2025/846

7.5.2025.

PROVEDBENA UREDBA KOMISIJE (EU) 2025/846

od 6. svibnja 2025.

o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu prekograničnog potvrđivanja identiteta fizičkih osoba

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ ([1]), a posebno njezin članak 11.a stavak 3.,

budući da:

(1) Uredbom (EU) br. 910/2014 zahtijeva se da europska lisnica za digitalni identitet („lisnica”) i prijavljena sredstva elektroničke identifikacije budu mogući načini autentifikacije za dobivanje pristupa prekograničnim internetskim javnim uslugama koje pružaju države članice. U tim su slučajevima prekogranične autentifikacije evidencije s informacijama o korisniku lisnice ili korisniku prijavljenih sredstava elektroničke identifikacije ponekad već dostupne pouzdajućoj strani putem njezina vlastitog registra ili vanjskog registra, a često i u obliku korisničkog računa. U tim slučajevima pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime može potvrditi jednakost određenih informacija o korisniku koje su preuzete iz lisnica ili prijavljenih sredstava elektroničke identifikacije. To bi se moglo postići, primjerice, primjenom centraliziranog rješenja, kojim bi upravljalo tijelo javnog sektora, za potvrdu informacija koje ta pouzdajuća strana već ima ili su već u registru referentnom za pouzdajuću stranu, što bi mogao biti registar stanovništva ili baza podataka s informacijama o korisničkim računima.

(2) Komisija redovito ocjenjuje nove tehnologije, prakse, norme i tehničke specifikacije. Kako bi države članice u najvećoj mogućoj mjeri usklađeno razvijale i certificirale lisnice, tehničke specifikacije utvrđene u ovoj Uredbi temelje se na Preporuci Komisije (EU) 2021/946 ([2]), osobito na njezinu arhitekturnom i referentnom okviru. U skladu s uvodnom izjavom 75. Uredbe (EU) 2024/1183 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]) Komisija bi ovu Uredbu trebala preispitivati i, prema potrebi, ažurirati kako bi bila u skladu s globalnim kretanjima, arhitekturnim i referentnim okvirom te provjerenim praksama na unutarnjem tržištu.

(3) Kako bi postupak potvrđivanja identiteta funkcionirao pouzdano u svim državama članicama, kad fizička osoba prvi put zatraži pristup usluzi kojom upravlja pouzdajuća strana, države članice koje djeluju kao pouzdajuće strane identitet bi prvi put trebale potvrditi na temelju najmanjeg skupa podataka iz Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/1501 ([4]) ili skupa osobnih identifikacijskih podataka iz Provedbene uredbe Komisije (EU) 2024/2977 ([5]).

([1]) SL L 257, 28.8.2014., str. 73., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj.
([2]) Preporuka Komisije (EU) 2021/946 od 3. lipnja 2021. o zajedničkom Unijinu paketu alata za koordinirani pristup europskom okviru za digitalni identitet (SL L 210, 14.6.2021., str. 51., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/946/oj).
([3]) Uredba (EU) 2024/1183 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) br. 910/2014 u pogledu uspostave europskog okvira za digitalni identitet, SL L, 2024/1183, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj).
([4]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1501 od 8. rujna 2015. o okviru za interoperabilnost u skladu s člankom 12. stavkom 8. Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu (SL L 235, 9.9.2015., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1501/oj).
([5]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2024/2977 od 28. studenoga 2024. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu osobnih identifikacijskih podataka i elektroničkih potvrda atributa koji se izdaju europskim lisnicama za digitalni identitet (SL L, 2024/2977, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/2977/oj).

Ova se Uredba odnosi na države članice koje djeluju kao pouzdajuće strane, a Uredbom (EU) br. 910/2014 prepušta se državama članicama da odluče hoće li sustav potvrđivanja identiteta biti dostupan i privatnim pouzdajućim stranama. Ako države članice omoguće dostupnost potvrđivanja identiteta pouzdajućim stranama koje nisu tijela javnog sektora, trebale bi u najvećoj mogućoj mjeri primjenjivati mehanizme i postupke utvrđene u ovoj Uredbi.

