DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. december 2008 *

I sag C-524/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland) ved afgørelse af 15. december 2006, indgået til Domstolen den 28. december 2006, i sagen:

Heinz Huber

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans og K. Lenaerts, samt dommerne P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. januar 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Heinz Huber ved Rechtsanwalt A. Widmann

— den tyske regering ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede, bistået af universitetsprofessor K. Hailbronner

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget

— den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget

— den græske regering ved E.-M. Mamouna og K. Boskovits, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, C.M. Wissels og C. ten Dam, som befuldmægtigede

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved E. O'Neill, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Stratford

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og C. Ladenburger, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. april 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 17 EF og 18 EF, samt af artikel 43, stk. 1, EF og artikel 7, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Heinz Huber, som er østrigsk statsborger bosat i Tyskland, og Forbundsrepublikken Tyskland ved Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for migration og flygtninge, herefter »Bundesamt«) angående Heinz Hubers anmodning om at få slettet nogle oplysninger om ham, som er registreret i Ausländerzentralregister (det centrale udlændingeregister, herefter »AZR«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Ottende betragtning til direktiv 95/46 lyder:

»For at hindringerne for udveksling af personoplysninger kan fjernes, skal beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger være ensartet i alle medlemsstaterne; […]«

4 Tiende betragtning til direktivet tilføjer:

»[…] en indbyrdes tilnærmelse af [medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger] [må] ikke medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men skal tværtimod have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Fællesskabet.«

5 I direktivets artikel 1, stk. 1, er følgende fastsat under overskriften »[d]irektivets formål«:

»Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.«

6 I direktivets artikel 2 defineres bl.a. følgende begreber:

»[…]

a) »Personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås

en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

b) »Behandling af personoplysninger« (»behandling«): enhver operation eller række af operationer — med eller uden brug af elektronisk databehandling — som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse

[…]«

7 Anvendelsesområdet for direktiv 95/46 er defineret således i direktivets artikel 3:

»1. Dette direktivs bestemmelser anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

2. Dette direktiv gælder ikke for sådan behandling af personoplysninger,

— som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område

— som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter.«

8 Direktivets artikel 7, litra e), bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling af personoplysninger kun må finde sted, hvis

[…]

e) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt

[…]«

9 Artikel 4 i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2. For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat« […]

3. Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område

b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest

— af familiemedlemmerne:

c) den legitimation, med hvilken de er indrejst på vedkommende stats område

d) en af vedkommende myndighed i hjemlandet udstedt attest, hvoraf slægtskabsforholdet fremgår

e) i de i artikel 10, stk. 1 og 2, i [Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467)] nævnte tilfælde en af vedkommende myndighed i hjemlandet eller det senere opholdsland udstedt attest, hvoraf fremgår, at de forsørges af den pågældende arbejdstager eller er optaget i hans husstand i dette land.

[…]«

10 Artikel 10 i direktiv 68/360 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan kun fravige bestemmelserne i dette direktiv, hvis det er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

11 Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) har følgende ordlyd:

»Enhver medlemsstat anerkender en ret til permanent ophold for statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der etablerer sig på dens område for dér at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, når begrænsningerne vedrørende denne virksomhed er ophævet i henhold til traktaten.

Retten til ophold fastslås ved udstedelse af et dokument benævnt »opholdstilladelse for statsborger i en medlemsstat i De Europæiske Fællesskaber«. Dette dokument er gyldigt i mindst fem år regnet fra tidspunktet for udstedelsen; det forlænges uden videre.

[…]«

12 Artikel 6 i direktiv 73/148 fastsætter følgende:

»For udstedelsen af opholdstilladelsen og opholdsbeviset kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren,

a) at han foreviser det dokument, hvorpå han er rejst ind på dens område

b) at han godtgør at være omfattet af en af de i artiklerne 1 og 4 omhandlede kategorier.«

13 I direktivets artikel 8 gentages undtagelsesbestemmelsen fastsat i artikel 10 i direktiv 68/360.

14 Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union vedtog den 29. april 2004 direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse EUT L 229, s. 35), som skulle være gennemført inden den 30. april 2006. Direktivets artikel 5 bestemmer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver

familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

[…]

5. Den pågældende medlemsstat kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ved misligholdelse af denne forpligtelse kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

15 Direktivets artikel 7, stk. 1, regulerer retten til ophold i mere end tre måneder for unionsborgere i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, således:

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

c) — er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

[…]«

16 Direktivets artikel 8 har følgende ordlyd:

»1. For ophold ud over tre måneder kan værtslandet kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder, jf. dog artikel 5, stk. 5.

