji wraz z opinią lub opiniami Rady ds. Kontroli Regulacyjnej.

14. Przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji, Parlament […] i Rada będą w pełni brać pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję. W związku z tym ocena skutków musi być prezentowana w taki sposób, by ułatwić Parlamentowi […] i Radzie rozważenie wyborów dokonanych przez Komisję".

B. Prawo niemieckie

22 Paragraf 5 Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (ustawy o dowodach osobistych i elektronicznym dokumencie tożsamości) z dnia 18 czerwca 2009 r. (BGBl. I, s. 1346), w brzmieniu mającym zastosowanie w stanie faktycznym sprawy w postępowaniu głównym (zwanej dalej „PAuswG"), zatytułowany „Wzory dowodów tożsamości; przechowywane dane", stanowi w ust. 9:

„Dwa odciski palców wnioskodawcy, które mają być zatrzymane na elektronicznym nośniku danych zgodnie z [rozporządzeniem 2019/1157], są zapisywane na nośniku służącym do przechowywania i przetwarzania danych jako płaskie odciski lewego i prawego palca wskazującego. Jeżeli brak jest palca wskazującego, jeżeli odcisk palca jest niewystarczającej jakości lub jeżeli opuszek palca jest uszkodzony, alternatywnie zapisuje się płaski odcisk kciuka, palca środkowego lub palca serdecznego.

Odcisków palców nie zapisuje się, jeżeli pobranie odcisków palców jest niemożliwe ze względów medycznych, które nie mają charakteru tymczasowego”.

23 Zgodnie z brzmieniem § 6 ust. 1 i 2 PAuswG:

„.1. Dowody osobiste są wydawane na okres 10 lat.

2. Przed upływem okresu ważności dowodu osobistego można złożyć wniosek o wydanie nowego dowodu osobistego, jeżeli możliwe jest wykazanie uzasadnionego interesu w wydaniu nowego dowodu”.

24 Paragraf 9 PAuswG, zatytułowany „Wydawanie dowodu osobistego”, stanowi ust. 1 zdanie pierwsze:

„Dowody osobiste i tymczasowe dowody osobiste są wydawane na wniosek Niemcom w rozumieniu § 116 ust. 1 ustawy zasadniczej”.

25 Artykuł 28 PAuswG, zatytułowany „Nieważność”, stanowi w ust. 3:

„Dysfunkcje dotyczące elektronicznego nośnika do przechowywania i przetwarzania nie mają wpływu na ważność dowodu tożsamości”.

II. Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

26 W dniu 30 listopada 2021 r. skarżący w postępowaniu głównym zwrócił się do miasta Wiesbaden o wydanie nowego dowodu osobistego z powodu uszkodzenia mikroczipa w jego starym dowodzie osobistym. Wystąpił jednak z wnioskiem o niezamieszczanie w nowym dowodzie osobistym jego odcisków palców.

27 Miasto Wiesbaden oddaliło ten wniosek na dwóch podstawach. Po pierwsze, skarżącemu w postępowaniu głównym nie przysługiwało prawo do nowego dowodu osobistego, ponieważ posiadał już ważny dowód osobisty. Zgodnie bowiem z § 28 ust. 3 PAuswG dowód osobisty zachowuje ważność, nawet jeżeli jego mikroczip jest uszkodzony. Po drugie i w każdym razie, od dnia 2 sierpnia 2021 r. umieszczenie dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych jest obowiązkowe na podstawie § 5 ust. 9 PAuswG, który transponuje art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157.

28 W dniu 21 grudnia 2021 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł do Verwaltungsgericht Wiesbaden (sądu administracyjnego w Wiesbaden, Niemcy), który jest sądem odsyłającym w sprawie, skargę, w której domagał się zobowiązania miasta Wiesbaden do wydania mu nowego dowodu osobistego bez gromadzenia jego odcisków palców.

29 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności z prawem obu podstaw decyzji zaskarżonej w postępowaniu głównym. Co się tyczy w szczególności drugiej z nich, sąd ten skłania się do przyjęcia, że ważność rozporządzenia 2019/1157 lub przynajmniej jego art. 3 ust. 5 może być sporna.

30 W pierwszej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy rozporządzenie to nie powinno było zostać przyjęte raczej na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE i w konsekwencji po przeprowadzeniu specjalnej procedury ustawodawczej przewidzianej w tym postanowieniu, niż na podstawie

art. 21 ust. 2 TFUE w zwykłej procedurze ustawodawczej. Z jednej strony bowiem art. 77 ust. 3 TFUE odnosi się konkretnie do kompetencji Unii do przyjmowania między innymi przepisów dotyczących dowodów tożsamości i jest zatem postanowieniem bardziej szczegółowym niż art. 21 ust. 2 TFUE. Z drugiej strony w wyroku z dnia 17 października 2013 r., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670) Trybunał orzekł, że rozporządzenie nr 2252/2004 w zakresie, w jakim ustanawia ono normy dotyczące danych biometrycznych w paszportach, zostało skutecznie oparte na art. 62 pkt 2 lit. a) WE, któremu odpowiada obecnie art. 77 ust. 3 TFUE.

31 W drugiej kolejności sąd odsyłający wskazuje na możliwość zaistnienia uchybienia proceduralnego przy przyjmowaniu rozporządzenia 2019/1157. Jak bowiem podkreślił Europejski Inspektor Ochrony Danych (zwany dalej „EIOD") w opinii nr 7/2018 z dnia 10 sierpnia 2018 r. w przedmiocie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i innych dokumentów (zwanej dalej „opinią nr 7/2018") pobieranie i przechowywanie odcisków palców jest przetwarzaniem danych osobowych i wymaga przeprowadzenia oceny skutków na podstawie art. 35 ust. 10 RODO. Tymczasem w tym przypadku oceny takiej nie przeprowadzono. W szczególności dokument załączony do wspomnianego wniosku dotyczącego rozporządzenia, zatytułowany „Impact assessment", nie może być postrzegany jako taka ocena w rozumieniu tego przepisu.

32 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 z art. 7 i 8 Karty, dotyczącymi odpowiednio poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych. Nałożony na państwa członkowskie obowiązek wydawania dowodów osobistych, których nośnik danych zawiera dwa odciski palców, stanowi jego zdaniem ograniczenie wykonywania praw uznanych w tych dwóch postanowieniach Karty, które to ograniczenie może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy spełnia przesłanki ustanowione w art. 52 ust. 1 Karty.