(4) Kad je riječ o prekograničnom potvrđivanju identiteta pri korištenju lisnica, informacije koje se upotrebljavaju za nedvosmisleno potvrđivanje identiteta trebale bi biti obvezne identifikacijske oznake podataka za skup osobnih identifikacijskih podataka iz odjeljka 1. Priloga Provedbenoj uredbi (EU) 2024/2977, zajedno sa svim neobveznim podacima koji su nužni za potvrdu jedinstvenosti tog skupa osobnih identifikacijskih podataka.

(5) Kad je riječ o prekograničnom potvrđivanju identiteta pri korištenju prijavljenih sredstava elektroničke identifikacije, informacije koje se upotrebljavaju za nedvosmisleno potvrđivanje identiteta trebali bi biti obvezni atributi najmanjeg skupa podataka za fizičku osobu kako je utvrđeno u odjeljku 1. Priloga Provedbenoj uredbi (EU) 2015/1501. Obvezne atribute najmanjeg skupa podataka za fizičku osobu trebalo bi tumačiti u kontekstu Provedbene uredbe (EU) 2015/1501, u kojoj je atribut dio najmanjeg skupa osobnih identifikacijskih podataka, a ne prema definiciji atributa iz članka 3. točke 43. Uredbe (EU) br. 910/2014 kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2024/1183.

(6) Postupak potvrđivanja identiteta možda neće uvijek biti uspješan jer pouzdajuća strana identitet mora nedvosmisleno potvrditi na temelju postojećih informacija. Kako bi se pouzdajućim stranama omogućila odgovarajuća fleksibilnost, države članice mogu uvesti dopunske postupke kojima se postiže jednako pouzdan ishod postupka potvrđivanja identiteta.

(7) Kad se zaključi da je postupak potvrđivanja identiteta uspješan u skladu s odredbama ove Uredbe, pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime ili registar referentan za pouzdajuće strane ili centralizirani sustav trebali bi osigurati da je korisnik obaviješten o uspješnoj registraciji, među ostalim prikazivanjem korisničkog imena ili pseudonima i, prema potrebi, o raspoloživim opcijama pohrane rezultata postupka potvrđivanja identiteta. Te opcije mogu biti, među ostalim, pohrana asocijacije u registar kojim upravlja pouzdajuća strana i/ili u registar koji joj je referentan i/ili izdavanje namjenske elektroničke potvrde atributa koja sadržava asocijaciju koja se može ponovno upotrijebiti i/ili alternativne mogućnosti koje pruža pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime. Ako je primjenjivo, korisnici bi trebali moći odabrati opciju i imati kontrolu nad vremenom čuvanja kako bi dovršene postupke potvrđivanja identiteta mogli ponovno iskoristiti.

(8) Kad se identitet korisnika ne uspije potvrditi, radi veće transparentnosti i bolje korisničke kontrole korisniku bi trebalo jasno obrazložiti zašto je potvrđivanje bilo neuspješno. Osim toga, korisnika bi trebalo informirati o svim mogućim sljedećim koracima. To bi trebalo uključivati informacije koje su korištene u postupku potvrđivanja identiteta i sva utvrđena nepodudaranja te jasna objašnjenja i upute o mogućim pravnim sredstvima i dopunskim postupcima.

(9) Kako bi pri svakom potvrđivanju identiteta bili dostupni odgovarajući mehanizmi pravne zaštite, pouzdajuće strane ili strane koje djeluju u njihovo ime ili registri referentni za pouzdajuće strane trebali bi voditi odgovarajuću evidenciju o postupku potvrđivanja identiteta, informacijama koje se upotrebljavaju za potvrđivanje i bilo kojoj drugoj popratnoj dokumentaciji koju je dala fizička osoba te ishodu postupka potvrđivanja identiteta. Ta bi se evidencija trebala čuvati najmanje šest, a najviše 12 mjeseci kako bi se omogućila registracija i obrada pritužbi korisnika. Vrijeme čuvanja može se produljiti ako je tako propisano pravom Unije ili nacionalnim pravom.

(10) Kako korisnici lisnice ne bi morali ponavljati postupak potvrđivanja identiteta, države članice mogu zahtijevati da sustavi za potvrđivanje identiteta imaju mogućnost izdavanja elektroničke potvrde atributa koja sadržava vezu između korisnika lisnice i registra u kojem je taj korisnik registriran kao poznati korisnik. Druga je mogućnost da države članice pohrane asocijaciju kao upućivanje na registar koji je dostupan pouzdajućoj strani ili upotrijebe druge pomoćne metode.