2. Fristen for registrering skal være på mindst tre måneder fra indrejsedatoen. Der udstedes straks bevis for registrering. På beviset anføres den registrerede persons navn

og adresse samt datoen for registreringen. Ved misligholdelse af forpligtelsen til at lade sig registrere kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.

3. Med henblik på udstedelse af beviset for registrering kan medlemsstaterne udelukkende kræve, at

— unionsborgere som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra a), foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, en bekræftelse fra arbejdsgiveren for ansættelsen eller et ansættelsesbrev eller et bevis for, at vedkommende udøver selvstændig erhvervsvirksomhed

— unionsborgere som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), foreviser et gyldigt identitetskort eller pas samt dokumentation for, at de opfylder betingelserne i litra b)

— unionsborgere som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra c), foreviser et gyldigt identitetskort eller pas og dokumentation for at være tilmeldt en anerkendt institution og være dækket af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, samt fremlægger den i artikel 7, stk. 1, litra c), omhandlede erklæring eller tilsvarende dokumentation […]«

17 Direktivets artikel 27 fastsætter følgende under overskriften »[g]enerelle principper«:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

3. For at undersøge, om den pågældende udgør en risiko for den offentlige orden eller sikkerhed, kan værtsmedlemsstaten, når den skønner det påkrævet, i forbindelse med udstedelsen af bevis for registrering eller, hvor der ikke findes nogen registreringsordning, senest tre måneder efter indrejsen på dens område eller fra den dato, hvor den pågældende har anmeldt sin tilstedeværelse på området, jf. artikel 5, stk. 5, eller i forbindelse med udstedelsen af opholdskort anmode oprindelsesmedlemsstaten og eventuelt andre medlemsstater om oplysninger om den pågældendes eventuelle tidligere straffe. Sådanne forespørgsler må ikke antage systematisk karakter […]

[…]«

18 Endelig fastsætter Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 af 11. juli 2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 311/76 om udarbejdelse af statistik vedrørende udenlandske arbejdstagere (EUT L 199, s. 23), inden for hvilke rammer medlemsstaterne skal tilsende Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber statistikker over migrationsstrømme til og fra deres respektive områder.

De nationale bestemmelser

19 I henhold til § 1, stk. 1, i Gesetz über das Ausländerzentralregister (lov om det centrale udlændingeregister) af 2. september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2265), som ændret ved lov af 21. juni 2005 (BGBl. 1994 I, s. 1818, herefter »AZRG«) administrerer Bundesamt, som henhører under det tyske indenrigsministerium, det centrale register AZR, hvori visse personoplysninger om bl.a. udlændinge, som ikke kun midlertidigt er bosat i Tyskland, registreres. Registret omhandler således udlændinge, som opholder sig i Tyskland i mere end tre måneder, hvilket følger af Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung (det tyske indenrigsministeriums generelle forvaltningsforskrift om AZR og om gennemførelsesbekendtgørelsen til AZRG) af 4. juni 1996. Oplysningerne samles i to databaser, som administreres hver for sig. Den ene indeholder personoplysninger om de udlændinge, der lever eller har levet i Tyskland, den anden om dem, som har indgivet en visumansøgning.

20 I henhold til AZRG's § 3 indeholder den første database bl.a. følgende oplysninger:

— navnet på den myndighed, der har videregivet oplysningerne

— det af Bundesamt tildelte journalnummer

— de forhold, der giver anledning til registrering

— efternavn, fødenavn, fornavne, fødselsdato, fødested, køn, statsborgerskab

— tidligere navne, andre navne, civilstand, oplysninger vedrørende legitimationspapirer, seneste bopæl i oprindelseslandet, frivilligt indgivne oplysninger om religion og om ægtefællens eller partnerens statsborgerskab

— oplysninger vedrørende tilflytning til eller fraflytning fra landet, opholdsretlig status, afgørelser truffet af forbundsagenturet for arbejde vedrørende arbejdstilladelse, flygtningestatus opnået i en anden stat, dødsdato

— afgørelser bl.a. om en asylansøgning, en tidligere ansøgning om opholdstilladelse samt oplysninger om navnlig en udsendelsessag, en arrestordre, mistanke om begåede ulovligheder i forhold til lov om euforiserende stoffer eller lov om ophold, eller deltagelse i terroristiske aktiviteter eller en domfældelse for sådanne aktiviteter

— efterlysninger.

