DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 december 2008 *

I mål C-524/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland) genom beslut av den 15 december 2006, som inkom till domstolen den 28 december 2006, i målet

**Heinz Huber**

mot

**Bundesrepublik Deutschland,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans och K. Lenaerts samt domarna P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (referent) och L. Bay Larsen,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 januari 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Heinz Huber, genom A. Widmann, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och C. Schulze-Bahr, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Hailbronner, universitetsprofessor,

— Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom E.-M. Mamouna och K. Boskovits, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, C.M. Wissels och C. ten Dam, samtliga i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom E. O'Neill, i egenskap av ombud, biträdd av J. Stratford, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Docksey och C. Ladenburger, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 3 april 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12 första stycket EG, jämförd med artiklarna 17 EG och 18 EG, artikel 43 första stycket EG och artikel 7 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana (EGT L 281, s. 31).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Heinz Huber, som är en österrikisk medborgare bosatt i Tyskland, och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (det federala verket för migration och flyktingar) (nedan kallat Bundesamt), rörande Heinz Hubers begäran om att uppgifterna avseende honom i det centrala utlänningsregistret (Ausländerzentral-register) (nedan kallat AZR) ska strykas.

### Tillämpliga bestämmelser

*De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

3 I skäl 8 i direktiv 95/46 föreskrivs följande:

”För att hindren mot flöden av personuppgifter skall kunna avskaffas måste skyddsnivån när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av sådana uppgifter vara likvärdig i alla medlemsstater.”

4 I skäl 10 i detta direktiv tilläggs följande:

”[T]illnärmningen av [nationell lagstiftning om behandling av personuppgifter] … [får] inte medföra någon inskränkning i det skydd de ger, utan skall i stället syfta till att garantera en hög skyddsnivå inom gemenskapen.”

5 I artikel 1.1 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Direktivets syfte”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.”

6 Artikel 2 i samma direktiv innehåller bland annat följande definitioner:

”…

a) [P]ersonuppgifter: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifika-

tionsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

b) [B]ehandling av personuppgifter (behandling): varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, regist[rer]ing, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.

…”

7 Tillämpningsområdet för direktiv 95/46 definieras på följande sätt i artikel 3:

”1. Detta direktiv gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

2. Detta direktiv gäller inte för sådan behandling av personuppgifter

— som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välstånd när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område,

— av en fysisk person som [utgör] ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll.”

8 I artikel 7 e i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om

…

e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, …”

9 I artikel 4 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44) föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium för de personer som avses i artikel 1 som kan uppvisa de handlingar som nämns i punkt 3.

2. Som bevis på rätten till bosättning skall ett dokument utfärdas, kallat ’Uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat i EEG’. …

3. För att utfärda uppehållstillstånd för en medborgare i en av EEG:s medlemsstater får medlemsstaterna endast kräva att följande handlingar uppvisas:

— Av arbetstagaren

a) det dokument med vilket han eller hon reste in i territoriet,

b) en bekräftelse om anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg.

— Av arbetstagarens familjemedlemmar

c) det dokument med vilket de reste in i territoriet,

d) ett dokument utfärdat av behörig myndighet i ursprungslandet eller det land de kom ifrån, som intygar släktskapen,

e) i de fall som avses i artikel 10.1 och [10.]2 i [rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33)] … ett dokument utfärdat av behörig myndighet i ursprungslandet eller det land de kom ifrån, som intygar att de för sin försörjning är beroende av arbetstagaren, eller att de ingår i hans eller hennes hushåll i landet i fråga.

…”

10 I artikel 10 i direktiv 68/360 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte avvika från detta direktivs bestämmelser utom med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

11 I artikel 4.1 i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135) föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall bevilja rätt till varaktig bosättning för andra medlemsstaters medborgare som etablerar sig inom dess territorium för att driva egen rörelse, när restriktionerna för denna verksamhet har avskaffats i enlighet med fördraget.

Som bevis på bosättningsrätten skall ett dokument utfärdas, kallat ’Uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskaperna’. Detta dokument måste vara giltigt minst fem år från datum för utfärdandet och kunna förnyas automatiskt.