(11) Kako bi lisnice koje se stavljaju na raspolaganje u skladu sa zahtjevima iz članka 5.a stavka 1. Uredbe (EU) br. 910/2014 i prijavljeni sustavi elektroničke identifikacije mogli iskoristiti prednosti funkcionalnih sustava za potvrđivanje identiteta, potrebno je odrediti dulji rok za primjenu odgovarajućih odredaba ove Uredbe. Kad je riječ o lisnicama, svaka država članica trebala bi staviti na raspolaganje najmanje jednu lisnicu u roku od 24 mjeseca od datuma stupanja na snagu provedbenih akata iz članka 5.a stavka 23. i članka 5.c stavka 6. Uredbe (EU) br. 910/2014. Stoga bi se primjena relevantnih odredaba ove Uredbe o potvrđivanju identiteta na temelju lisnica trebala podudarati s tim vremenskim okvirom. Kad je riječ o prijavljenim sustavima elektroničke identifikacije, trebalo bi dati dovoljno vremena za zamjenu funkcionalnosti za potvrđivanje identiteta.

(12) Budući da je korištenje lisnice dobrovoljno, države članice trebale bi korisnicima omogućiti alternativne metode pristupa uslugama koje pružaju kad djeluju kao pouzdajuće strane.

(13) Kad se novi korisnik želi autentificirati za elektroničku uslugu, registracija tog korisnika može biti izvedena na neprimjetan način, tako da mu vizualno i tehnički može izgledati isto kao kad se u tu uslugu prijavljuje kao postojeći korisnik. Zbog toga bi se za potrebe ove Uredbe registracija novog korisnika za elektroničku uslugu trebala smatrati istovjetnom uspješnom postupku potvrđivanja identiteta.

(14) Države članice trebale bi se pobrinuti da postupak potvrđivanja identiteta funkcionira neometano i da za korisnika ne bude višestrukih promjena sesije i repetitivnih koraka, čak i ako taj postupak isprva nije uspješan i moraju se provesti dopunski postupci.

(15) Države članice mogu koncipirati svoja korisnička sučelja i obavijesti na način koji odgovara njihovu nacionalnom kontekstu, uzimajući u obzir smisao zahtjeva sadržanih u ovoj Uredbi.

(16) Na sve aktivnosti obrade osobnih podataka na temelju ove Uredbe primjenjuju se Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća ([6]) i, prema potrebi, Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([7]).

(17) Provedeno je savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka u skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća ([8]) te je on dao mišljenje 31. siječnja 2025.

(18) Mjere predviđene u ovoj Uredbi u skladu su s mišljenjem Odbora osnovanog člankom 48. Uredbe (EU) br. 910/2014,

([6]) Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([7]) Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL L 201, 31.7.2002., str. 37., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2002/58/oj).

([8]) Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).

DONIJELA JE OVU UREDBU:

Članak 1.

Predmet

Ovom se Uredbom utvrđuju pravila za prekograničnо potvrđivanje identiteta fizičkih osoba koje rade tijela javnog sektora ili tijela koja djeluju u ime tijela javnog sektora, koja će se redovito ažurirati kako bi bila u skladu s razvojem tehnologije i normi te s radom na temelju Preporuke Komisije (EU) 2021/946, osobito na temelju arhitekturnog i referentnog okvira.

Članak 2.

Opći zahtjevi

1. Ako tijelo javnog sektora djeluje kao pouzdajuća strana u kontekstu prekogranične internetske usluge koju nudi to tijelo ili koja se nudi u njegovo ime, države članice osiguravaju da se za nedvosmisleno potvrđivanje identiteta fizičkih osoba primjenjuje postupak iz stavka 2.

2. Nedvosmisleno potvrđivanje identiteta radi pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime ili registar referentan za pouzdajuće strane ili centralizirani sustav traženjem, primanjem i validiranjem, ovisno o slučaju, autentičnosti informacija iz stavka 3. ili 4.