33 Tymczasem, po pierwsze, wspomniane ograniczenie może nie odpowiadać celowi interesu ogólnego. Bez wątpienia Trybunał przyznał w wyroku z dnia 17 października 2013 r., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670), że zwalczanie nielegalnych wjazdów obywateli państw trzecich na terytorium Unii jest celem uznanym w prawie Unii. Jednak dowód osobisty nie jest w pierwszej kolejności dokumentem podróży – jak paszport – i służy jedynie umożliwieniu weryfikacji tożsamości obywatela Unii w stosunkach zarówno z organami administracji, jak i z prywatnymi osobami trzecimi.

34 Po drugie, nawet przy założeniu, że wspomniane rozporządzenie realizuje cel interesu ogólnego uznany w prawie Unii, istnieją wątpliwości co do proporcjonalności tego ograniczenia. Rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 17 października 2013 r., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670) nie przekłada się bowiem na rozporządzenie 2019/1157, ponieważ rozwiązanie to dotyczy paszportów, których posiadanie – w przeciwieństwie do dowodów osobistych – jest w Niemczech fakultatywne, a posługiwanie się nimi służy innemu celowi.

35 Natomiast z opinii nr 7/2018 wynika zdaniem tego sądu, że fakt umieszczenia i przechowywania odcisków palców miałby istotny wpływ, jako że może dotyczyć nawet 370 milionów obywateli Unii i poddaje potencjalnie 85 % populacji Unii obowiązkowemu pobieraniu odcisków palców. Tymczasem ten istotny wpływ, wzmocniony niezmierną wrażliwością przetwarzanych danych (wizerunek twarzy w połączeniu z dwoma odciskami palców) oznacza, że wprowadzone ograniczenie wykonywania praw gwarantowanych w art. 7 i 8 Karty wynikające z obowiązkowego

pobierania odcisków palców na potrzeby wystawiania dowodów osobistych jest bardziej poważne niż w przypadku paszportów, co dla równowagi wymagałoby silniejszego uzasadnienia oraz uważnego badania przedmiotowego środka zgodnie z kryterium ścisłej niezbędności.

36 W każdym razie konieczność przeprowadzenia ścisłej kontroli proporcjonalności wynika zdaniem tego sądu również z art. 9 ust. 1 RODO, na podstawie którego przetwarzane danych biometrycznych co do zasady jest zabronione i może być dozwolone jedynie w wyjątkowych i ściśle ograniczonych przypadkach.

37 W tym kontekście, o ile sąd odsyłający uważa, że używanie danych biometrycznych obniża ryzyko sfałszowania dokumentu, o tyle ma on wątpliwości w kwestii, czy sama ta okoliczność może uzasadnić zakres ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych, w szczególności z następujących względów:

38 Przede wszystkim w opinii nr 7/2018 EIOD podkreślił, że inne techniki zabezpieczania druku dokumentów identyfikacyjnych, takie jak hologramy i znaki wodne, są zdecydowanie mniej inwazyjne, a jednocześnie umożliwiają zapobieganie fałszowaniu tych dokumentów oraz weryfikację ich autentyczności. Ponadto okoliczność, że prawo niemieckie pozwala, by dowód osobisty z uszkodzonym mikroczipem pozostawał ważny, uwidacznia, że elementy fizyczne, jak mikrodruki lub nakładki na obraz reaktywne w świetle nadfioletowym, są wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa tych dowodów.

39 Następnie art. 3 ust. 7 rozporządzenia 2019/1157 upoważnia do zwolnienia z obowiązku złożenia odcisków palców dzieci poniżej dwunastego roku życia, a w każdym razie zobowiązuje je do zwolnienia z tego obowiązku dzieci poniżej szóstego roku życia. Wskazuje to, że pobieranie dwóch odcisków palców nie jest ściśle niezbędne.

40 Ponadto zdaniem tego sądu art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 nie przestrzega zasady minimalizacji danych wyrażonej w art. 5 RODO, z którego wynika, że pobieranie i wykorzystywanie danych osobowych powinno być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. O ile bowiem przepis ten umożliwia interoperacyjność pomiędzy różnymi rodzajami systemów, o tyle pobieranie dwóch pełnych odcisków palców, a nie jedynie elementów charakterystycznych tych odcisków („minucji”) zwiększa również ilość przechowywanych danych osobowych, a zatem i ryzyko oszustw dotyczących tożsamości w przypadku wycieku danych. Ryzyka tego nie można zresztą uznać za pomijalne, ponieważ mikroczipy w dowodach osobistych można odczytywać za pomocą nieautoryzowanych czytników.

41 Wreszcie – i zasadniczo – wprowadzone ograniczenie wykonywania praw gwarantowanych w art. 7 i 8 Karty może nie być uzasadnione, ponieważ EIOD zauważył w opinii nr 7/2018, że w czasie przyjmowania rozporządzenia 2019/1157 liczba sfałszowanych dowodów osobistych była stosunkowo niewielka w stosunku do liczby dowodów wystawionych (w okresie od roku 2013 do roku 2017 stwierdzono 38 870 sfałszowanych dowodów osobistych) i że liczba ta od lat maleje.

42 W tym właśnie kontekście Verwaltungsgericht Wiesbaden (sąd administracyjny w Wiesbaden) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy obowiązek umieszczania i przechowywania odcisków palców w dowodach osobistych na podstawie art. 3 ust. 5 [rozporządzenia 2019/1157] narusza prawo Unii wyższego rzędu, w szczególności:

a) art. 77 ust. 3 TFUE;

b) art. 7 i 8 [Karty],

c) art. 35 ust. 10 RODO,

i w związku z tym jest nieważny z jednego z tych powodów?”.

III. W przedmiocie pytania prejudycjalnego

43 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenie 2019/1157 jest w całości lub w części nieważne, ponieważ – zdaniem tego sądu – po pierwsze, zostało przyjęte na błędnej podstawie prawnej, po drugie, narusza art. 35 ust. 10 RODO oraz, po trzecie, narusza art. 7 i 8 Karty.

A. W przedmiocie pierwszej podstawy nieważności, dotyczącej zastosowania błędnej podstawy prawnej

44 Pierwsza podstawa nieważności wspomniana przez sąd odsyłający dotyczy kwestii, czy – w szczególności w świetle wyraźnego odniesienia do dowodów tożsamości w art. 77 ust. 3 TFUE, a także w świetle rozwiązania przyjętego w wyroku z dnia 17 października 2013 r., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670) – rozporządzenie 2019/1157 należało przyjąć na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE i w przewidzianej w nim specjalnej procedurze ustawodawczej, nie zaś, jak to miało miejsce, na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE.

1. Uwagi wstępne

45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 107; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 121).