…”

12 I artikel 6 i direktiv 73/148 föreskrivs följande:

”Den som ansöker om uppehållstillstånd eller tillfälligt uppehållstillstånd skall inte av en medlemsstat avkrävas att uppvisa något annat än följande, nämligen

a) det identitetskort eller pass med vilket han eller hon kom in i landet,

b) bevis för att han eller hon tillhör någon av de personkategorier som avses i artiklarna 1 och 4.”

13 I artikel 8 i detta direktiv återges det undantag som föreskrivs i artikel 10 i direktiv 68/360.

14 Den 29 april 2004 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360, 72/194/EEG, 73/148, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35), vilket skulle införlivas med verkan från den 30 april 2006. I artikel 5 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att

resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

…

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

15 I artikel 7.1 i detta direktiv regleras unionsmedborgares rätt att uppehålla sig i en medlemsstat, i vilken de inte är medborgare, under längre tid än tre månader. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c) — är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

…”

16 I artikel 8 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.

2. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering skall utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade

personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

3. Det enda krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering är att

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 a skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning eller ett anställningsintyg eller bevis på att de är egenföretagare,

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 b skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och bevis på att de uppfyller villkoren i den punkten,

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 c skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, ett bevis på registrering vid en erkänd institution och på att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring samt den förklaring eller dess motsvarighet som avses i artikel 7.1 c. …”

17 I artikel 27 i samma direktiv, som har rubriken ”Allmänna principer”, föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.

3. För att bedöma huruvida den berörda personen är en fara för allmän ordning eller allmän säkerhet får den mottagande medlemsstaten vid utfärdandet av beviset om registrering, eller, om registreringssystem saknas, senast tre månader efter den berörda personens inresa på dess territorium eller från den tidpunkt då personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium i enlighet med artikel 5.5 eller när uppehållskortet utfärdas, om den bedömer det som absolut nödvändigt, anmoda ursprungsmedlemsstaten och eventuellt andra medlemsstater att lämna upplysningar om huruvida den berörda personen tidigare har förekommit i polisens register. Sådana förfrågningar får inte göras rutinmässigt. …

…”

18 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare (EUT L 199, s. 23) fastställs slutligen inom vilka ramar som medlemsstaterna tillhandahåller Europeiska gemenskapernas kommission statistik om migrationsflödena på sina respektive territorium.

*Den nationella lagstiftningen*

19 Enligt 1 § punkt 1 i lagen om det centrala utlänningsregistret (Gesetz über das Ausländerzentralregister) av den 2 september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2265), i dess lydelse enligt lagen av den 21 juni 2005 (BGBl. 1994 I, s. 1818) (nedan kallad AZRG), ansvarar Bundesamt, som utgör en del av förbundsinrikesministeriet, för administrationen av AZR. AZR är ett centraliserat register som innehåller vissa personuppgifter avseende utlänningar som, bland annat, inte endast är tillfälligt bosatta i Tyskland. De berörda personerna utgörs av utlänningar som uppehåller sig i nämnda medlemsstat under en period som överstiger tre månader, såsom framgår av förbundsinrikesministeriets allmänna förvaltningsföreskrifter för AZRG och tillämpningsföreskrifterna för denna lag (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung) av den 4 juni 1996. Dessa uppgifter har samlats i två databaser, vilka administreras oberoende av varandra. Den ena databasen innehåller personuppgifter avseende utlänningar som bor eller har bott i Tyskland och den andra databasen innehåller personuppgifter avseende utlänningar som har ansökt om visum.

20 Enligt 3 § AZRG innehåller den första databasen bland annat

— namn på den myndighet som har lämnat uppgifterna,

— Bundesamts registreringsnummer,

— skälen för att registrera uppgifterna,

— efternamn, namn vid födelsen, förnamn, födelsedatum, födelseort, kön, medborgarskap,

— tidigare använda eller andra efternamn, civilstånd, uppgifter enligt identitetshandlingar, senaste bostadsort i ursprungslandet, frivilliga uppgifter om religion och om makes/makas/sambos medborgarskap,

— uppgifter om inflyttning eller utflyttning, personens uppehållsrättsliga ställning, beslut om arbetstillstånd som har antagits av arbetsförmedlingen på förbundsnivå, uppgifter om att personen har erkänts som flykting i en annan stat, datum då personen har avlidit,

— beslut rörande bland annat ansökan om asyl, tidigare ansökan om uppehållsrätt och information om bland annat utvisningsförfarande, arresteringsorder, misstankar om överträdelser av narkotikalagstiftning eller invandringslagstiftning eller delaktighet i terroristverksamhet, dom med anledning av sådan verksamhet, och

— efterlysningar.

