

Ενσωμάτωση της εικόνας του προσώπου και δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων στο μέσο αποθήκευσης των δελτίων ταυτότητας

Η υποχρέωση ενσωμάτωσης της εικόνας του προσώπου και δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων στο μέσο αποθήκευσης των δελτίων ταυτότητας, που προβλέπει ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1157, συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το Δικαστήριο κηρύσσει ανίσχυρο τον Κανονισμό λόγω έκδοσης επί εσφαλμένης νομικής βάσης, αλλά διατηρεί τα αποτελέσματά του έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026 ή έως ότου εκδοθεί νέος Κανονισμός.

προδικαστική παραπομπή – Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1157 – ενίσχυση της ασφάλειας των δελτίων ταυτότητας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης – κύρος – νομική βάση – άρθρο 21 παρ. 2 ΣΛΕΕ – άρθρο 77 παρ. 3 ΣΛΕΕ – Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1157 – άρθρο 3 παρ. 5 – υποχρέωση των κρατών μελών να ενσωματώνουν στο μέσο αποθήκευσης των δελτίων ταυτότητας δύο δακτυλικά αποτυπώματα σε διαλειτουργικούς ψηφιακούς μορφοτύπους – άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής – άρθρο 8 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα – Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 – άρθρο 35 – υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεως αντικτύπου σχετικά με την προστασία δεδομένων – διατήρηση των διαχρονικών αποτελεσμάτων Κανονισμού που κηρύσσεται ανίσχυρος

ΔΕΕ C-61/22, Landeshauptstadt Wiesbaden, 21.03.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: Κ. Lenaerts, Εισηγητής: Ε. Regan, Γεν. Εισαγγελέας: L. Medina, ECLI:EU:C:2024:251 – Προδικαστική παραπομπή

Η αίτηση για έκδοση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του RL, Γερμανού πολίτη, και, αφετέρου, του Δήμου Wiesbaden στη Γερμανία (στο εξής: Δήμος) και αφορούσε αίτηση του πρώτου προς τις αρμόδιες αρχές του δεύτερου για χορήγηση νέου δελτίου ταυτότητας, χωρίς την ενσωμάτωση των δακτυλικών του αποτυπωμάτων. Ο Δήμος απέρριψε την αίτηση του προσφεύγοντα, με το σκεπτικό ότι η ενσωμάτωση δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων στα δελτία ταυτότητας είναι υποχρεωτική, σύμφωνα με τον γερμανικό νόμο περί δελτίων ταυτότητας και ηλεκτρονικού αποδεικτικού ταυτότητας, όπως το γερμανικό δίκαιο προσαρμόστηκε στις προβλέψεις του Ευρωπαϊού νομοθέτη¹.

Ειδικότερα, το άρθρο 3 παρ. 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1157 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την ενίσχυση της ασφάλειας των δελτίων ταυτότητας των πολιτών της Ένωσης και των εγγράφων διαμονής που εκδίδονται για πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας (στο εξής: Κανονισμός), προβλέπει ότι: «*Τα δελτία ταυτότητας περιλαμβάνουν μέσο αποθήκευσης υψηλής ασφάλειας το οποίο περιέχει βιομετρικά δεδομένα που συνίστανται σε εικόνα του προσώπου του κατόχου του δελτίου και δύο δακτυλικά αποτυπώματα σε ψηφιακούς μορφοτύπους...*».

Μετά την απόρριψη της αίτησής του από τον Δήμο, ο RL προσέφυγε στο αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο της Γερμανίας (στο εξής: αιτούν δικαστήριο), αιτούμενος να υποχρεωθεί ο Δήμος να του χορηγήσει νέο δελτίο ταυτότητας, χωρίς την ενσωμάτωση των δακτυλικών αποτυπωμάτων του. Το αιτούν δικαστήριο, έχοντας αμφιβολίες ως προς το αν το άρθρο 3 παρ. 5 του Κανονισμού συνάδει με το δικαίωμα της Ένωσης, ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε το κάτωθι προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο), το οποίο αποτελούνταν από τρία υποερωτήματα:

¹ Να σημειωθεί ότι η χώρα μας, μαζί με τη Βουλγαρία και την Πορτογαλία, έλαβε προειδοποιητική επιστολή (INFR(2023)2003) τον Ιούλιο του 2023 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για μη έγκαιρη συμμόρφωση με τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1157. Η υπουργική απόφαση για την έναρξη έκδοσης νέων δελτίων ταυτότητας Ελλήνων πολιτών δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τον Σεπτέμβριο του 2023 (ΦΕΚ Β'5328/07.09.2023), εντός της δέμηνης προθεσμίας που δόθηκε από την Επιτροπή.