46 Ponadto należy wskazać, że jeżeli traktaty zawierają bardziej szczegółowe postanowienie mogące stanowić podstawę prawną danego aktu, podstawę tego aktu powinno stanowić to postanowienie (wyroki: z dnia 6 września 2012 r., Parlament/Rada, C-490/10, EU:C:2012:525, pkt 44; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Wreszcie, jeżeli analiza danego aktu Unii wykaże, że wyznaczono mu kilka celów lub ma on kilka elementów składowych i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy pozostałe są jedynie pomocnicze lub mają jedynie „niezwykle ograniczony" zakres, wówczas podstawę prawną do przyjęcia tego aktu należy ustalić zgodnie z tym głównym celem lub elementem składowym [zob. podobne wyrok z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 77; a także opinia 1/19 (Konwencja stambulska) z dnia 6 października 2021 r., EU:C:2021:832, pkt 286].

2. W przedmiocie odpowiednich zakresów zastosowania art. 21 ust. 2 TFUE i art. 77 ust. 3 TFUE

48 Artykuł 21 ust. 2 TFUE stanowi, że jeżeli działanie Unii okazuje się konieczne w celu zapewnienia każdemu obywatelowi Unii prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, a traktaty nie przewidują niezbędnych kompetencji, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wydać przepisy ułatwiające wykonywanie tych praw.

49 Wynika stąd, że postanowienie to przyznaje Unii ogólną kompetencję do przyjmowania przepisów niezbędnych dla celów ułatwienia wykonywania prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, o którym mowa w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE, z zastrzeżeniem kompetencji przewidzianych w tym celu w traktatach.

50 Tymczasem art. 77 ust. 3 TFUE, w odróżnieniu od art. 21 ust. 2 TFUE, przewiduje wyraźnie takie kompetencje w odniesieniu do przyjmowania przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów wydawanych obywatelom Unii w celu ułatwienia wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, o którym mowa w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE.

51 Prawdą jest, że art. 77 ust. 3 TFUE znajduje się w tytule V tego traktatu, poświęconym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a dokładniej w rozdziale 2 tego tytułu, opatrzonym nagłówkiem „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji". Jednakże zgodnie z art. 77 ust. 1 TFUE Unia rozwija politykę mającą na celu zarówno zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych, jak i zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych, a także stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami. Tymczasem przepisy dotyczące paszportów, dowodów osobistych, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów, których dotyczy kompetencja przewidziana w art. 77 ust. 3, stanowią integralną część takiej polityki Unii. Jeśli chodzi bowiem o obywateli Unii, dokumenty te umożliwiają im w szczególności potwierdzenie ich statusu osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, a zatem wykonywanie tego prawa. W związku z tym wspomniany art. 77 ust. 3 TFUE może uzasadniać przyjęcie środków dotyczących wspomnianych dokumentów, jeżeli takie działanie okazuje się konieczne do ułatwienia wykonywania tego prawa, przewidzianego w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE.

52 Takiej wykładni przedmiotowego zakresu art. 77 ust. 3 TFUE nie podważa ani rozwój historyczny traktatów w dziedzinie kompetencji Unii do przyjmowania środków dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych i innych podobnych dokumentów, na którą

powołują się Parlament, Rada i Komisja, ani przywołana przez rząd niemiecki okoliczność, zgodnie z którą postanowienie to ma zastosowanie, „[jeżeli] traktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie”.

53 Prawdą jest, że traktat z Lizbony uchylił przepis zawarty wcześniej w art. 18 ust. 3 WE, który wyraźnie wykluczał możliwość posłużenia się przez prawodawcę Unii art. 18 ust. 2 WE (obecnie art. 21 ust. 2 TFUE) jako podstawą prawną przyjęcia zarówno „postanowień dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów”, jak i „postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej”. Jednocześnie jednak traktat ten przyznał Unii wyraźnie uprawnienie do działania w tych dwóch dziedzinach – a mianowicie, po pierwsze, w art. 21 ust. 3 TFUE w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, a po drugie, w art. 77 ust. 3 TFUE, w odniesieniu do przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów – oraz poddał przyjęcie środków w tych dziedzinach specjalnej procedurze ustawodawczej, w szczególności jednomyślnemu stanowieniu przez Radę.

54 W tych okolicznościach z usunięcia wspomnianego zapisu, wcześniej zawartego w art. 18 ust. 3 WE, nie można wywieść, że od tej pory jest możliwe przyjmowanie „przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów” na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE. Przeciwnie, z rozwoju historycznego wynika, że autorzy traktatów zamierzali w art. 77 ust. 3 TFUE powierzyć Unii bardziej szczegółową kompetencję do przyjmowania takich przepisów mających na celu ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE, niż bardziej ogólna kompetencja przewidziana w tym art. 21 ust. 2.

55 Ponadto wskazówkę znajdującą się w art. 77 ust. 3 TFUE, zgodnie z którą postanowienie to ma zastosowanie, „[jeżeli] [t]raktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie”, należy w świetle ogólnej systematyki traktatu FUE rozumieć w ten sposób, że wskazane w ten sposób uprawnienia do działania są uprawnieniami przyznanymi nie w postanowieniu o bardziej ogólnym zakresie, takim jak art. 21 ust. 2 TFUE, lecz w postanowieniu jeszcze bardziej szczegółowym.

56 W związku z tym przyjęcie rozporządzenia 2019/1157 mogłoby opierać się na art. 21 ust. 2 TFUE tylko wtedy, gdyby główny lub dominujący cel lub element składowy tego rozporządzenia sytuował się poza szczególnym zakresem stosowania art. 77 ust. 3 TFUE, a mianowicie wydawaniem paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów w celu ułatwienia wykonywania prawa, o którym mowa w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE.

3. W przedmiocie głównego lub dominującego celu lub elementu składowego rozporządzenia 2019/1157

57 W pierwszej kolejności, co się tyczy celu rozporządzenia 2019/1157, jego art. 1 stanowi, że jest nim wzmacnianie norm dotyczących zabezpieczeń mających zastosowanie do dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie swoim obywatelom oraz do dokumentów pobytowych wydawanych przez państwa członkowskie obywatelom Unii i członkom ich rodzin, kiedy korzystają oni z prawa do swobodnego przemieszczania się.

58 Podobnie motyw 46 tego rozporządzenia stanowi, że jego celem jest „wzmocnienie bezpieczeństwa" tych dokumentów podróży i dokumentów tożsamości „i ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się przez obywateli Unii i członków ich rodzin", co potwierdzają również motywy 1, 2, 5, 17, 28, 29 i 36 wspomnianego rozporządzenia.