21 I egenskap av den myndighet som ansvarar för administrationen av AZR ska Bundesamt se till att uppgifterna i registret är korrekta.

22 Genom att registrera och förmedla personuppgifter avseende utlänningar bistår Bundesamt, i enlighet med 1 § punkt 2 AZRG, offentliga myndigheter som ansvarar för tillämpningen av lagbestämmelserna om utlänningar och rätten till asyl samt andra offentliga organ.

23 Enligt 10 § punkt 1 i denna lag måste en begäran från en offentlig myndighet om att konsultera AZR eller om att ta del av personuppgifter i detta register uppfylla flera villkor. Bundesamt kontrollerar att nämnda villkor är uppfyllda i varje enskilt fall. Bundesamt ska i synnerhet pröva om de uppgifter som en myndighet har begärt är nödvändiga för att myndigheten ska kunna uppfylla sina uppgifter samt det exakta ändamål för vilka uppgifterna är avsedda. Bundesamt kan avslå en begäran som inte uppfyller de föreskrivna villkoren.

24 I 14–21 §§ och 25–27 §§ i nämnda lag anges vilka personuppgifter som kan överföras, vilket är beroende på vilken myndighet som framställer begäran.

25 Enligt 14 § punkt 1 AZRG kan identitetsuppgifter, uppgifter om hemvist, datum då en person har avlidit samt uppgifter om den myndighet som ansvarar för akten och beslutet att inte lämna ut uppgifter lämnas till samtliga tyska offentliga myndigheter.

26 I 12 § i nämnda lag underkastas en så kallad gruppbegäran, det vill säga en begäran om uppgifter som avser en grupp av personer som uppvisar en eller flera gemensamma kännetecken, andra materiella och formella villkor. Endast en begränsad mängd offentliga myndigheter kan framställa en sådan begäran. Vid överlämnande av personuppgifter med anledning av en sådan begäran ska dessutom de federala och regionala enheter som ansvarar för skyddet av personuppgifter underrättas.

27 I 22 § i nämnda lag anges vidare att vissa offentliga organ kan tillämpa ett automatiserat förfarande vid konsultation av AZR. Denna möjlighet föreligger emellertid endast under strikt definierade omständigheter och efter det att Bundesamt har gjort en avvägning mellan den berörda personens intressen och allmänintresset. Sådan konsultation är inte heller möjlig vid en så kallad gruppbegäran. Offentliga organ som är behöriga enligt 22 § AZRG är också behöriga att direkt föra in uppgifter i AZR enligt 7 § i samma lag.

28 I 25–27 §§ AZRG anges slutligen till vilka privata organ som vissa uppgifter ur AZR kan lämnas.

29 Den nationella domstolen har tillagt att alla personer som är bosatta i Tyskland, oberoende av om de är tyska medborgare eller inte, måste anmäla sig till folkbokföringsregistret i den kommun där de är bosatta (Einwohnermelderegister). Kommissionen har preciserat att denna typ av register endast innehåller en del av de uppgifter som återfinns i AZR. Det saknas till exempel uppgifter om de folkbokfördas uppehållsrättsliga ställning. För närvarande finns ungefär 7 700 kommunala register.

**Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågorna**

30 Heinz Huber är österrikisk medborgare. År 1996 flyttade han till Tyskland för att arbeta som oberoende försäkringsagent.

31 AZR innehåller följande uppgifter om Heinz Huber:

— Efternamn, förnamn, födelsedatum, födelseort, medborgarskap, civilstånd, kön.

— En redogörelse för hans inflyttningar och utflyttningar till och från Tyskland, uppgifter om hans uppehållsrättsliga ställning.

— Uppgifter om de pass som har utfärdats till honom.

— Uppgifter om hans tidigare anmälda hemvist.