Αντιβαίνει η υποχρέωση ενσωμάτωσης και αποθήκευσης δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων στα δελτία ταυτότητας, που προβλέπει το άρθρο 3 παρ. 5 του Κανονισμού, στο δίκαιο της Ένωσης και συγκεκριμένα:

α) στο άρθρο 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και την ειδική νομοθετική διαδικασία που προβλέπει,

β) στο άρθρο 35 παρ. 10 του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία Δεδομένων² (στο εξής: ΓΚΠΔ) και στην υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης αντικτύπου,

γ) στα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΧΘΔΕΕ) για το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, αντίστοιχα;

Να σημειωθεί ότι, εκτός από τους διαδίκους της ένδικης διαφοράς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στη δίκη παρενέβησαν επίσης οι Κυβερνήσεις του Βελγίου, της Ισπανίας και της Πολωνίας, γεγονός που δείχνει ότι το ζήτημα της έκδοσης νέων ταυτοτήτων, με την υποχρεωτική ενσωμάτωση και αποθήκευση δακτυλικών αποτυπωμάτων και τα συνακόλουθα ζητήματα που εγείρονται στο πλαίσιο του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, απασχολούν αρκετά κράτη μέλη.

Παρατηρήσεις

*Βασιλική-Ελένη Γκέκα**

I. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1157

Σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο «Σχέδιο δράσης της Επιτροπής για την ενίσχυση της απόκρισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απάτη σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα³», μεταξύ των πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων βρίσκονται τα εθνικά δελτία ταυτότητας, που εκδόθηκαν χωρίς να πληρούν τα ελάχιστα διεθνή πρότυπα ασφαλείας. Ως εκ τούτου, κομβικός παράγοντας αναδεικνύεται η ενίσχυση της ασφάλειας των δελτίων ταυτότητας και, εκ του αποτελέσματος, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και η καλύτερη διαχείριση των συνόρων⁴. Ο Κανονισμός, επομένως, αποσκοπεί στην πρόβλεψη ασφαλέστερων δελτίων ταυτότητας, στοχεύοντας παράλληλα στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους. Επιχειρείται, έτσι, η εξεύρεση της σωστής ισορροπίας ανάμεσα στη διασφάλιση της κινητικότητας και την ενίσχυση της ασφάλειας.

Το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκ. 3 και 4 του ίδιου, καλύπτει τα έγγραφα που αναφέρονται στην Οδηγία 2004/38/ΕΚ: δηλαδή, δελτία ταυτότητας, έγγραφα διαμονής για πολίτες της ΕΕ και έγγραφα διαμονής για μέλη της οικογένειας, που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους. Σύμφωνα με την ανωτέρω Οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία, τα κράτη μέλη εκδίδουν και ανανεώνουν τα δελτία ταυτότητας στους υπηκόους τους, για να χρησιμοποιηθούν ενδεικτικά, κατά την έξοδο και την είσοδο στο έδαφος ενός κράτους μέλους.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό, στα νέα δελτία ταυτότητας, που χορηγούν τα κράτη μέλη, είναι υποχρεωτική η ψηφιακή ενσωμάτωση και η αποθήκευση της εικόνας του προσώπου του πολίτη και δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων («βιομετρικά δεδομένα»), κατά

² Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ.

* *ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγένη», ΚΔΕΟΔ*

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Έγγρ. 15502/16.

⁴ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής απόκρισης στην απάτη σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα, Έγγρ. 7696/17.