59 W drugiej kolejności, co się tyczy treści rozporządzenia 2019/1157, należy zauważyć, że zawiera ono 16 artykułów. Artykuły 1 i 2 tego rozporządzenia określają odpowiednio jego przedmiot i zakres stosowania. Artykuły 3 i 4 oraz 6 i 7 wspomnianego rozporządzenia, które stanowią ich główne elementy składowe, określają między innymi wymogi w zakresie bezpieczeństwa, treści, formatu lub specyfikacji, które muszą spełniać dowody osobiste i dokumenty pobytowe wydawane przez państwa członkowskie, podczas gdy art. 5 i 8 tego rozporządzenia przewidują stopniowe wycofywanie dowodów osobistych i dokumentów pobytowych niespełniających ustanowionych w nim wymogów. Wreszcie w art. 9–16 rozporządzenia 2019/1157 uściślono sposób, w jaki należy wykonywać przewidziane w nim obowiązki, w szczególności w odniesieniu do pobierania identyfikatorów biometrycznych i ochrony danych osobowych.

60 Prawdą jest, że art. 2 rozporządzenia 2019/1157 wskazuje, że ma ono zastosowanie nie tylko do dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie ich własnym obywatelom, lecz również do zaświadczeń o rejestracji wydawanych zgodnie z art. 8 dyrektywy 2004/38 obywatelom Unii, których okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przekracza trzy miesiące, oraz dokumentów poświadczających pobyt stały wydawanych zgodnie z art. 19 tej dyrektywy, których to zaświadczeń i dokumentów nie można utożsamiać z dowodami osobistymi, paszportami lub dokumentami pobytowymi. Jednakże rozporządzenie 2019/1157 nie zawiera żadnego przepisu regulującego te zaświadczenia i ogranicza się do wskazania w art. 6 akapit pierwszy lit. f), że dokumenty pobytowe wydawane przez państwa członkowskie obywatelom Unii powinny zawierać informacje, które powinny znajdować się w zaświadczeniach o rejestracji i dokumentach poświadczających stały pobyt, wydawanych zgodnie, odpowiednio, z art. 8 i 19 dyrektywy 2004/38. W konsekwencji należy uznać, że cel i element składowy tego rozporządzenia związane z tymi zaświadczeniami mają skrajnie ograniczony zakres, w związku z czym podstawy prawnej tego rozporządzenia nie można określić w świetle tego celu lub tego elementu składowego.

61 W tych okolicznościach z głównego celu i z głównych elementów składowych rozporządzenia 2019/1157 wynika, że znajduje się ono wśród aktów objętych szczególnym zakresem stosowania art. 77 ust. 3 TFUE, wskazanym w pkt 48–51 niniejszego wyroku.

62 W konsekwencji, przyjmując rozporządzenie 2019/1157 na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE, prawodawca Unii naruszył art. 77 ust. 3 TFUE i zastosował niewłaściwą procedurę ustawodawczą.

63 Z powyższego wynika, że pierwsza podstawa nieważności przywołana przez sąd odsyłający, dotycząca błędnego przyjęcia rozporządzenia 2019/1157 na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE i zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, może prowadzić do nieważności tego rozporządzenia.

B. W przedmiocie drugiej podstawy nieważności, dotyczącej nieprzestrzegania art. 35 ust. 10 RODO

64 Drugą przywołaną przez siebie podstawę nieważności sąd odsyłający opisuje jako wywiedzioną z faktu, że rozporządzenie 2019/1157 zostało przyjęte bez przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych, z naruszeniem art. 35 ust. 10 RODO.

65 W tym względzie należy wskazać, że art. 35 ust. 1 RODO stanowi, że jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania, z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania powinien dokonać oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Artykuł 35 ust. 3 tego rozporządzenia uściśla, że taka analiza jest wymagana w przypadku przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia, takich jak dane biometryczne w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej.

66 Zważywszy, że w tym przypadku samo rozporządzenie 2019/1157 nie przeprowadza żadnej operacji stosowanej do danych lub zestawów danych osobowych, a jedynie przewiduje przeprowadzenie przez państwa członkowskie niektórych operacji przetwarzania w przypadku wniosku o wydanie dowodu osobistego, należy stwierdzić, że przyjęcie tego rozporządzenia nie było uzależnione od uprzedniego przeprowadzenia oceny skutków planowanych operacji przetwarzania w rozumieniu art. 35 ust. 1 RODO. Tymczasem art. 35 ust. 10 tego rozporządzenia wprowadza odstępstwo od art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia.

67 W związku z tym, ponieważ – jak wynika z powyższych rozważań – art. 35 ust. 1 RODO nie miał zastosowania przy przyjmowaniu rozporządzenia 2019/1157, przyjęcie to nie mogło naruszyć art. 35 ust. 10 rozporządzenia 2016/679.

68 W świetle powyższego druga podstawa, dotycząca naruszenia art. 35 ust. 10 RODO nie może skutkować nieważnością rozporządzenia 2019/1157.

C. W przedmiocie trzeciej podstawy nieważności, opartej na niezgodności art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 z art. 7 i 8 Karty

69 Trzecia podstawa nieważności rozporządzenia 2019/1157 przywołana przez sąd odsyłający dotyczy kwestii, czy przewidziany w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia obowiązek umieszczania dwóch pełnych odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie pociąga za sobą nieuzasadnione ograniczenie praw gwarantowanych w art. 7 i 8 Karty.

1. W przedmiocie istnienia ograniczenia

70 Artykuł 7 Karty przewiduje w szczególności, że każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego. Natomiast zgodnie z jej art. 8 ust. 1 każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Z postanowień tych, czytanych łącznie, wynika, że zasadniczo każde przetwarzanie danych osobowych przez osobę trzecią może stanowić naruszenie rzeczonych praw (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, pkt 25).

71 W niniejszym przypadku art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 stanowi, że wysoce zabezpieczony nośnik danych, który powinien znajdować się w dowodach osobistych wydawanych przez państwa członkowskie ich własnym obywatelom, musi zawierać dane biometryczne, a mianowicie wizerunek twarzy i dwa odciski palców w interoperacyjnych formatach cyfrowych.

72 Tymczasem takie dane osobowe pozwalają na dokładną identyfikację osób fizycznych, których dane dotyczą, i są szczególnie wrażliwe ze względu na znaczne ryzyko dla podstawowych praw i wolności, jakie wykorzystanie tych danych może stanowić, co wynika w szczególności z motywu 51 RODO, które to rozporządzenie – jak przypomniano w motywie 40 rozporządzenia 2019/1157 – ma zastosowanie do przedmiotowych danych.

73 W konsekwencji przewidziany w art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 obowiązek umieszczania dwóch odcisków palców w nośniku danych dowodów osobistych stanowi ograniczenie zarówno prawa do poszanowania życia prywatnego, jak i prawa do ochrony danych osobowych, ustanowionych odpowiednio w art. 7 i 8 Karty.