— Registreringsnummer som har utfärdats av Bundesamt och upplysningar om de myndigheter som har lämnat uppgifter till registret.

32 Heinz Huber anser att behandlingen av uppgifterna om honom i AZR är diskriminerande, i synnerhet eftersom det inte finns någon sådan databas över tyska medborgare, och begärde därför den 22 juli 2000 att de aktuella uppgifterna skulle strykas ur registret. Den offentliga myndighet som vid tidpunkten för begäran ansvarade för administrationen av AZR avslog hans begäran den 29 september 2000.

33 Heinz Huber begärde omprövning av detta beslut. Begäran avslogs varpå han väckte talan vid Verwaltungsgericht Köln (Kölns förvaltningsdomstol), som biföll hans talan genom dom av den 19 december 2002. Verwaltungsgericht Köln motiverade sin dom med att den allmänna behandlingen i det aktuella registret av uppgifter avseende en unionsmedborgare som inte är tysk medborgare utgör ett åsidosättande av artiklarna 49 EG och 50 EG, vilket inte motiveras av målet att snabbt handlägga ärenden som rör utlänningars uppehållsrätt. Nämnda domstol bedömde också att lagringen och behandlingen av de aktuella uppgifterna strider mot artiklarna 12 EG och 18 EG samt artiklarna 6.1 b och 7 e i direktiv 95/46.

34 Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Bundesamt, överklagade denna dom till Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (delstaten Nordrhein-Westfalens högre förvaltningsdomstol). Enligt nämnda domstol är de rättsfrågor som har aktualiserats sådana att det är nödvändigt att EG-domstolen tolkar gemenskapsrätten.

35 Den nationella domstolen har för det första betonat att en unionsmedborgare som är lagligt bosatt i en medlemsstat, i vilken han inte är medborgare, enligt fast rättspraxis kan åberopa artikel 12 EG i alla situationer som i materiellt hänseende faller inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten. Den nationella domstolen har i detta hänseende hänvisat till dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), punkt 63, av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 32, och av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), punkt 32. Då Heinz Huber har utövat sin rätt till fri rörlighet såsom den föreskrivs i artikel 18.1 EG kan han följaktligen åberopa diskrimineringsförbudet i artikel 12 EG.

36 Den nationella domstolen har anfört att den allmänna behandlingen av personuppgifterna avseende Heinz Huber i AZR i två avseenden skiljer sig från behandlingen av uppgifter avseende tyska medborgare. Dels förekommer vissa uppgifter avseende Heinz Huber inte bara i registret i den kommun där han är bosatt, utan även i AZR, dels innehåller det sistnämnda registret uppgifter som inte förekommer i det förstnämnda registret.

37 Den nationella domstolen tvivlar på att en sådan skillnad i behandling kan motiveras med att den är nödvändig för att kontrollera utlänningars vistelse i Tyskland. Den nationella domstolen frågar sig också huruvida den allmänna behandlingen av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är tyska medborgare men som vistas eller har vistats i Tyskland står i proportion till målet att garantera allmän säkerhet, med beaktande av att AZR omfattar samtliga dessa medborgare och inte bara medborgare som har utvisats från Tyskland eller som utgör föremål för ett förbud mot bosättning i denna medlemsstat.

38 För det andra anser den nationella domstolen att Heinz Huber, under omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, omfattas av tillämpningsområdet för artikel 43 EG. Då etableringsfriheten inte bara omfattar inledandet av näringsverksamhet som egenföretagare, utan även ramvillkoren för sådan verksamhet, frågar

sig den nationella domstolen om den allmänna behandlingen av uppgifterna avseende Heinz Huber i AZR kan påverka nämnda villkor på ett sätt som medför att utövandet av nämnda frihet begränsas.

39 För det tredje frågar sig den nationella domstolen om det nödvändighetskriterium som föreskrivs i artikel 7 e i direktiv 95/46 kan utgöra ett bedömningskriterium för ett system för allmän behandling av uppgifter som det som införts genom AZR. Den nationella domstolen utesluter nämligen inte att direktivet överlåter på den nationella lagstiftaren att själv definiera kravet på nödvändighet. Om så emellertid inte är fallet uppkommer frågan på vilket sätt detta krav ska förstås, närmare bestämt huruvida målet att förenkla administrationen kan motivera en sådan behandling av uppgifter som har införts genom AZRG.