21 Som registreringsmyndighed i forhold til AZR har Bundesamt ansvaret for, at de registrerede oplysninger er korrekte.

22 Bundesamt bistår i overensstemmelse med AZRG's § 1, stk. 2, gennem registrering og videregivelse af personoplysninger om udlændinge de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for forvaltningen af udlændinge- og asyllovgivningen, samt andre offentlige instanser.

23 Ifølge lovens § 10, stk. 1, skal enhver anmodning fra en offentlig myndighed med henblik på søgning i AZR eller videregivelse af deri registrerede oplysninger opfylde forskellige betingelser, hvis tilstedeværelse vurderes af Bundesamt fra sag til sag. Bundesamt skal navnlig undersøge, om de oplysninger, som en myndighed udbeder sig, er nødvendige for, at myndigheden kan udføre sine opgaver, og hvad disse oplysninger præcist skal bruges til. Bundesamt kan afvise en anmodning, hvis den ikke opfylder de foreskrevne betingelser.

24 Lovens § 14-21 og 25-27 opregner de personoplysninger, som kan videregives af den instans, der har anmodet herom.

25 Efter AZRG's § 14, stk. 1, kan oplysninger om identitet, bopæl og dødsdato samt oplysning om, hvilken myndighed der er ansvarlig for sagen, og beslutninger om, at oplysninger ikke må videregives, således meddeles alle tyske forvaltningsmyndigheder.

26 Lovens § 12 foreskriver forskellige materielle og formelle betingelser for anmodninger om såkaldte gruppeoplysninger, dvs. vedrørende en gruppe af personer med et eller flere fællestræk. Kun et begrænset antal offentlige instanser har mulighed for at anmode herom. Desuden skal enhver videregivelse af personoplysninger foranlediget af en sådan anmodning meddeles til de af forbundsstaten og delstaterne udnævnte ansvarlige for beskyttelse af personoplysningerne.

27 I øvrigt giver lovens § 22 de offentlige instanser, som har fået tilladelse, mulighed for at søge direkte i AZR elektronisk. Denne mulighed består imidlertid kun i nøje afgrænsede situationer og efter en af Bundesamt foretaget interesseafvejning mellem den berørte person og almenvellet. Desuden er en sådan søgning ikke mulig for så vidt angår de såkaldte gruppeoplysninger. De offentlige instanser, som har fået tilladelse i henhold til AZRG's § 22, må i medfør af lovens § 7 ligeledes indføre data og oplysninger i AZR.

28 Endelig bestemmer AZRG's § 25-27, hvilke private enheder der kan gives bestemte oplysninger fra AZR.

29 Den forelæggende ret har tilføjet, at enhver indbygger i Tyskland, uanset om han er tysk statsborger eller ej, skal lade sig registrere i et register, som føres af forvaltningen i hans bopælskommune (Einwohnermelderegister). Kommissionen har i den forbindelse præciseret, at denne type register kun indeholder en del af de i AZR registrerede oplysninger; særligt fremgår oplysninger om opholdsstatus ikke deri. Der er i øjeblikket ca. 7 700 kommunale registre.

Omstændighederne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

30 Heinz Huber, som er østrigsk statsborger, bosatte sig i Tyskland i 1996 for dér at udøve sit erhverv som selvstændig forsikringsagent.

31 I AZR er der registreret følgende oplysninger om ham:

— efternavn, fornavn, fødselsdato og -sted, statsborgerskab, civilstand og køn

— historik vedrørende indrejse til og udrejse fra Tysklands område samt opholdsstatus

— pasoplysninger

— historik vedrørende tidligere flyttemeddelelser, og

— Bundesamts journalnummer, navnet på de organer, der har videregivet oplysninger, samt disses journalnummer.