74 Ponadto obowiązek ten wymaga uprzedniego przeprowadzenia dwóch następujących po sobie operacji przetwarzania danych osobowych, a mianowicie pobierania tych odcisków od osoby, której dane dotyczą, oraz ich tymczasowego gromadzenia na potrzeby personalizacji dowodów osobistych, które to operacje są uregulowane w art. 10 wspomnianego rozporządzenia. Rzeczone operacje stanowią również ograniczenia praw ustanowionych w art. 7 i 8 Karty.

2. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia

75 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych, zagwarantowane odpowiednio w art. 7 i 8 Karty, nie są prerogatywami absolutnymi, lecz powinny być rozpatrywane przez pryzmat ich funkcji w społeczeństwie (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2022 r., SpaceNet i Telekom Deutschland, C-793/19 i C-794/19, EU:C:2022:702, pkt 63).

76 Prawa te mogą zatem zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że – zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze Karty – są one przewidziane ustawą i szanują istotę tych praw. Ponadto, zgodnie art. 52 ust. 1 zdanie drugie Karty, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia takie mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są one konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. W tym względzie art. 8 ust. 2 Karty uściśla, że dane osobowe muszą być przetwarzane w szczególności „w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą”.

a) W przedmiocie przestrzegania zasady legalności

77 Jeśli chodzi o ustanowiony w art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze Karty wymóg, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia wykonywania praw podstawowych w niej uznanych muszą być przewidziane ustawą, to należy przypomnieć, że wymóg ten oznacza, że akt umożliwiający ingerencję w te prawa musi sam określać zakres ograniczenia wykonywania danego prawa, przy czym, z jednej strony, wymóg ten nie wyklucza, by to ograniczenie było sformułowane w sposób wystarczająco otwarty, tak aby można je było dostosować do różnych przypadków, jak i do zmieniających się sytuacji, a z drugiej strony Trybunał może, w stosownym przypadku, doprecyzować w drodze wykładni konkretny zakres ograniczenia, z perspektywy zarówno samego brzmienia rozpatrywanych przepisów Unii, jak i ich ogólnej systematyki oraz celów, którym służą, zinterpretowanych w świetle praw podstawowych gwarantowanych w Karcie (wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 114).

78 W rozpatrywanym przypadku ograniczenia wykonywania praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty wynikające z obowiązku umieszczenia dwóch pełnych odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie, a także warunki stosowania i zakres tych ograniczeń zostały określone w sposób jasny i precyzyjny w art. 3 ust. 5 i w art. 10 ust. 1 i 3 rozporządzenia 2019/1157, przyjętych przez prawodawcę Unii zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, i których skutki zostaną utrzymane niniejszym wyrokiem.

79 W konsekwencji wspomniane ograniczenia wykonywania praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty są zgodne z zasadą legalności, o której mowa w art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze Karty.

b) W przedmiocie poszanowania istoty praw podstawowych zapisanych w art. 7 i 8 Karty

80 Należy stwierdzić, że informacje dostarczone przez odciski palców same w sobie nie pozwalają na uzyskanie wglądu w życie prywatne i rodzinne zainteresowanych osób.

81 W tych okolicznościach ograniczenie, jakie niesie ze sobą obowiązek umieszczania dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów tożsamości wydawanych przez państwa członkowskie, przewidziane w art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157, nie narusza istoty praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i 8 Karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 120).

c) W przedmiocie przestrzegania zasady proporcjonalności

82 Jak wynika z art. 52 ust. 1 zdanie drugie Karty, aby wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z zagwarantowanych w niej praw podstawowych odbyło się z poszanowaniem zasady proporcjonalności, ograniczenia te muszą być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

83 W szczególności odstępstwa od ochrony danych osobowych i ich ograniczenia są dokonywane w granicach tego, co bezwzględnie konieczne, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby środków odpowiednich do realizacji uzasadnionych celów, należy stosować najmniej dotkliwy spośród nich. Ponadto celu interesu ogólnego nie można realizować w sposób prawnie uzasadniony bez uwzględnienia okoliczności, że trzeba pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy dany środek, dokonując wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony w celu zapewnienia, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. Tak więc możliwość uzasadnienia proporcjonalności ograniczenia praw i obowiązków przewidzianych w art. 7 i 8 Karty należy oceniać poprzez zbadanie wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz poprzez sprawdzenie, czy znaczenie celu interesu ogólnego, do którego zmierza to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi (wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 W konsekwencji, aby sprawdzić, czy w niniejszym przypadku ingerencje w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty wynikające z obowiązku umieszczenia dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych, przewidzianego w art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157, są zgodne z zasadą proporcjonalności, należy zbadać, po pierwsze, czy środek ten służy realizacji jednego lub

kilku celów interesu ogólnego uznawanych przez Unię i czy jest rzeczywiście odpowiedni do realizacji tych celów, po drugie, czy wynikające stąd ingerencje są ograniczone do tego, co ściśle konieczne, w tym znaczeniu, że cele te nie mogłyby zostać racjonalnie osiągnięte w równie skuteczny sposób za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe zainteresowanych osób, a po trzecie, czy wspomniane ingerencje nie są nieproporcjonalne w stosunku do celów, co wymaga w szczególności wyważenia tych celów i wagi tych ingerencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 listopada 2022 r., Luksemburg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 66; a także z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 42).

1) W przedmiocie realizacji jednego lub większej liczby celów interesu ogólnego uznanych przez Unię i odpowiedniości środka do osiągnięcia tych celów

i) W przedmiocie posiadania przez rozpatrywane środki charakteru interesu ogólnego

85 Rozporządzenie 2019/1157 ma na celu, zgodnie ze swoim art. 1, wzmacnianie norm dotyczących zabezpieczeń mających zastosowanie między innymi do dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie swoim obywatelom, kiedy korzystają oni z prawa do swobodnego przemieszczania się.

86 Dokładniej, i jak wynika z motywów 4, 5, 17–20 i 32 rozporządzenia 2019/1157, umieszczenie danych biometrycznych, wśród których znajdują się dwa pełne odciski palców, na nośniku danych dowodów osobistych ma na celu zapewnienie autentyczności wspomnianych dowodów oraz umożliwienie wiarygodnej identyfikacji ich posiadacza, przyczyniając się jednocześnie, zgodnie z motywami 23 i 33 oraz art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, do interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych w celu zmniejszenia ryzyka fałszowania dokumentów i przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

87 Trybunał miał już okazję orzec, w kontekście wydawania paszportów (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, pkt 36–38) oraz ustanowienia zbioru danych identyfikacyjnych obywateli państw trzecich (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2019 r., A i in., C-70/18, EU:C:2019:823, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo), że zwalczanie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, w tym w szczególności zwalczanie wytwarzania fałszywych dowodów osobistych i oszustw dotyczących tożsamości, stanowi cel interesu ogólnego uznany przez Unię.