40 Mot denna bakgrund beslutade Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

”1) Är en allmän behandling av personuppgifter avseende utländska unionsmedborgare i ett centralt utlänningsregister förenlig med … förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet av unionsmedborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 12 första stycket EG jämförd med artiklarna 17 EG och 18.1 EG)[?]

2) [Är en sådan behandling förenlig med] förbudet mot inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig inom en annan medlemsstats territorium (artikel 43 första stycket EG)[?]

3) [Är en sådan behandling förenlig med] kravet på att behandlingen ska vara nödvändig i artikel 7 e i direktiv [95/46]?”

**Prövning av tolkningsfrågorna**

*Inledande anmärkningar*

41 Den nationella domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida sådan behandling av personuppgifter som äger rum i ett register som AZR är förenlig med gemenskapsrätten.

42 Det ska i detta hänseende noteras att det i 1 § punkt 2 AZRG föreskrivs att Bundesamt, som ansvarar för administrationen av AZR, genom att lagra och förmedla vissa personuppgifter avseende utlänningar i registret, bistår offentliga myndigheter som ansvarar för tillämpningen av lagbestämmelserna om utlänningar och rätten till asyl samt andra offentliga organ. Den tyska regeringen har i sina skriftliga yttranden preciserat att AZR används för statistiska ändamål och av säkerhetstjänsten och polisen samt av domstolarna när de utövar sina befogenheter att inleda utredningar och efterforskningar med avseende på kriminella gärningar eller gärningar som äventyrar den allmänna säkerheten.

43 Domstolen konstaterar inledningsvis att de uppgifter som återfinns i AZR om Heinz Huber enligt beslutet om hänskjutande utgör personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46 då det rör sig om ”upplysning[ar] som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”. Insamling, lagring och översändande av dessa uppgifter av det organ som ansvarar för administrationen av registret i vilket uppgifterna finns samlade utgör således ”behandling av personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 b i detta direktiv.

44 I artikel 3.2 i direktiv 95/46 undantas emellertid uttryckligen bland annat behandlingar av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område från direktivets tillämpningsområde.

45 Av detta följer att behandling av personuppgifter som äger rum med avseende på tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt och för statistiska ändamål omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 95/46, medan samma sak inte gäller för behandling av sådana uppgifter i syfte att bekämpa kriminalitet.

46 Domstolen ska därför pröva huruvida behandling av personuppgifter i ett register som AZR är förenlig med gemenskapsrätten dels med beaktande av registrets funktion att utgöra stöd för de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt och vid användning för statistiska ändamål, i förhållande till bestämmelserna i direktiv 95/46, och, i synnerhet, med hänsyn till den tredje tolkningsfrågan, i förhållande till villkoret om nödvändighet i artikel 7 e, tolkad i enlighet med de krav som ställs i fördraget, däribland förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 12.1 EG, dels med beaktande av registrets funktion vid bekämpande av kriminalitet, i förhållande till gemenskapens primärrätt.

*Behandling av personuppgifter, som äger rum med avseende på tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt och för statistiska ändamål*

Begreppet nödvändighet

47 Medlemsstaterna är enligt artikel 1 i direktiv 95/46 skyldiga att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd för privatlivet, i samband med behandling av personuppgifter.

48 I enlighet med bestämmelserna i kapitel II, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas”, ska, med förbehåll för de undantag som får göras enligt artikel 13 i direktivet, all behandling av personuppgifter stå i överensstämmelse med dels de principer om uppgifternas kvalitet som anges i artikel 6 i detta direktiv, dels någon av de principer som gör att uppgiftsbehandlingen kan tillåtas, såsom anges i artikel 7 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., REG 2003, s. I-4989, punkt 65).

49 I artikel 7 e i nämnda direktiv föreskrivs särskilt att behandling av personuppgifter är tillåten om den ”är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller … är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut”.