παρόμοιο τρόπο με τα οριζόμενα για τα βιομετρικά διαβατήρια⁵ και τις βιομετρικές άδειες διαμονής για τους υπηκόους τρίτων χωρών (άρθρο 3 παρ. 5). Τα νέα δελτία ταυτότητας υιοθετούν τα πρωτόκολλα ασφαλείας του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO), ως Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών που διασφαλίζει την ασφάλεια των αερομεταφορών. Από την υποχρέωση παροχής δακτυλικών αποτυπωμάτων εξαιρούνται τα πρόσωπα που αδυνατούν να δώσουν δακτυλικά αποτυπώματα για σωματικούς λόγους (άρθρο 3 παρ. 7 και άρθρο 6), τα παιδιά κάτω των 6 ετών, ενώ για τα παιδιά ηλικίας 6-12 ετών προβλέπεται δυναμική απαλλαγή (άρθρο 3 παρ. 7).

Ο Κανονισμός εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις 20 Ιουνίου 2019 και εφαρμόζεται από τις 2 Αυγούστου 2021 (άρθρο 16). Τα μέχρι πρότινος ισχύοντα δελτία ταυτότητας καταργούνται σταδιακά (άρθρο 5). Πριν από την έκδοση του Κανονισμού, προβλέπονταν διάφοροι τύποι ταυτότητας από τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών και συνακόλουθα διαπιστώνονταν σημαντικές διαφορές μεταξύ της ασφάλειας που παρείχαν⁶. Οι εν λόγω διαφορές αύξαναν τον κίνδυνο παραποίησης και πλαστογράφησης εγγράφων και προκαλούσαν επιπλέον εμπόδια για τους πολίτες της Ένωσης κατά την άσκηση του δικαιώματός τους στην ελεύθερη κυκλοφορία⁷.

II. Ανάλυση των τριών προβαλλόμενων λόγων για το κύρος του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1157

A. Έκδοση επί εσφαλμένης νομικής βάσης⁸

Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, αρχικά, αν ο Κανονισμός είναι ανίσχυρος διότι εκδόθηκε επί τη βάση του άρθρου 21 παρ. 2 της ΣΛΕΕ⁹ και σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία αντί του άρθρου 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ¹⁰ και της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας, που προβλέπει. Ως γνωστόν, για να είναι έγκυρη μία νομικά δεσμευτική πράξη του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, είτε πρόκειται για Κανονισμό, Οδηγία ή Απόφαση, απαιτείται η θέσπιση της να προβλέπεται από ειδική διάταξη της Συνθήκης, η οποία συνιστά και τη νομική βάση της πράξης¹¹. Η επιλογή της νομικής βάσης, ακολούθως, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά

⁵. Στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, η έκδοση δελτίου ταυτότητας είναι υποχρεωτική, εν αντιθέσει με την έκδοση διαβατηρίου που είναι προαιρετική.

⁶. Στην Ελλάδα, η σχετική με τις ταυτότητες νομοθεσία συγκέντρωνε ανέκαθεν έντονο νομικό και κοινωνικό ενδιαφέρον. Το ν.δ. 127/1969 προέβλεπε την έκδοση δελτίου ταυτότητας, ορίζοντας στο άρθρο 2 ότι τα δελτία ταυτότητας περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα στοιχεία: «1) Φωτογραφία κατόχου. 2) Δακτυλικόν αποτύπωμα [...]». Επομένως, η δακτυλοσκόπηση ήταν γνωστή στο προϊσχύον ελληνικό καθεστώς. Ο Ν. 1599/1986 προβλεπόταν να αντικαταστήσει το ανωτέρω ν.δ., απαλείφοντας τη ρύθμιση για το δακτυλικό αποτύπωμα. Ωστόσο, δυνάμει μεταβατικής διάταξης του Ν. 1599/1986, δίδονταν διαδοχικές παρατάσεις στο ν.δ. 127/1969 μέχρι το 2000. Σταθμό αποτέλεσε η με αριθμ. 510/17/15-05-2000 γνωμοδότηση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η οποία έκρινε ότι «το δακτυλικό αποτύπωμα δεν είναι αναγκαίο για την βεβαίωση της ταυτότητας του υποκειμένου, αφού αυτή καταρχήν προκύπτει από την προβλεπόμενη φωτογραφία. Επιπλέον, κατά την κοινή αντίληψη, το αποτύπωμα (η «σήμανση») συνδέεται με την υποψία ή διαπίστωση εγκληματικής δραστηριότητας («σεσημασμένοι»), η απόδοση της οποίας έστω και εν δυνάμει στο σύνολο του ελληνικού λαού, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο και προσβάλλει την προστατευόμενη από το Σύνταγμα αξία του ανθρώπου». Έκτοτε, και μέχρι την έκδοση του Κανονισμού, το δακτυλικό αποτύπωμα δεν περιλαμβανόταν στις ελληνικές ταυτότητες. Βλ. Ε. BENIZΕΛΟΣ, Σχόλιο στην 510/17/15.5.2000 πράξη της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα για τις ταυτότητες, ΤοΣ, 2000, σ. 935.