88 Co się tyczy celu interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych, to ma on również taki charakter, ponieważ – jak wynika z motywu 17 rozporządzenia 2019/1157 – przyczynia się on do ułatwienia obywatelom Unii korzystania z przyznanego im w art. 20 TFUE prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

ii) W przedmiocie odpowiedniości przedmiotowego środka do rzeczywistego osiągnięcia zamierzonych celów interesu ogólnego

89 W niniejszym przypadku umieszczenie dwóch pełnych odcisków palców na nośniku danych jest odpowiednie do realizacji celów interesu ogólnego polegających na zwalczaniu wytwarzania fałszywych dowodów osobistych i oszustw dotyczących tożsamości, a także na interoperacyjności systemów weryfikacji, na które powołuje się prawodawca Unii w celu uzasadnienia tego środka.

90 Przede wszystkim bowiem umieszczenie danych biometrycznych, takich jak odciski palców, w dowodach osobistych może utrudniać wytwarzanie fałszywych dowodów osobistych, ponieważ w szczególności zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia takie dane muszą być przechowywane zgodnie ze szczegółowymi specyfikacjami technicznymi i możliwe do utrzymania w tajemnicy.

91 Następnie umieszczenie takich danych biometrycznych stanowi środek pozwalający, zgodnie z art. 11 ust. 6 i motywami 18 i 19 rozporządzenia 2019/1157, zweryfikować w wiarygodny sposób autentyczność dowodu osobistego i tożsamość posiadacza dowodu, a tym samym zmniejszyć ryzyko oszustwa.

92 Wreszcie decyzja prawodawcy Unii o umieszczeniu pełnych odcisków palców wydaje się również odpowiednia do realizacji celu interoperacyjności systemów weryfikacji dowodów osobistych, ponieważ wykorzystanie pełnych odcisków palców pozwala zapewnić kompatybilność ze wszystkimi zautomatyzowanymi systemami identyfikacji odcisków palców wykorzystywanymi przez państwa członkowskie, nawet jeżeli w systemach tych niekoniecznie stosuje się ten sam mechanizm identyfikacji.

93 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że art. 3 ust. 7 rozporządzenia 2019/1157 zezwala państwom członkowskim, w akapicie pierwszym, na zwolnienie z procedury pobierania odcisków palców w szczególności dzieci poniżej 12. roku życia, a w akapicie drugim nawet zobowiązuje je do zwolnienia z tej procedury pobierania dzieci w wieku poniżej sześciu lat.

94 Prawdą jest, że dane uregulowanie jest właściwe do zapewnienia realizacji przywołanego celu tylko wtedy, gdy przewidziane w nim środki rzeczywiście zmierzają do jego osiągnięcia i są wdrażane w sposób spójny i systematyczny (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 Jednakże rozporządzenie 2019/1157, mimo że przewiduje zwolnienia z obowiązku pobierania odcisków palców dzieci, spełnia ten wymóg, ponieważ – jak wynika z jego motywu 26 – zwolnienia te mają na celu najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

96 To samo dotyczy zasady ustanowionej w art. 5 rozporządzenia 2019/1157, zgodnie z którą dowody osobiste, które nie spełniają wymogów określonych w art. 3 tego rozporządzenia, tracą ważność dopiero z upływem ich okresu ważności lub najpóźniej w dniu 3 sierpnia 2031 r. Prawodawca Unii mógł bowiem uznać, że taki okres przejściowy jest odpowiedni, aby zaoszczędzić państwom członkowskim ciężaru wydawania nowych dowodów osobistych dla wszystkich zainteresowanych osób w bardzo krótkim okresie, a jednocześnie nie podważa skuteczności środków przewidzianych w tym rozporządzeniu w dłuższej perspektywie.

97 Co się tyczy okoliczności, że niektóre państwa członkowskie przewidują w swoich przepisach, iż wydawane przez nie dowody osobiste pozostają ważne pomimo uszkodzenia elektronicznego nośnika danych, wystarczy zauważyć, że przepisy takie są zgodne z rozporządzeniem 2019/1157 tylko pod warunkiem, że nie upłynął okres przejściowy wspomniany w poprzednim punkcie.

2) W przedmiocie konieczności zastosowania przedmiotowego środka, aby zrealizować zamierzone cele interesu ogólnego

98 W tym względzie, co się tyczy w pierwszej kolejności samej zasady umieszczania odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych, należy zauważyć, że odciski palców stanowią wiarygodne i skuteczne środki służące ustaleniu w sposób pewny tożsamości danej osoby, a proces wykorzystywany do pobierania tych odcisków jest łatwy do wdrożenia.

99 W szczególności, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 90 opinii, samo umieszczenie wizerunku twarzy stanowiłoby mniej skuteczny środek identyfikacji niż umieszczenie, oprócz tego wizerunku, dwóch odcisków palców, ponieważ starzenie się, styl życia, choroba lub zabieg chirurgii estetycznej lub rekonstrukcyjnej mogą zmienić cechy anatomiczne twarzy.

100 Prawdą jest, że w przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków, dołączonej do wniosku leżącego u podstaw rozporządzenia 2019/1157, wskazano, że należy preferować wariant polegający na braku obowiązku umieszczania dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych.

101 Jednakże poza faktem, że sama Komisja postanowiła nie uwzględniać tego wariantu w swoim wniosku ustawodawczym, należy zauważyć, że o ile porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje w pkt 14, że przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji Parlament i Rada będą w pełni brać pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję, o tyle w pkt 12 tego samego porozumienia wskazano, że taka ocena „jest narzędziem wspomagającym trzy Instytucje w podejmowaniu opartych na gruntownej wiedzy decyzji, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego”. W związku z tym, choć Parlament i Rada są zobowiązane wziąć pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję, to nie są jednak związane jej treścią, w szczególności w zakresie zawartych w niej opinii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).

102 W konsekwencji sam fakt, że prawodawca Unii przyjął środek inny i, w stosownym przypadku, bardziej ograniczający niż rekomendowany przez Komisję w wyniku przeprowadzonej oceny skutków, nie pozwala wykazać, że przekroczył on granice tego, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 65).