3. Pri korištenju lisnice informacije koje se upotrebljavaju za nedvosmisleno potvrđivanje identiteta moraju biti osobni identifikacijski podaci iz odjeljka 1. Priloga Provedbenoj uredbi (EU) 2024/2977 i eventualni neobvezni podaci nužni kako bi se osiguralo da je predočeni skup podataka jedinstven, uključujući, prema potrebi, dodatne informacije ili dopunske postupke.

4. Pri korištenju prijavljenog sustava elektroničke identifikacije informacije koje se upotrebljavaju za nedvosmisleno potvrđivanje identiteta moraju biti obvezni atributi najmanjeg skupa podataka za fizičku osobu kako je utvrđeno u odjeljku 1. Priloga Provedbenoj uredbi (EU) 2015/1501, uključujući, prema potrebi, dodatne informacije ili dopunske postupke.

5. Da bi ustanovila može li nedvosmisleno potvrditi identitet, pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime provjerava da su informacije koje je dao korisnik jednake informacijama koje je ta pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime već registrirala ili se već nalaze u registru referentnom za pouzdajuće strane.

6. Na ishod postupka opisanog u stavku 5., koliko god je to moguće, ne smiju utjecati razlike u transliteraciji, razmacima, spojnicama, spajanju riječi i slične pravopisne varijacije koje su propisane pravom Unije ili nacionalnim pravom države članice.

7. Ako su informacije iz stavka 2. jednake i odnose se samo na jednu fizičku osobu ili ako ishod postupka dovede do nove registracije korisnika koja je po svojoj funkciji istovjetna uspješnom potvrđivanju identiteta, zaključuje se da je postupak potvrđivanja identiteta uspješan i da je identitet nedvosmisleno potvrđen. Ako informacije nisu jednake ili se odnose na više od jedne fizičke osobe ili ako strana koja radi potvrđivanje identiteta ne može jamčiti da je identitet nedvosmisleno potvrđen, zaključuje se da je postupak potvrđivanja identiteta neuspješan.

8. Države članice mogu koristiti centralizirane sustave potvrđivanja identiteta kojima upravlja tijelo javnog sektora iz te države članice kako bi osigurale da se prijavljena sredstva elektroničke identifikacije ili lisnice iz druge države članice mogu internetskim postupcima usporediti s postojećim registracijama i evidencijama.

9. Ako države članice omogućuju da potvrđivanje identiteta rade pouzdajuće strane lisnice koje nisu tijela javnog sektora, primjenjuju se, prema potrebi, mehanizmi i postupci utvrđeni u ovoj Uredbi.

Članak 3.

Obveze pouzdajućih strana ako je postupak potvrđivanja identiteta uspješan

1. Ako korisnik prvi put prolazi kroz postupak potvrđivanja identiteta i zaključi se da je postupak uspješan u skladu s člankom 2. stavkom 7., pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime ili registar referentan za pouzdajuće strane ili centralizirani sustav mora se pobrinuti da korisnik bude obaviješten da mu je odobren pristup usluzi kojoj je zatražio pristup.

2. Prema potrebi, korisnika se također obavješćuje:

(a) da se registrirao kao novi korisnik;

(b) da je potvrđeno da mu identitet odgovara identitetu jednog postojećeg korisnika pouzdajuće strane;

(c) da je potvrđeno da mu identitet odgovara identitetu jednog postojećeg korisnika u registru referentnom za pouzdajuću stranu ili stranu koja djeluje u njezino ime;

(d) da može ponovno iskoristiti dovršene postupke potvrđivanja identiteta odabirom jedne od sljedećih opcija koje uključuju vrijeme čuvanja:

— pohranu asocijacije koja se može ponovno upotrijebiti u budućim zahtjevima za pristup u registar kojim upravlja pouzdajuća strana ili u registar referentan za pouzdajuću stranu,

— izdavanje namjenske elektroničke potvrde atributa koja sadržava asocijaciju koja se može ponovno upotrijebiti u budućim zahtjevima za pristup,

— alternativne opcije koje se mogu ponovno upotrijebiti u budućim zahtjevima za pristup, a koje nudi pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime ili centralizirani sustav.

Članak 4.