⁷. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1157, 20.09.2023.

⁸. Σκ. 44-63 της σχολιαζόμενης απόφασης.

⁹. Σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 21 της ΣΛΕΕ, «1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών [...]. 2. Εάν, προς επίτευξη αυτού του στόχου, απαιτείται δράση της Ένωσης και εφόσον οι Συνθήκες δεν έχουν προβλέψει εξουσίες προς τούτο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίσουν διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 δικαιωμάτων».

¹⁰. Σύμφωνα με το άρθρο 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, «Εάν, για τη διευκόλυνση της άσκησης του προβλεπόμενου στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α) δικαιώματος, φαίνεται αναγκαία δράση της Ένωσης, και εφόσον οι Συνθήκες δεν έχουν προβλέψει εξουσίες δράσης προς τούτο, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, μπορεί να θεσπίζει διατάξεις σχετικά με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

¹¹. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2021, σσ. 483-486.

κριτήρια, όπως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης, τα οποία υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου¹². Μάλιστα, αν μία πράξη επιδιώκει περισσότερους από έναν σκοπούς, για την επιλογή της νομικής βάσης λαμβάνεται υπόψη ο κύριος ή ο πρωτεύον σκοπός¹³. Το Δικαστήριο, περαιτέρω, υπενθύμισε την αρχή ότι ο ειδικός κανόνας υπερισχύει του γενικού και, επομένως, εάν η έκδοση του Κανονισμού μπορεί να στηριχθεί σε ειδικότερη διάταξη της Συνθήκης, θα πρέπει να εφαρμοστεί αυτή έναντι της γενικής.

Εν προκειμένω, για να διευκολυνθεί η άσκηση του κατοχυρωμένου δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, η Συνθήκη παρέχει γενική αρμοδιότητα στην Ένωση για τη θέσπιση πράξεων βάσει του άρθρου 21 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, ενώ για περιπτώσεις που σχετίζονται ειδικότερα με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής και τα άλλα εξομοιούμενα έγγραφα παρέχει ειδική αρμοδιότητα στη βάση του άρθρου 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ¹⁴. Στην τελευταία περίπτωση, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο και συνιστά την μία από τις τρεις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες, που προβλέπονται στη Συνθήκη¹⁵. Επομένως, αν θεωρηθεί ότι ο επίμαχος Κανονισμός έχει ως κύριο ή πρωτεύοντα σκοπό τα οριζόμενα στο άρθρο 77 παρ. 3, τότε το τελευταίο έπρεπε να αποτελέσει την επιλεγείσα νομική βάση και όχι το άρθρο 21 παρ. 2.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο Κανονισμός μπορεί μεν να αναφέρεται και σε άλλα θέματα πέραν των ταυτοτήτων (βεβαιώσεις εγγραφής που χορηγούνται δυνάμει του άρθρου 8 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, έγγραφα πιστοποίησης μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 19 της ανωτέρω Οδηγίας), ωστόσο δεν αποτελούν το κυρίαρχο αντικείμενό του και άρα το άρθρο 21 παρ. 2 της ΣΛΕΕ αποτελεί μη σύννομη νομική βάση για την έκδοση του Κανονισμού. Το Δικαστήριο μνημόνευσε, στο σημείο αυτό, τη λύση που δόθηκε στην απόφαση *Schwarz*¹⁶, όπου είχε κριθεί ότι ο Κανονισμός (ΕΚ) 2252/2004, ως ρύθμιση η οποία θεσπίζει πρότυπα για τα βιομετρικά στοιχεία που ενσωματώνονται στα διαβατήρια, ορθώς στηριζόταν στο παλαιό άρθρο 62 σημ. 2 στ. α' ΕΚ, το οποίο αντιστοιχεί πλέον στο άρθρο 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο κήρυξε ανίσχυρο τον Κανονισμό λόγω έκδοσης επί εσφαλμένης νομικής βάσης¹⁷.