32 Heinz Huber anmodede den 22. juli 2000 om at få slettet de oplysninger, der er registreret om ham i AZR, idet han mener, at han på grund af registreringen af disse oplysninger er udsat for forskelsbehandling, navnlig fordi der ikke er en tilsvarende database for tyske statsborgere. Anmodningen blev afslået den 29. september 2000 af den daværende registreringsmyndighed med ansvar for AZR.

33 Da Heinz Huber heller ikke fik medhold i sin klage over denne afgørelse, anlagde han sag ved Verwaltungsgericht Köln, som ved dom af 19. december 2002 gav ham medhold. Derved anså Verwaltungsgericht Köln den generelle behandling af oplysninger om en unionsborger, der ikke er tysk statsborger, inden for rammerne for dette register for at udgøre en begrænsning af artikel 49 EF og 50 EF, som ikke kan begrundes i hensynet til en hurtig sagsbehandling af sager om opholdstilladelse til udlændinge. Desuden fandt den forelæggende ret, at opbevaringen og behandlingen af de omtvistede oplysninger var i strid med artikel 12 EF og 18 EF samt artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 7, litra e), i direktiv 95/46.

34 Forbundsrepublikken Tyskland appellerede gennem Bundesamt dommen til Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, som fandt, at for at kunne afgøre de forskellige juridiske spørgsmål, der er rejst under sagen, er det nødvendigt, at Domstolen fortolker fællesskabsretten.

35 For det første har den forelæggende ret i overensstemmelse med Domstolens praksis fremhævet, at en unionsborger, der lovligt opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, kan støtte ret på artikel 12 EF i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde. Retten har i den forbindelse henvist til dom af 12. maj 1998, Martínez Sala (sag C-85/96, Sml. I, s. 2691, præmis 63), af 20. september 2001, Grzelczyk (sag C-184/99, Sml. I, s. 6193, præmis 32) og af 15. marts 2005, Bidar (sag C-209/03, Sml. I, s. 2119, præmis 32). Eftersom Heinz Huber har udøvet sin ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, kan han støtte ret på forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 12 EF.

36 Den forelæggende ret har anført, at den generelle behandling af personoplysninger om Heinz Huber i AZR imidlertid indebærer to forskelle i forhold til behandlingen af oplysninger om en tysk statsborger, nemlig dels at nogle af oplysningerne om sagsøgeren i hovedsagen ikke blot opbevares i bopælskommunens register, men også i AZR; dels at sidstnævnte indeholder yderligere oplysninger.

37 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt en sådan forskellig behandling kan anses for begrundet i behovet for at kontrollere udlændinges ophold i Tyskland. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt den generelle behandling af personoplysninger om unionsborgere, der ikke er tyske statsborgere, og som har opholdt sig eller opholder sig i Tyskland, står i rimeligt forhold til hensynet til beskyttelse af den offentlige sikkerhed, for så vidt som AZR omhandler alle disse borgere og ikke kun dem, der er omfattet af en foranstaltning om udsendelse fra Tyskland eller et forbud mod ophold.

38 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at Heinz Huber efter omstændighederne i hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43 EF. Eftersom etableringsfriheden ikke kun indebærer adgang til at optage selvstændighed erhvervsvirksomhed, men også rammebetingelserne herfor, er den

forelæggende ret tillige i tvivl om, hvorvidt den generelle behandling af oplysningerne om Heinz Huber i AZR kan påvirke disse betingelser i et sådant omfang, at behandlingen udgør en restriktion, som hindrer udøvelsen af denne frihed.

39 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om nødvendighedskravet i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 kan være et kriterium for vurdering af et system til generel behandling af oplysninger som det, der er iværksat inden for rammerne af AZR. Den forelæggende ret udelukker således ikke, at direktivet ikke griber ind i den nationale lovgivers kompetence til selv at fastlægge dette nødvendighedskrav. Hvis det imidlertid ikke er tilfældet, opstår spørgsmålet, hvordan dette krav skal forstås, nærmere bestemt om hensynet til administrativ forenkling kan begrunde en behandling af oplysninger som den, der er indført ved AZRG.