50 Det ska här erinras om att direktiv 95/46, såsom följer av bland annat direktivets skäl 8, syftar till att göra skyddsnivån när det gäller personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter likvärdig i alla medlemsstater. I skäl 10 tilläggs att

tillnärmningen av de nationella lagstiftningar som är tillämpliga på området inte får medföra någon inskränkning i det skydd de ger, utan i stället skall syfta till att garantera en hög skyddsnivå inom gemenskapen.

51 Det har i enlighet härmed slagits fast att harmoniseringen av de nämnda nationella lagstiftningarna inte inskränker sig till en minimiharmonisering, utan i princip leder till en fullständig harmonisering (se dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist, REG 2003, s. I-12971, punkt 96).

52 Med beaktande av målet att göra skyddsnivån likvärdig i alla medlemsstater kan begreppet nödvändighet, såsom det följer av artikel 7 e i direktiv 95/46, vars syfte just är att begränsa ett av de fall i vilket behandling av personuppgifter tillåts, således inte förstås olika från medlemsstat till medlemsstat. Det rör sig därmed om ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp som ska tolkas så, att det till fullo uppfyller syftet med detta direktiv, såsom det definieras i artikel 1.1.

Huruvida sådan behandling av personuppgifter som äger rum inom ramen för AZR med avseende på tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt och för statistiska ändamål är nödvändig

53 Av beslutet om hänskjutande följer att AZR är ett centraliserat register som innehåller vissa personuppgifter om unionsmedborgare som inte är tyska medborgare och som kan konsulteras av olika offentliga och privata organ.

54 Vad gäller användningen av ett register som AZR med avseende på tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt ska det erinras om att unionsmedborgaren, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, inte har en ovillkorlig uppehållsrätt i en medlemsstat i vilken han inte är medborgare, utan denna rätt kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser som antagits för dess genomförande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2008 i mål C-33/07, Jipa, REG 2008, s. I-5157, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

55 Såväl i artikel 4 i direktiv 68/360, jämförd med artikel 1 i detta direktiv, som i artikel 6 i direktiv 73/148, jämförd med artikel 1 i detta direktiv, föreskrivs således att en medborgare i en medlemsstat, för att ha rätt att uppehålla sig längre än tre månader i en annan medlemsstat, måste tillhöra en av de kategorier som avses i dessa direktiv och att en sådan rätt är underkastad vissa formkrav, avseende att den sökande kan förete eller tillhandahålla ett uppehållstillstånd jämte diverse dokument och uppgifter.

56 Enligt artikel 10 i direktiv 68/360 och artikel 8 i direktiv 73/148 fick medlemsstaterna dessutom avvika från direktivens bestämmelser, med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, och begränsa rätten till inresa och uppehåll i den egna medlemsstaten för medborgare från andra medlemsstater.

57 Genom direktiv 2004/38, vars införlivandefrist löpte ut den 30 april 2006 och som därmed inte var tillämpligt vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet, upphävdes de två ovannämnda direktiven. I artikel 7 i det förstnämnda direktivet föreskrivs emellertid villkor som motsvarar villkoren i de båda upphävda direktiven vad avser uppehållsrätten för medborgare från andra medlemsstater, och i artikel 27.1 återges de begränsningar som gäller i fråga om denna rätt. Bland annat anges i artikel 8.1

att den mottagande medlemsstaten får ålägga medborgare från andra medlemsstater att registrera sig hos de behöriga myndigheterna vid uppehåll som överstiger tre månader. Härvid får den mottagande medlemsstaten enligt artikel 8.3 kräva att den berörda personen företer diverse handlingar och inkommer med diverse uppgifter, vilka gör det möjligt för myndigheterna att fastställa att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda.

58 Domstolen konstaterar följaktligen att en medlemsstat måste förfoga över relevanta handlingar och uppgifter för att, inom den ram som definieras i de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna, kunna kontrollera att en medborgare från en annan medlemsstat har uppehållsrätt i den förstnämnda medlemsstaten och för att kunna försäkra sig om att det inte föreligger omständigheter som motiverar att denna rätt begränsas. Med beaktande av AZR:s funktion att utgöra stöd för de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt är det således i princip tillåtet att använda ett sådant register, och användningen av detsamma är, med beaktande av registrets natur, förenligt med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12.1 EG.