*Β. Ενδεχόμενη μη τήρηση του άρθρου 35 παρ. 10 του ΓΚΠΔ*¹⁸

Σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ. 1 του ΓΚΠΔ, όταν μία επεξεργασία ενδέχεται να επιφέρει υψηλό κίνδυνο για τα δικαιώματα των ατόμων, επειδή είναι συστηματική, μεγάλης κλίμακας και αφορά ειδικές κατηγορίες (ευαίσθητων) δεδομένων, ιδίως όταν χρησιμοποιούνται οι νέες τεχνολογίες, ο υπεύθυνος επεξεργασίας οφείλει να διενεργήσει, πριν από την επεξεργασία, εκτίμηση αντικτύπου των σχεδιαζόμενων πράξεων επεξεργασίας στην προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (Data protection impact assessment)¹⁹. Μάλιστα, το άρθρο 35 παρ. 3 του ΓΚΠΔ διευκρινίζει ότι τέτοια εκτίμηση απαιτείται σε περίπτωση μεγάλης κλίμακας επεξεργασίας ειδικών κατηγοριών ευαίσθητων δεδομένων, που αναφέρονται στο άρθρο 9

¹². ΔΕΕ C-156/21, *Ουγγαρία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο*, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:97, σκ. 107.

¹³. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ό.π., σ. 485.

¹⁴. Αντιθέτως, στις Προτάσεις της, η Γεν. Εισαγγελέας L. Medina, 29.06.2023, ECLI:EU:C:2023:520, υποστήριξε ότι το άρθρο 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ δεν συνιστά ειδικότερη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 2 ΣΛΕΕ, καθώς εντάσσεται στον τίτλο V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ σχετικά με τον «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο 2 της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τις «Πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση», και επομένως σχετίζεται αποκλειστικά με τους συνοριακούς ελέγχους. Επιπροσθέτως, η Γεν. Εισαγγελέας επεσήμανε την επικουρική ρήτρα του άρθρου 77 (σημ. 30).

¹⁵. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, *Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ' άρθρον*, εκδ. Σάκκουλα, 2020, άρθρο 289.

¹⁶. ΔΕΕ C-291/12, *Schwarz*, 17.10.2013, ECLI:EU:C:2013:670.

¹⁷. Αντιθέτως, στις Προτάσεις της, η Γεν. Εισαγγελέας L. Medina, ό.π., κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο Κανονισμός είχε εκδοθεί ορθά βάσει του άρθρου 21 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, διότι, πρώτον, ορθώς αποσκοπούσε στη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στα κράτη μέλη, δεύτερον, προς επίτευξη αυτού του σκοπού απαιτούνταν δράση της Ένωσης και, τρίτον, οι Συνθήκες δεν είχαν προβλέψει εξουσίες προς τούτο (σημ. 28-62).

¹⁸. Σκ. 64-68 της σχολιαζόμενης απόφασης.

¹⁹. Βλ. αιτιολογική σκ. 91 του Κανονισμού.

παρ. 1 του ΓΚΠΔ, και στις οποίες συμπεριλαμβάνονται τα βιομετρικά δεδομένα για την αποκλειστική ταυτοποίηση φυσικού προσώπου. Ακολούθως, σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ. 10 του ΓΚΠΔ, εφόσον η επεξεργασία γίνεται προς εκπλήρωση νομικής υποχρέωσης, επί τη βάση του δικαίου της Ένωσης, ο υπεύθυνος επεξεργασίας μπορεί να αξιολογήσει ότι δεν απαιτείται εκτίμηση αντικτύπου, εφόσον, όμως, μία τέτοια εκτίμηση έχει λάβει ήδη χώρα στο πλαίσιο της υιοθέτησης της νομικής βάσης²⁰. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η απουσία, κατά την έκδοση του Κανονισμού, της ανωτέρου εκτίμησης των επιπτώσεων για τα προσωπικά δεδομένα συνιστά διαδικαστική πλημμέλεια, που επιφέρει την ακυρότητά του.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι, στην πραγματικότητα, δεν επρόκειτο για παντελή απουσία εκτίμησης αντικτύπου, όπως υποστήριξε το αιτούν δικαστήριο, αλλά για μη επαρκή εκτίμηση, καθώς αυτή που διενεργήθηκε και συνόδευε την πρόταση δεν ανέλυε την τελική επιλογή της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, στο έγγραφο της εκτίμησης αντικτύπου συμπεριλαμβάνονταν τέσσερις διαφορετικές προτάσεις, που καμία, όμως, δεν υιοθετούσε την υποχρεωτική ενσωμάτωση τόσο της εικόνας του προσώπου όσο και των δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων για τα εθνικά δελτία ταυτότητας²¹.