40 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den generelle behandling af personoplysninger om udenlandske unionsborgere i et centralt udlændingeregister forenelig med […] forbuddet mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling af unionsborgere, som udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (artikel 12, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 17 EF og artikel 18, stk. 1, EF) [?]

2) [Er en sådan behandling forenelig med] forbuddet mod en restriktion, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område (artikel 43, stk. 1, EF) [?]

3) [Er en sådan behandling forenelig med] nødvendighedskravet i artikel 7, litra e), i [direktiv 95/46] […]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

41 Med spørgsmålene har den forelæggende ret spurgt Domstolen, om behandlingen af personoplysninger i et register som AZR er forenelig med fællesskabsretten.

42 Det bemærkes, at det i AZRG's § 1, stk. 2, er fastsat, at Bundesamt, som er ansvarlig for at føre AZR, gennem opbevaring af visse personoplysninger om udlændinge i dette register og videregivelse af disse oplysninger bistår de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for forvaltningen af udlændinge- og asyllovgivningen, samt andre offentlige instanser. Den tyske regering har i sit skriftlige indlæg navnlig præciseret, at AZR anvendes til statistiske formål og til brug for sikkerheds-, politi- og justitsmyndighedernes opfyldelse af deres opgaver på området for bekæmpelse og opklaring af handlinger, der er strafbare eller bringer den offentlige sikkerhed i fare.

43 Det skal indledningsvis fastslås, at oplysninger som dem, der ifølge forelæggelsesafgørelsen er registreret om Heinz Hubert i AZR, udgør personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46, eftersom det drejer sig om »information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«. Følgelig har registreringsmyndighedens indsamling, opbevaring og videregivelse af oplysningerne karakter af en »behandling af personoplysninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 2, litra b).

44 Imidlertid undtager artikel 3, stk. 2, i direktiv 95/46 udtrykkeligt behandling af personoplysninger, der bl.a. vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område, fra direktivets anvendelsesområde.

45 Heraf følger, at selv om behandling af personoplysninger til brug for forvaltning af lovgivningen om opholdsret og til statistisk brug henhører under anvendelsesområdet for direktiv 95/46, forholder det sig ikke på samme måde med hensyn til behandling af sådanne oplysninger med henblik på kriminalitetsbekæmpelse.

46 Følgelig skal det undersøges, hvorvidt den behandling af personoplysninger, der finder sted inden for rammerne af et register som AZR — dels med henblik på registrets understøttende funktion for myndighederne med ansvar for anvendelsen af lovgivningen om opholdsret og dets brug til statistiske formål, henset til bestemmelserne i direktiv 95/46, og under hensyn til det tredje præjudicielle spørgsmål navnlig det i direktivets artikel 7, litra e), fastsatte nødvendighedskrav, således som det skal fortolkes i lyset af traktatens krav, herunder navnlig forbuddet i artikel 12, stk. 1, EF, mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling; dels med henblik på registrets funktion til kriminalitetsbekæmpelse set i forhold til primær fællesskabsret — er forenelig med fællesskabsretten.

Om behandling af personoplysninger med henblik på forvaltning af lovgivningen om opholdsret og med henblik på statistisk brug

Nødvendighedsbegrebet

47 Artikel 1 i direktiv 95/46 pålægger medlemsstaterne at sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

48 Ifølge de bestemmelser, der er indeholdt i kapitel II i direktiv 95/46 under overskriften »[a]lmindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger«, skal enhver behandling af personoplysninger — med forbehold af de i artikel 13 tilladte undtagelser — foregå i overensstemmelse med både principperne vedrørende oplysningernes pålidelighed, der er fastsat i direktivets artikel 6, og et af de i direktivets artikel 7 opregnede principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger (jf. i denne retning dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 65).

49 Særligt bestemmer direktivets artikel 7, litra e), at behandling af personoplysninger kun er lovlig, hvis »behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt«.

50 I denne sammenhæng henvises der til, at direktiv 95/46 — således som det bl.a. fremgår af dets ottende betragtning — har til formål at gøre beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger ensartet i alle medlemsstater. I direktivets tiende betragtning

tilføjes det, at tilnærmelsen af de nationale lovgivninger, der finder anvendelse på området, ikke må medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men at den tværtimod skal have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau inden for Fællesskabet.