59 Det ska emellertid noteras att ett sådant register endast får innehålla uppgifter som är nödvändiga för detta ändamål. På gemenskapsrättens nuvarande stadium ska den behandling av personuppgifter som finns i de handlingar som avses i artiklarna 8.3 och 27.1 i direktiv 2004/38 anses vara nödvändig, i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46, för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt.

60 Med tanke på att insamlingen av de uppgifter som krävs för att tillämpa bestämmelserna om uppehållsrätt skulle sakna effekt om uppgifterna inte lagrades ska det betonas att en myndighet som ansvarar för administrationen av ett register som AZR är skyldig att se till att de lagrade uppgifterna i förekommande fall uppdateras så att de överensstämmer med de berörda personernas faktiska situation och att överflödiga uppgifter stryks ur registret. Detta med anledning av att förändringar i den berördas personliga situation kan få följder för vederbörandes uppehållsrätt.

61 Vad avser det sätt på vilket ett sådant register används med avseende på tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt kan det endast anses vara nödvändigt, i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46, att ge myndigheter med behörighet på detta område tillgång till registret.

62 Vad avser nödvändigheten av att förfoga över ett centraliserat register som AZR för att tillmötesgå behovet hos de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt konstaterar domstolen slutligen att även om det antas att regionala register som kommunernas befolkningsregister innehåller alla de relevanta uppgifter som myndigheterna behöver för att kunna utföra sina uppgifter kan en centralisering av dessa uppgifter vara nödvändig, i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46, om det bidrar till att effektivisera tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt med avseende på unionsmedborgare som önskar uppehålla sig i en medlemsstat i vilken de inte är medborgare.

63 Vad gäller det statistiska ändamålet med ett register som AZR ska det erinras om att gemenskapslagstiftningen, genom att inrätta principen om fri rörlighet för personer och genom att ge varje person som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i fördraget, inte har fråntagit medlemsstaterna deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium (se dom av den 7 juli 1976 i mål 118/75, Watson och Belmann, REG 1976, s. 1185, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 3, s. 145).

64 I förordning nr 862/2007 om lämnande av statistik om migrationsflödena i medlemsstaterna förutsätts medlemsstaterna på samma sätt samla in information som gör det möjligt att ta fram sådan statistik.

65 Utövandet av denna behörighet gör likväl inte insamling och lagring i ett register som AZR av personuppgifter avseende identifierade personer nödvändig, i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46. Såsom generaladvokaten har uppgett i punkt 23 i förslaget till avgörande räcker det med behandling av anonyma uppgifter för att tillgodose detta syfte.

66 Av vad som har anförts ovan följer att ett sådant system för behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten som har införts genom AZRG och vars syfte är att utgöra stöd för myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt endast uppfyller kravet på nödvändighet i artikel 7 e i direktiv 95/46, tolkad i enlighet med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, om

— det uteslutande innehåller uppgifter som är nödvändiga för att nämnda myndigheter ska kunna tillämpa dessa bestämmelser, och

— om dess centraliserade karaktär medger en mer effektiv tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt med avseende på unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten.

67 Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera dessa omständigheter i målet vid den nationella domstolen.

68 Lagring och behandling av personuppgifter avseende identifierade personer i ett register som AZR för statistiska ändamål kan under inga omständigheter anses vara nödvändig i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46.

*Behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare från andra medlemsstater i syfte att bekämpa kriminalitet*

69 Det ska inledningsvis erinras om att ställningen som unionsmedborgare enligt fast rättspraxis är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, vilket innebär att de medborgare som befinner sig i samma situation ska kunna åtnjuta samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet, med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Grzelczyk, punkterna 30 och 31, dom av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkterna 22 och 23, och domen i det ovannämnda målet Bidar, punkt 31).

70 En unionsmedborgare som är lagligen bosatt i en medlemsstat kan åberopa artikel 12 EG i alla situationer som i materiellt hänseende faller inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten (se domarna i de ovannämnda målen Martínez Sala, punkt 63, Grzelzcyk, punkt 32, och Bidar, punkt 32).

71 Dessa situationer omfattar bland annat utövandet av grundläggande friheter som följer av fördraget, däribland rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 18 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bidar, punkt 33 och där citerad rättspraxis).