Μάλιστα, ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, στην υπ' αριθμ. 7/2018 γνωμοδότησή του, της 10ης Αυγούστου 2018, επί της πρότασης του Κανονισμού, αφού διευκρίνισε πρώτα ότι τόσο η εικόνα του προσώπου όσο και τα δακτυλικά αποτυπώματα εμπίπτουν στα ευαίσθητα δεδομένα, επεσήμανε πως «η πρόταση θα έχει ευρύ αντίκτυπο σε περίπου 370 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ, υποβάλλοντας δυννητικά το 85% του πληθυσμού της ΕΕ σε υποχρεωτική λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων». Επομένως, κατά τον Ευρωπαίο Επόπτη, συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 35 παρ. 10 του ΓΚΠΔ και, ως εκ τούτου, θα έπρεπε να είχε διενεργηθεί επαρκής εκτίμηση επιπτώσεων κατά την έκδοση του Κανονισμού.

Στην αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε το Δικαστήριο, όπου με μία αρκετά σύντομη αιτιολογία, έκρινε ότι, αφού ο ίδιος ο Κανονισμός δεν προβλέπει σε κάποια επεξεργασία, αλλά μόνον προβλέπει την επεξεργασία από τα κράτη μέλη, δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 35 παρ. 1 και άρα ούτε και της παρ. 10, η οποία ρυθμίζει μία ειδικότερη περίπτωση της παρ. 1²². Επομένως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν ήταν υποχρεωμένα να διενεργήσουν εκτίμηση αντικτύπου κατά τη νομοθετική διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση του Κανονισμού.

Γ. Ενδεχόμενη ασυμβατότητα με τα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ²³

Σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ, κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το Δικαστήριο, σε πρώτη φάση, προβαίνει σε έλεγχο κατά πόσο η προβλεπόμενη στο άρθρο 3 παρ. 5 του Κανονισμού υποχρέωση συνιστά περιορισμό των ανωτέρω δικαιωμάτων. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι καταφατική και, επομένως, πρέπει να εξακριβωθεί αν ο εν λόγω περιορισμός μπορεί να δικαιολογηθεί.

Όπως προκύπτει από το άρθρο 52 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ, οι περιορισμοί στην άσκηση των, προστατευόμενων από τον Χάρτη, δικαιωμάτων δικαιολογούνται, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις:

Οι περιορισμοί πρέπει: α) να προβλέπονται συγκεκριμένα από τον νόμο, β) να ανταποκρίνονται πραγματικά σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση, γ) να σέβονται το

²⁰. Λ. ΜΗΤΡΟΥ, Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Νέο δίκαιο – νέες υποχρεώσεις – νέα δικαιώματα, εκδ. Σάκκουλα, 2017, σσ. 100-104.

²¹. Βλ. Υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση Κανονισμού, SWD(2018) 110 final.

²². Η Γεν. Εισαγγελέας L. Medina, ό.π., θεώρησε ότι ο ΓΚΠΔ και ο Κανονισμός ως πράξεις του παράγωγου δικαίου της Ένωσης έχουν ίση τυπική ισχύ. Επιπλέον, ο ΓΚΠΔ δεν καθορίζει κανένα κριτήριο με βάση το οποίο θα πρέπει να αξιολογείται η εγκυρότητα άλλου κανόνα του παράγωγου δικαίου της Ένωσης (σημ. 115).

²³. Σκ. 69-125 της σχολιαζόμενης απόφασης.

βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων, δ) να είναι πρόσφοροι, αναγκαίοι και να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας²⁴.