51 Således har Domstolen fastslået, at harmoniseringen af de nævnte nationale lovgivninger ikke er begrænset til en minimumsharmonisering, men fører til en harmonisering, der i princippet er fuldstændig (jf. dom af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 96).

52 I betragtning af hensynet til at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstater må nødvendighedsbegrebet i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46, som netop har til formål at afgrænse et af de tilfælde, hvor behandling af personoplysninger er lovlig, følgelig ikke tillægges forskelligt indhold i medlemsstaterne. Dermed er det et selvstændigt fællesskabsretligt begreb, som skal fortolkes i fuld overensstemmelse med direktivets formål, som det er formuleret i dets artikel 1, stk. 1.

Vurdering af, hvorvidt den behandling af personoplysninger, der finder sted inden for rammerne af et register som AZR, er nødvendig med henblik på forvaltningen af lovgivningen om opholdsret og med henblik på statistisk brug

53 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at AZR er et centralt register, som indeholder visse personoplysninger om unionsborgere, der ikke er tyske statsborgere, og hvortil forskellige offentlige og private instanser har søgeadgang.

54 Hvad angår brugen af et register som AZR med henblik på forvaltningen af lovgivningen om opholdsret bemærkes, at en unionsborgers ret til ophold i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke er ubetinget, idet den kan være undergivet de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, sag C-33/07, Jipa, Sml. I, s. 5157, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

55 Således var retten for en statsborger fra en medlemsstat til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder i henhold til artikel 4 i direktiv 68/360, sammenholdt med dets artikel 1, og artikel 6 i direktiv 73/148, sammenholdt med sidstnævntes artikel 1, forbeholdt dem, der tilhørte en af de i disse direktiver nævnte kategorier, ligesom konstateringen af denne ret afhang af bestemte formaliteter, hvorefter ansøgeren skulle fremlægge et opholdsbevis og forskellige andre dokumenter og oplysninger.

56 Desuden kunne medlemsstaterne i henhold til artikel 10 i direktiv 68/360 og artikel 8 i direktiv 73/148 fravige direktivernes bestemmelser og begrænse retten for en statsborger fra en anden medlemsstat til indrejse og ophold på deres område af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

57 Direktiv 2004/38, hvis gennemførelsesfrist udløb den 30. april 2006, og som således ikke fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, har ophævet de to ovennævnte direktiver, men viderefører i det store hele i artikel 7 betingelser svarende til dem, der var fastsat i de sidstnævnte direktiver for så vidt angår retten til ophold for statsborgere fra andre medlemsstater, og i artikel 27, stk. 1, begrænsningerne deraf. Desuden bestemmer direktivet i artikel 8, stk. 1, at værtslandet

kan pålægge enhver unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som ønsker at opholde sig på dets område i mere end tre måneder, at lade sig registrere hos de kompetente myndigheder. I den forbindelse kan værtslandet i henhold til artikel 8, stk. 3, kræve fremlæggelse af forskellige dokumenter og oplysninger, for at disse myndigheder kan fastslå, om betingelserne for opholdsret er opfyldt.

58 Følgelig må det anses for nødvendigt for en medlemsstat at besidde relevante oplysninger og dokumenter med henblik på inden for rammerne af gældende fællesskabsret at kontrollere, om der består en ret til ophold på dens område for en statsborger fra en anden medlemsstat, og at der ikke foreligger hensyn, som begrunder en begrænsning af retten. Dermed er anvendelsen af et register som AZR til brug for myndigheder med ansvar for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret principielt lovlig og efter omstændighederne forenelig med forbuddet i artikel 12, stk. 1, EF mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling.

59 Det bemærkes dog, at et sådant register ikke må indeholde andre oplysninger end dem, der er nødvendige til det formål. I denne forbindelse må behandlingen af personoplysninger indeholdt i de dokumenter, der er nævnt i artikel 8, stk. 3, og artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin anses for nødvendig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46, for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret.