Obveze pouzdajućih strana ako postupak potvrđivanja identiteta nije uspješan

1. Ako se zaključi da je postupak potvrđivanja identiteta neuspješan u skladu s člankom 2. stavkom 7., pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime ili centralizirani sustav osigurava da korisnik prijavljenih sredstava elektroničke identifikacije ili lisnice bude obaviješten u sljedećim slučajevima:

(a) ako nije uspješno i nedvosmisleno potvrđeno da se podaci koji su stavljeni na raspolaganje odnose na postojećeg korisnika pouzdajuće strane ili u registru referentnom za pouzdajuću stranu ili stranu koja djeluje u njezino ime;

(b) ako su mu dostupne druge opcije potvrđivanja identiteta ili druge metode za dobivanje pristupa usluzi.

2. Opcije ili druge metode iz stavka 1. točke (b) mogu, među ostalim, biti:

(a) druga prijavljena sredstva elektroničke identifikacije ili druga lisnica;

(b) ažuriranje informacija koje su već registrirane pri pouzdajućoj strani ili strani koja djeluje u njezino ime ili u referentnom registru za pouzdajuću stranu ili u centraliziranom sustavu za potvrđivanje identiteta;

(c) dodatne informacije koje pruža pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime za potrebe potvrđivanja identiteta ili centralizirani sustav.

3. Ako dopunske metode rezultiraju uspješno i nedvosmisleno potvrđenim identitetom ili registracijom, ishod mora biti u skladu s obvezama iz članka 3.

4. Ako pouzdajuća strana ili centralizirani sustav na početku ili nakon neuspješnog provođenja dopunskih postupaka potvrđivanja identiteta utvrdi da korisnik nije prethodno registriran, može ga smatrati novim korisnikom i prema potrebi ga registrirati u skladu s relevantnim nacionalnim pravom ili administrativnim praksama.

5. Ako se identitet ne uspije nedvosmisleno potvrditi dopunskim metodama, strana koja potvrđuje identitet može provjeriti je li korisnik već imao interakcije s pouzdajućom stranom ili registrom referentnim za pouzdajuću stranu te ga, ako ih nije imao, smatrati novim korisnikom.

6. U slučaju novog korisnika pouzdajuće strane primjenjuju postupak iz članka 3. Pouzdajuće strane mogu ga registrirati u skladu s nacionalnim pravom ili administrativnim praksama.

Članak 5.

Obveze pouzdajućih strana nakon dovršetka postupka potvrđivanja identiteta

1. Nakon dovršetka postupka potvrđivanja identiteta kako je utvrđen u članku 2., bez obzira na to je li bio uspješan ili neuspješan, pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime čuva evidenciju o postupku i ishodu potvrđivanja identiteta, ili se ona čuva u registru koji je referentan za pouzdajuću stranu, uključujući, ako je dostupno:

(a) vrijednosti koje su dali korisnik i pouzdajuća strana i koje se upotrebljavaju za postupak potvrđivanja identiteta;

(b) datum i vrijeme potvrđivanja identiteta;

(c) svu relevantnu dokumentaciju predočenu u okviru dopunskih metoda iz članka 4. stavaka 1. i 2. koja je nužna za rješavanje sporova;

(d) ako je primjenjivo, sve identifikacijske oznake ili brojeve računa koji se odnose na fizičku osobu i koje upotrebljava pouzdajuća strana ili strana koja djeluje u njezino ime, referentni registar za pouzdajuće strane ili centralizirani sustav za potvrđivanje identiteta.

2. Pouzdajuće strane ili strane koje djeluju u njihovo ime uzimaju u obzir načela integrirane sigurnosti i privatnosti koja se odnose na evidentiranje informacija iz stavka 1.

3. Pouzdajuće strane ili strane koje djeluju u njihovo ime dužne su za potrebe sigurnosti čuvati evidenciju najmanje šest, a najviše 12 mjeseci. Za ostale potrebe, među ostalim, radi registracije i obrade pritužbi korisnika, vrijeme čuvanja može biti dulje ako je to propisano pravom Unije ili nacionalnim pravom.

Članak 6.

Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Primjenjuje se od 24. prosinca 2026.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 6. svibnja 2025.

Za Komisiju
Predsjednica
Ursula VON DER LEYEN