Μάλιστα, το άρθρο 8 παρ. 2 του ΧΘΔΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, για καθορισμένους σκοπούς, με βάση θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από τον νόμο και σύμφωνα με τη νόμιμη διαδικασία. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων²⁵ προκύπτει ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ υπόκεινται δυνητικά σε περιορισμούς, καθώς δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε σχέση με την αλληλεπίδραση εντός του κοινωνικού συνόλου²⁶.

α) Τήρηση της αρχής της νομιμότητας

Ειδικότερα, για τη δικαιολόγηση ενός περιορισμού απαιτείται η ύπαρξη ειδικής νομικής βάσης, η οποία θα πρέπει να ορίζει σαφώς και επαρκώς τους όρους του περιορισμού. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο καταλήγει ότι ο επίμαχος περιορισμός τηρεί την αρχή της νομιμότητας, καθώς τόσο το άρθρο 3 παρ. 5 όσο και το άρθρο 10 παρ. 1 και 3²⁷ του Κανονισμού προβλέπουν με σαφήνεια και ακρίβεια τους όρους εφαρμογής και την έκταση του περιορισμού.

β) Επίκληση σκοπού γενικού συμφέροντος

Οι περιορισμοί πρέπει, περαιτέρω, να ανταποκρίνονται πράγματι σε στόχους γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζονται από την Ένωση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τόσο η πρόληψη της πλαστογράφησης των δελτίων ταυτότητας και η καταπολέμηση της δόλιας χρήσης τους²⁸, όσο και ο σκοπός της διασφάλισης της διαλειτουργικότητας των συστημάτων²⁹ συνιστούν σκοπούς γενικού συμφέροντος, αναγνωριζόμενους από την Ένωση.

γ) Σεβασμός του πυρήνα των δικαιωμάτων

Περαιτέρω, ένας περιορισμός, για να κριθεί δικαιολογημένος, θα πρέπει να σέβεται την ουσία, το βασικό περιεχόμενο των περιοριζόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως εγγύηση του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας³⁰. Κατά το Δικαστήριο, πληρούται εξίσου και αυτή η προϋπόθεση, καθώς τα δακτυλικά αποτυπώματα που συλλέγονται και αποθηκεύονται δεν μπορούν να «φωτογραφίσουν» άμεσα την ιδιωτική ζωή των υποκειμένων τους.

δ) Τήρηση της αρχής της αναλογικότητας

Ακολούθως, οι περιορισμοί δεν πρέπει να υπερβαίνουν το απολύτως αναγκαίο μέτρο. Ως εκ τούτου, αν υπάρχουν διαθέσιμα λιγότερο επεμβατικά μέσα για την επίτευξη του ίδιου σκοπού, θα πρέπει να εφαρμόζονται εκείνα. Ωστόσο, κατά το Δικαστήριο, η συμπερίληψη μόνο της εικόνας του προσώπου θα συνιστούσε λιγότερο αποτελεσματικό μέσο ταυτοποίησης. Μάλιστα, η ενσωμάτωση ενός μόνο δακτυλικού αποτυπώματος, ή των λεγόμενων «λεπτομερειών»

²⁴ Η διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 52 έχει σαφείς επιρροές από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΚ C-292/97, *Karlsson κ.λπ.*, 13.04.2000, ECLI:EU:C:2000:202, σκ. 45.

²⁵ Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, ό.π., σσ. 2121-2124.

²⁶ ΔΕΕ C-793/19, *SpaceNet*, 20.09.2022, ECLI:EU:C:2022:702, σκ. 63.

²⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 10, «1. Η συλλογή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων διενεργείται μόνον από ειδικευμένο και δεόντως εξουσιοδοτημένο προσωπικό[...]. 3. [...] τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία που αποθηκεύονται με σκοπό την εξατομίκευση των δελτίων ταυτότητας ή των εγγράφων διαμονής φυλάσσονται με τρόπο υψηλής ασφάλειας και μόνον έως την ημερομηνία παραλαβής του εγγράφου και, σε κάθε περίπτωση, όχι για περίοδο μεγαλύτερη από 90 ημέρες από την ημερομηνία έκδοσης του εν λόγω εγγράφου. Μετά την παρέλευση της περιόδου αυτής, τα εν λόγω βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία διαγράφονται αμέσως ή καταστρέφονται».