60 Endvidere må det understreges, at dersom de til brug for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret indsamlede oplysninger skulle vise sig ikke at være brugbare grundet manglende registrering af en ændring af de personlige omstændigheder vedrørende en person, der har ret til ophold, som kan have betydning for vedkommendes opholdsret, tilkommer det den ansvarlige registreringsmyndighed for et register som AZR at påse, at de registrerede oplysninger i givet fald opdateres med henblik på dels, at de svarer til den berørte persons faktiske forhold, dels at overflødige oplysninger slettes af registret.

61 Hvad angår reglerne for brug af et sådant et register med henblik på forvaltning af lovgivningen om opholdsret kan det kun anses for nødvendigt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46, at give de på dette område kompetente myndigheder adgang.

62 Vedrørende nødvendigheden af at have et centralt register som AZR af hensyn til de myndigheder, der er ansvarlige for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret, bemærkes, at selv hvis det antages, at decentrale registre, såsom kommunale folkeregistre, indeholder alle relevante oplysninger, for at myndighederne kan udføre deres opgaver, kan en centralisering af disse oplysninger vise sig nødvendig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46, hvis den bidrager til en mere effektiv forvaltning af lovgivningen om opholdsret i forhold til de unionsborgere, der ønsker at tage ophold i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere.

63 Angående anvendelse af et register som AZR til statistisk brug bemærkes, at fællesskabsretten ikke, ved med henblik på at opfylde traktatens mål om at indføre fri bevægelighed for personer og ved at give enhver, som henhører under dens anvendelsesområde, ret til adgang til medlemsstaternes område, har frataget medlemsstaterne deres ret til at træffe foranstaltninger til at sikre, at de nationale myndigheder får nøje kendskab til befolkningens bevægelser på dens område (jf. dom af 7.7.1976, sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, præmis 17).

64 Tilsvarende forudsætter forordning nr. 862/2007, som fastsætter regler om indberetning af statistiske oplysninger om migrationsstrømme til og fra medlemsstaternes område, at medlemsstaterne indsamler oplysninger for at kunne udarbejde disse statistikker.

65 Udøvelsen af denne beføjelse gør det dog ikke nødvendigt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46, at indsamle og opbevare navngivne oplysninger, som foranstaltet inden for rammerne af et register som AZR. Som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, nødvendiggør det formål nemlig kun behandling af anonyme oplysninger.

66 Det fremgår af alle de ovenstående betragtninger, at et system til behandling af personoplysninger om unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, som det, der er iværksat inden for rammerne af AZRG, og som er til brug for nationale myndigheder med ansvar for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret, kun opfylder nødvendighedskravet fastsat i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 fortolket i lyset af forbuddet mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling, hvis

— systemet udelukkende indeholder oplysninger, som er nødvendige for de nævnte myndigheders forvaltning af denne lovgivning, og

— centraliseringen muliggør en mere effektiv forvaltning af denne lovgivning for så vidt angår opholdsret for unionsborgere, der ikke er statsborgere i denne medlemsstat.

67 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve disse omstændigheder i hovedsagen.

68 Under alle omstændigheder kan opbevaring og behandling af navngivne personoplysninger inden for rammerne af et register som AZR til statistisk brug ikke anses for nødvendig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46.

Om behandlingen af personoplysninger om unionsborgere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, med henblik på kriminalitetsbekæmpelse

69 Indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at unionsborgerskabet er den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (jf. i denne retning Grzelczyk-dommen, præmis 30 og 31, dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 22 og 23, og Bidar-dommen, præmis 31).

70 En unionsborger, der lovligt opholder sig i værtsmedlemsstaten, kan støtte ret på artikel 12 EF i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde (jf. Martínez Sala-dommen, præmis 63, Grzelczyk-dommen, præmis 32, og Bidar-dommen, præmis 32).

71 Disse situationer omfatter bl.a. de situationer, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, herunder dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18 EF (jf. i denne retning Bidar-dommen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det fremgår af AZRG's § 1, sammenholdt med det tyske indenrigsministeriums generelle forvaltningsforskrift af 4. juni 1996 om AZR og om gennemførelsesbekendtgørelsen til AZRG, at det system til opbevaring og behandling af personoplysninger, som er iværksat inden for rammerne af AZR, omfatter alle unionsborgere, der ikke er statsborgere i Forbundsrepublikken Tyskland, som er bosat i Tyskland i mere end tre måneder uafhængigt af årsagen til, at de har taget ophold dér.