103 W niniejszym przypadku w ocenie skutków przeprowadzonej przez Komisję stwierdzono, że wariant polegający na wprowadzeniu obowiązku umieszczania odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych jest najbardziej skuteczny w realizacji konkretnego celu, jakim jest zwalczanie wytwarzania fałszywych dowodów osobistych i poprawa stwierdzania autentyczności dokumentów. W tych okolicznościach wariant polegający na tym, że takie umieszczenie nie stanie się obowiązkowe, nie może w żadnym razie podważyć konieczności – w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 84 niniejszego wyroku – środka przyjętego przez prawodawcę Unii.

104 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o umieszczenie dwóch pełnych odcisków palców zamiast niektórych elementów charakterystycznych tych odcisków („minucji”), to po pierwsze, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 93 opinii, minucje nie dają takich samych gwarancji jak pełny odcisk palca. Po drugie, umieszczenie pełnego odcisku jest niezbędne dla interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych, co jest jednym z głównych zamierzonych

celów. Jak bowiem wynika z pkt 47 opinii nr 7/2018 i co podkreśla również sąd odsyłający, państwa członkowskie stosują różne technologie identyfikacji odcisków palców, a zatem umieszczenie na nośniku danych dowodu osobistego tylko niektórych cech charakterystycznych odcisku palca skutkowałoby zagrożeniem realizacji celu rozporządzenia 2019/1157 polegającego na interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych.

105 Z powyższych rozważań wynika, że ograniczenia praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, wynikające z obowiązku umieszczenia dwóch pełnych odcisków palców na nośniku danych, wydają się mieścić w granicach tego, co ściśle konieczne.

3) W przedmiocie istnienia równowagi między, z jednej strony, wagą ingerencji w prawa podstawowe, a z drugiej strony celami realizowanymi przez ten środek

i) W przedmiocie wagi ingerencji spowodowanej ograniczeniem prawa gwarantowanych w art. 7 i 8 Karty

106 Ocena wagi ingerencji, której dokonuje ograniczenie praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, wymaga uwzględnienia charakteru odnośnych danych osobowych, w szczególności ewentualnej wrażliwości tych danych, a także charakteru i konkretnych sposobów przetwarzania danych, zwłaszcza liczby osób mających dostęp do tych danych oraz szczegółowych zasad dostępu do nich. W odpowiednim przypadku należy również wziąć pod uwagę istnienie środków mających na celu zapobieżenie ryzyku, że dane te staną się przedmiotem przetwarzania stanowiącego nadużycie.

107 W niniejszej sprawie ograniczenie korzystania z praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, jakie wynika z rozporządzenia 2019/1157, z pewnością może dotyczyć dużej liczby osób, ponieważ liczbę tę Komisja oszacowała w jej ocenie skutków na 370 mln z 440 mln mieszkańców, których wówczas liczyła Unia. Odciski palców, jako dane biometryczne, są ze swej natury szczególnie wrażliwe i jako takie – jak wynika w szczególności z motywu 51 RODO – podlegają szczególnej ochronie w prawie Unii.

108 Należy jednak podkreślić, że pobieranie i przechowywanie dwóch pełnych odcisków palców jest dozwolone na mocy rozporządzenia 2019/1157 wyłącznie w celu umieszczenia tych odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych.

109 Ponadto z art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia w związku z jego art. 10 ust. 3 wynika, że po tym umieszczeniu i po odbiorze dowodu osobistego przez osobę, której dane dotyczą, zgromadzone odciski palców są przechowywane wyłącznie na nośniku danych wspomnianego dokumentu, który co do zasady znajduje się fizycznie w posiadaniu tej osoby.

110 Wreszcie rozporządzenie 2019/1157 przewiduje zestaw gwarancji mających na celu ograniczenie ryzyka gromadzenia lub wykorzystywania danych osobowych w związku z jego wdrażaniem do celów innych niż osiągnięcie zamierzonych w nim celów, i to nie tylko w odniesieniu do operacji przetwarzania danych osobowych, które rozporządzenie to uznaje za obowiązkowe, lecz również w odniesieniu do głównego przetwarzania, któremu mogą podlegać odciski palców umieszczone w nośniku danych dowodu osobistego.

111 I tak, co się tyczy, po pierwsze, gromadzenia danych, art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2019/1157 stanowi, że identyfikatory biometryczne są gromadzone „wyłącznie przez wykwalifikowany i odpowiednio upoważniony personel" oraz że personel ten stosuje „właściwe i skuteczne procedury pobierania identyfikatorów biometrycznych", przy czym procedury te nie naruszają praw i zasad określonych w Karcie, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka. Ponadto, jak wskazano w pkt 93 niniejszego wyroku, art. 3 ust. 7 tego rozporządzenia zawiera przepisy szczególne w odniesieniu do dzieci poniżej 12. roku życia (akapity pierwszy i drugi) oraz osób, od których fizycznie niemożliwe jest pobranie odcisków palców (akapit trzeci), przy czym te ostatnie osoby są „[zwolnione] z obowiązku [ich] złożenia".

112 Co się tyczy, po drugie, przechowywania danych, z jednej strony rozporządzenie 2019/1157 zobowiązuje państwa członkowskie do przechowywania, jako danych biometrycznych, wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców. W tym względzie w motywie 21 rozporządzenia 2019/1157 wyraźnie wyjaśniono, że rozporządzenie to nie stanowi „podstawy prawnej do ustanowienia lub prowadzenia na szczeblu krajowym baz danych do celów przechowywania danych biometrycznych w państwach członkowskich, gdyż podstawę taką powinno stanowić prawo krajowe, które musi być zgodne z prawem Unii dotyczącym ochrony danych", ani też nie stanowi „podstawy prawnej do stworzenia lub prowadzenia scentralizowanej bazy danych na szczeblu Unii". Po drugie, art. 10 ust. 3 rozporządzenia 2019/1157 przewiduje, że wspomniane „identyfikatory biometryczne […] są przechowywane […] wyłącznie do dnia odbioru dokumentu, a w każdym razie nie dłużej niż 90 dni od daty wydania tego dokumentu" i precyzuje, że „po upływie tego okresu identyfikatory biometryczne zostają natychmiast usunięte lub zniszczone".

113 Wynika stąd w szczególności, że wspomniany art. 10 ust. 3 rozporządzenia 2019/1157 nie pozwala państwom członkowskim na przetwarzanie danych biometrycznych do celów innych niż przewidziane w tym rozporządzeniu. Ponadto ten sam przepis stoi na przeszkodzie scentralizowanemu zatrzymywaniu odcisków palców, które wykracza poza tymczasowe przechowywanie tych odcisków na potrzeby personalizacji dowodów osobistych.

114 Wreszcie art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2019/1157 mówi o tym, że dane biometryczne przechowywane na zabezpieczonym nośniku danych dowodów osobistych mogą być wykorzystywane wyłącznie zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym, przez odpowiednio upoważniony personel właściwych organów krajowych i agencji unijnych.