72 Det följer av 1 § AZRG, jämförd med förbundsinrikesministeriets allmänna förvaltningsföreskrifter av den 4 juni 1996 för AZRG och tillämpningsföreskrifterna för denna lag att det system för lagring och behandling av personuppgifter som har införts genom AZR omfattar samtliga unionsmedborgare som inte är medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland men som är bosatta i Tyskland längre tid än tre månader, oberoende av deras skäl för att uppehålla sig där.

73 Med beaktande av att Heinz Huber har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom Tyskland, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 18 EG, ska domstolen under dessa omständigheter, med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen och med beaktande av artikel 12 första stycket EG, pröva huruvida ett sådant system för lagring och behandling av personuppgifter som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen är förenligt med principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet med avseende på uppgifter som lagras och behandlas i syfte att bekämpa kriminalitet.

74 Det ska i detta sammanhang noteras att beslutet om hänskjutande inte innehåller några exakta uppgifter av vilka det framgår huruvida situationen i målet vid den nationella domstolen omfattas av bestämmelserna i artikel 43 EG. Även om den nationella domstolen skulle anse att så är fallet får icke-diskrimineringsprincipen emellertid inte tillämpas olika beroende på om den grundar sig på denna artikel eller på artikel 12 första stycket EG, jämförd med artikel 18.1 EG.

75 Det följer nämligen av fast rättspraxis att det enligt icke-diskrimineringsprincipen, oberoende av om den grundar sig på artikel 12 EG eller artikel 43 EG, krävs att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika. En sådan behandling kan endast vara motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2008 i mål C-164/07, Wood, REG 2008, s. I-4143, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

76 Under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen är det således nödvändigt att jämföra situationen för unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten men som är bosatta i denna medlemsstat med situationen för medlemsstatens egna medborgare, med avseende på syftet att bekämpa kriminalitet. Den tyska regeringen har nämligen endast åberopat denna aspekt av skyddet för den allmänna ordningen.

77 Även om detta syfte är ett legitimt syfte kan det inte åberopas till stöd för systematisk behandling av personuppgifter som uteslutande avser unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten.

78 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 21 i förslaget till avgörande måste kampen mot kriminalitet, i den allmänna betydelse i vilken begreppet används i den tyska regeringens yttranden, med nödvändighet föras mot brott och överträdelser oberoende av gärningsmännens nationalitet.

79 Av detta följer att en medlemsstat, med avseende på syftet att bekämpa kriminalitet, inte får särbehandla sina egna medborgare i förhållande till unionsmedborgare som inte är medborgare i medlemsstaten men som uppehåller sig på dess territorium.

80 Skillnaden i behandling av de egna medborgarna jämfört med nämnda unionsmedborgare som följer av att endast personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten behandlas systematiskt i syfte att bekämpa kriminalitet utgör därmed diskriminering vilken är förbjuden enligt artikel 12 första stycket EG.

81 Artikel 12 första stycket EG ska följaktligen tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat inför ett särskilt system för behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i denna medlemsstat i syfte att bekämpa kriminalitet.

**Rättegångskostnader**

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**1) Ett sådant system för behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten som har införts genom lagen om det centrala utlänningsregistret (Gesetz über das Ausländerzentralregister) av den 2 september 1994, i dess lydelse enligt lagen av den 21 juni 2005, vars syfte är att utgöra stöd för myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt uppfyller endast kravet på nödvändighet i artikel 7 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG**

**av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana, tolkad i enlighet med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, om**

— **det uteslutande innehåller uppgifter som är nödvändiga för att nämnda myndigheter ska kunna tillämpa dessa bestämmelser, och**

— **om dess centraliserade karaktär medger en mer effektiv tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt med avseende på unionsmedborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten.**

**Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida dessa omständigheter är för handen i målet vid den nationella domstolen.**

**Lagring och behandling av personuppgifter avseende identifierade personer i ett register såsom AZR för statistiska ändamål kan under inga omständigheter anses vara nödvändig i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46.**

2) **Artikel 12 första stycket EG ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat inför ett särskilt system för behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i denna medlemsstat i syfte att bekämpa kriminalitet.**

Underskrifter