73 Da Heinz Huber har udøvet sin ret i henhold til artikel 18 EF til at færdes og opholde sig i Tyskland, skal det under hensyn til hovedsagens kontekst henset til artikel 12, stk. 1, EF undersøges, om et system til opbevaring og behandling af personoplysninger som det i hovedsagen omhandlede er foreneligt med princippet om forbud mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling for så vidt angår oplysninger opbevaret og behandlet med henblik på kriminalitetsbekæmpelse.

74 I denne forbindelse bemærkes, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder præcise angivelser, som gør det muligt at fastslå, om den i hovedsagen foreliggende situation henhører under artikel 43 EF. Også selv om den forelæggende ret alligevel skulle nå frem til, at det er tilfældet, vil det ikke ændre på, at princippet om forbud mod forskelsbehandling finder anvendelse som følge af, at det støttes på denne bestemmelse eller på artikel 12, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 18, stk. 1, EF.

75 Således følger det af fast retspraksis, at princippet om forbud mod forskelsbehandling — uanset om det støttes på artikel 12 EF eller på artikel 43 EF — kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens. Forskelsbehandling kan kun være begrundet, såfremt den støttes på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes (jf. i denne retning dom af 5.6.2008, sag C-164/07, Wood, Sml. I, s. 4143, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

76 Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, skal der derfor foretages en sammenligning af, hvordan unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, men som er bosat på dens område, er stillet i forhold til medlemsstatens egne statsborgere i forbindelse med hensynet til kriminalitetsbekæmpelse. Den tyske regering har begrænset sig til at påberåbe sig dette aspekt af beskyttelsen af den offentlige orden.

77 Dersom et sådant hensyn er lovligt, kan det dog ikke påberåbes som begrundelse for en systematisk behandling af personoplysninger, som alene vedrører unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat.

78 Som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, tilsigter kriminalitetsbekæmpelse — i gængs forstand som fremført af den tyske regering — nemlig nødvendigvis retsforfølgning af forbrydelser og begåede lovovertrædelser uafhængigt af gerningsmændenes nationalitet.

79 Følgelig bør der for en medlemsstat ikke være forskel på dens egne statsborgere og unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, men som opholder sig på dens område, hvad hensynet til kriminalitetsbekæmpelse angår.

80 Den forskellige behandling af disse statsborgere og af unionsborgere i medfør af den systematiske behandling, der kun foretages af personoplysninger vedrørende unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, med henblik på kriminalitetsbekæmpelse, udgør følgelig en forskelsbehandling omfattet af forbuddet i artikel 12, stk. 1, EF.

81 Heraf følger, at artikel 12, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat med henblik på kriminalitetsbekæmpelse indfører et system til behandling af personoplysninger, som kun omfatter unionsborgere, der ikke er statsborgere i denne medlemsstat.

Sagens omkostninger

82 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Et system til behandling af personoplysninger om unionsborgere, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, som det, der er iværksat ved Gesetz über das Ausländerzentralregister (lov om det centrale udlændingeregister) af 2. september 1994, som ændret ved lov af 21. juni 2005, og som er til brug for nationale myndigheder med ansvar for forvaltningen af lovgivningen om opholdsret, opfylder kun nødvendighedskravet fastsat i artikel 7, litra e), i

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, fortolket i lyset af forbuddet mod i nationalitet begrundet forskelsbehandling, hvis

— **systemet udelukkende indeholder oplysninger, som er nødvendige for de nævnte myndigheders forvaltning af denne lovgivning, og**

— **centraliseringen muliggør en mere effektiv forvaltning af denne lovgivning for så vidt angår opholdsret for unionsborgere, der ikke er statsborgere i denne medlemsstat.**

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve disse omstændigheder i hovedsagen.

Under alle omstændigheder kan opbevaring og behandling af navngivne personoplysninger inden for rammerne af et register, såsom et centralt udlændingeregister til statistisk brug, ikke anses for nødvendig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46.

2) **Artikel 12, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat med henblik på kriminalitetsbekæmpelse indfører et system til behandling af personoplysninger, som kun omfatter unionsborgere, der ikke er statsborgere i denne medlemsstat.**

Underskrifter