115 W lit. a) przepis ten zezwala na wykorzystywanie danych biometrycznych przechowywanych na nośniku danych dowodów osobistych i dokumentów pobytowych wyłącznie dla potrzeb weryfikacji autentyczności dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego.

116 W lit. b) natomiast przepis ten przewiduje, że dane biometryczne przechowywane na nośniku danych dowodów osobistych i dokumentów pobytowych mogą być wykorzystywane dla potrzeb weryfikacji tożsamości posiadacza „za pomocą bezpośrednio dostępnych porównywalnych cech w przypadkach, gdy okazanie dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego jest wymagane przepisami". Zatem takie przetwarzanie, które może dostarczyć dodatkowych informacji na temat życia prywatnego osób, których dane dotyczą, może mieć miejsce wyłącznie w celach ściśle ograniczonych do identyfikacji danej osoby oraz w warunkach ściśle określonych przez przepisy wymagające okazania dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego.

117 Co się tyczy, po trzecie, dostępu do danych biometrycznych zapisanych na nośniku danych dowodów osobistych, należy podkreślić, że motyw 19 rozporządzenia 2019/1157 ustanawia kolejność stosowania środków weryfikacji autentyczności dokumentu i tożsamości posiadacza, przewidując, że państwa członkowskie powinny „w pierwszej kolejności sprawdzić wizerunek twarzy", a gdy jest to niezbędne do potwierdzenia w sposób niebudzący wątpliwości autentyczności dokumentu i tożsamości posiadacza, „sprawdzić odciski palców".

118 Co się tyczy, po czwarte, ryzyka nieuprawnionego dostępu do przechowywanych danych, art. 3 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2019/1157 przewiduje, w celu zminimalizowania tego ryzyka, że odciski palców są przechowywane na „nośnik[u] danych o wysokim stopniu zabezpieczenia", który ma „wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność danych". Ponadto z art. 3 ust. 10 tego rozporządzenia wynika, że „[w] przypadku gdy państwa członkowskie przechowują w dowodach osobistych dane na użytek usług elektronicznych, takich jak administracja elektroniczna i e-biznes, takie dane krajowe muszą być pod względem fizycznym lub logicznym oddzielone" między innymi od odcisków palców zgromadzonych i przechowywanych na podstawie tego rozporządzenia. Wreszcie z motywów 41 i 42 oraz z art. 11 ust. 4 tego rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za prawidłowe przetwarzanie danych biometrycznych, również w przypadku współpracy z usługodawcami zewnętrznymi.

ii) W przedmiocie znaczenia zamierzonych celów

119 Jak przypomniano w pkt 86 niniejszego wyroku, umieszczenie dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych ma na celu zwalczanie wytwarzania fałszywych dowodów osobistych i oszustw dotyczących tożsamości oraz zapewnienie interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych. W związku z tym może ono przyczynić się do ochrony życia prywatnego zainteresowanych osób, a także, szerzej, do walki z przestępczością i terroryzmem.

120 Ponadto taki środek pozwala obywatelom Unii na zaspokojenie potrzeby dysponowania metodami umożliwiającymi zidentyfikowanie się w wiarygodny sposób, a państwom członkowskim na upewnienie się, że osobom, które powołują się na prawa uznane w prawie Unii, rzeczywiście prawa te przysługują. W ten sposób przyczynia się on w szczególności do ułatwienia obywatelom Unii korzystania z ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, będącego również prawem podstawowym, gwarantowanym w art. 45 Karty. Tak więc cele realizowane przez rozporządzenie 2019/1157, między innymi poprzez umieszczenie dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych, mają szczególne znaczenie nie tylko dla Unii i państw członkowskich, lecz również dla obywateli Unii.

121 Ponadto zasadności i znaczenia realizacji tych celów w żaden sposób nie podważa przywołana przez sąd odsyłający okoliczność, że w pkt 24–26 opinii nr 7/2018 stwierdzono, iż w latach 2013–2017 wykryto jedynie 38 870 przypadków sfałszowania dowodów osobistych i że liczba ta od lat maleje.

122 Nawet gdyby uznać, że liczba sfałszowanych dowodów osobistych jest niewielka, prawodawca Unii nie miał bowiem obowiązku czekać na zwiększenie tej liczby, aby przyjąć środki mające na celu zapobieganie ryzyku używania takich dowodów, ale mógł – mając na względzie kontrolowanie zagrożeń – przewidzieć taki rozwój sytuacji, pod warunkiem spełnienia innych przesłanek dotyczących zgodności z zasadą proporcjonalności.

iii) Wyważenie

123 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że ograniczenie wykonywania praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty wynikające z umieszczenia dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych nie ma, jak się okazuje – zważywszy na charakter przedmiotowych danych, charakter i zasady operacji przetwarzania oraz przewidziane mechanizmy zabezpieczające – wagi nieproporcjonalnej w stosunku do znaczenia różnych celów, jakim służy ten środek. Należy zatem uznać, że taki środek opiera się na odpowiedniej równowadze tych celów z jednej strony i wchodzących w grę praw podstawowych z drugiej strony.

124 W konsekwencji ograniczenie wykonywania praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty nie narusza zasady proporcjonalności, w związku z czym podstawa trzecia nie może prowadzić do nieważności rozporządzenia 2019/1157.

125 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że rozporządzenie 2019/1157 jest nieważne w zakresie, w jakim zostało przyjęte na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE.

IV. W przedmiocie utrzymania w czasie skutków rozporządzenia 2019/1157

126 Skutki aktu uznanego, którego nieważność stwierdzono, mogą zostać utrzymane ze względu na pewność prawa, w szczególności w przypadku, gdy natychmiastowe skutki wyroku stwierdzającego tę nieważność miałyby poważne negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Parlament/Komisja, C-286/14, EU:C:2016:183, pkt 67).

127 W niniejszym przypadku stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2019/1157 ze skutkiem natychmiastowym mogłoby wywołać poważne negatywne konsekwencje dla znacznej liczby obywateli Unii Europejskiej, w szczególności dla ich bezpieczeństwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

128 W tych okolicznościach Trybunał orzeka, że należy utrzymać skutki tego rozporządzenia do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć dwóch lat, licząc od dnia 1 stycznia roku następującego po dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, nowego rozporządzenia, przyjętego na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE, które je zastąpi.

V. W przedmiocie kosztów

129 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się jest nieważne.

2) Skutki rozporządzenia 2019/1157 zostają utrzymane do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć dwóch lat, licząc od dnia 1 stycznia roku następującego po dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, nowego rozporządzenia, przyjętego na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE, które je zastąpi.

Podpisy