²⁸ ΔΕΕ C-291/12, *Schwarz*, 17.10.2013, ECLI:EU:C:2013:670, σκ. 36-38.

²⁹ Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας (European Interoperability Framework) αποτελεί μέρος της Ανακοίνωσης (COM(2017)134) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που εγκρίθηκε στις 23 Μαρτίου 2017. Πρόκειται για μια κοινά αποδεκτή προσέγγιση για τη διασύνδεση και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών δημοσίων υπηρεσιών με τη μορφή κοινών αρχών, μοντέλων και συστάσεων.

³⁰ Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια δεν μπορεί ως εκ τούτου να θιγεί ούτε κατά τον περιορισμό δικαιώματος. Βλ. Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2007/C 303/02).

(minutiae) των δακτυλικών αποτυπωμάτων, αφενός, δεν θα παρείχε τις ίδιες εγγυήσεις με τα δύο ολόκληρα δακτυλικά αποτυπώματα και, αφετέρου, δεν θα εξυπηρετούσε τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων επαλήθευσης των εγγράφων ταυτότητας.

Τέλος, το Δικαστήριο προβαίνει σε στάθμιση ανάμεσα στη σοβαρότητα του περιορισμού και τη σπουδαιότητα των επιδιωκόμενων σκοπών του Κανονισμού. Έτσι, παρά το μεγάλο εύρος αποδεκτών του περιορισμού και της ευαισθησίας των περιοριζόμενων δικαιωμάτων, το Δικαστήριο αποφαινεται υπέρ της ύπαρξης δίκαιης στάθμισης, στηριζόμενο ιδίως στις δικλείδες ασφάλειας που παρέχει ο ίδιος ο Κανονισμός. Ενδεικτικά, τα κράτη μέλη ελέγχουν, κατ' αρχήν, την εικόνα του προσώπου και μόνον σε περίπτωση αμφιβολίας περνούν στον έλεγχο των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Επιπλέον, τα δακτυλικά αποτυπώματα διατηρούνται μόνο στο μέσο αποθήκευσης των δελτίων, του οποίου κάτοχος είναι το υποκείμενο των δεδομένων, ενώ περαιτέρω τα δεδομένα συλλέγονται από ειδικευμένο προς τούτο προσωπικό και η διαγραφή τους γίνεται το αργότερα μέσα σε 90 ημέρες από την έκδοση του δελτίου. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ο περιορισμός της άσκησης των δικαιωμάτων των άρθρων 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ δεν προσκρούει ούτε στην αρχή της αναλογικότητας και, άρα, κρίνεται δικαιολογημένος³¹.

III. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Το Δικαστήριο κατέληξε ότι ο Κανονισμός είναι ανίσχυρος μόνον κατά το μέρος που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 21 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, δηλαδή για διαδικαστικό λόγο. Ωστόσο, η ακύρωση του Κανονισμού από το Δικαστήριο δεν συνεπάγεται, εν προκειμένω, και άμεση ακύρωση των αποτελεσμάτων του, καθώς, κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου, κάτι τέτοιο θα συνιστούσε ρήγμα στην ασφάλεια του δικαίου³². Έτσι, το Δικαστήριο διατηρεί σε ισχύ τα αποτελέσματα του Κανονισμού το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026, ή μέχρι να τεθεί σε ισχύ νέος Κανονισμός, που θα στηρίζεται στην ορθή νομική βάση του άρθρου 77 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, τηρουμένης της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας και της προβλεπόμενης ομοφωνίας. Πρόκειται για μία πολυαναμενόμενη απόφαση, η οποία επικύρωσε κατ' ουσίαν την επιλογή του Ευρωπαϊκού νομοθέτη για υποχρεωτική ενσωμάτωση της εικόνας του προσώπου και δύο δακτυλικών αποτυπωμάτων στο μέσο αποθήκευσης των δελτίων ταυτότητας.

³¹. Η Γεν. Εισαγγελέας επίσης τάχθηκε υπέρ της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, ό.π., σημ. 74-109.

³². ΔΕΕ C-286/14, Κοινοβούλιο/Επιτροπή, 17.03.2016, ECLI: EU:C:2016:183, σκ. 67.