ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. prosince 2008 *

Ve věci C-524/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Německo) ze dne 15. prosince 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 28. prosince 2006, v řízení

Heinz Huber

proti

Spolkové republice Německo,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans a K. Lenaerts, předsedové senátů, P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (zpravodaj) a L. Bay Larsen, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. ledna 2008,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za H. Hubera A. Widmannem, Rechtsanwalt,

– za německou vládu M. Lummou a C. Schulze-Bahr, jako zmocněnci, ve spolupráci s K. Hailbronnerem, univerzitním profesorem,

– za belgickou vládu L. Van den Broeck, jako zmocněnkyní,

– za dánskou vládu B. Weis Fogh, jako zmocněnkyní,

– za řeckou vládu E.-M. Mamouna a K. Boskovitsem, jako zmocněnci,

– za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s W. Ferrante, avvocato dello Stato,

– za nizozemskou vládu H. G. Sevenster, C. M. Wissels a C. ten Dam, jako zmocněnkyněmi,

– za finskou vládu J. Heliskoskim, jako zmocněncem,

– za vládu Spojeného království E. O'Neill, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s J. Stratford, barrister,

– za Komisi Evropských společenství C. Dockseyem a C. Ladenburgerem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. dubna 2008,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 1 ES ve spojení s články 17 ES a 18 ES, čl. 43 odst. 1 ES a čl. 7 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355).

2 Tato žádost byla předložena ve sporu mezi H. Huberem, rakouským státním příslušníkem pobývajícím v Německu, a Spolkovou republikou Německo, zastoupenou Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky, dále jen „Bundesamt“) ve věci žádosti H. Hubera, kterou se domáhá odstranění údajů, které se jej týkají, z centrálního registru cizinců (Ausländerzentralregister, dále jen „AZR“).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Osmý bod odůvodnění směrnice 95/46 zní:

„[V]zhledem k tomu, že pro odstranění překážek toku osobních údajů musí být úroveň ochrany práv a svobod osob v souvislosti se zpracováním těchto údajů rovnocenná ve všech členských státech; […]“

4 Desátý bod odůvodnění této směrnice doplňuje:

„[…] sblížení [vnitrostátních právních předpisů o zpracování osobních údajů] nesmí vést k oslabení ochrany, kterou zajišťují, ale musí mít naopak za cíl zajištění vysoké úrovně ochrany ve Společenství“.

5 Článek 1 uvedené směrnice, nazvaný „Předmět směrnice“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajišťují v souladu s touto směrnicí ochranu základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů.“

6 Článek 2 téže směrnice obsahuje zejména následující definice:

„[…]

a) ‚osobními údaji‘ veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné [fyzické] osobě (subjekt údajů); identifikovatelnou osobou se rozumí osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo

nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity;

b) ‚zpracováním osobních údajů' (‚zpracování') jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace;

[…]"

7 Oblast působnosti směrnice 95/46 je vymezena v jejím článku 3 následovně:

„1. Tato směrnice se vztahuje na zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů, jakož i na neautomatizované zpracování osobních údajů, které jsou obsaženy v rejstříku nebo do něj mají být zařazeny.

2. Tato směrnice se nevztahuje na zpracování osobních údajů:

– prováděné pro výkon činností, které nespadají do oblasti působnosti práva Společenství a jsou uvedeny [které nespadají do oblasti působnosti práva Společenství, jako jsou činnosti uvedené] v hlavě V a VI Smlouvy o Evropské unii, a v každém případě na zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu (včetně hospodářské stability státu, pokud jsou tato zpracování spojená s otázkami bezpečnosti státu) a činnosti státu v oblasti trestního práva,

– prováděné fyzickou osobou pro výkon výlučně osobních či domácích činností.“

8 Článek 7 písm. e) uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud:

[…]

e) je nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce nebo třetí osoba, které jsou údaje sdělovány;

[…]“

9 Článek 4 směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27) zní:

„1. Členské státy přiznávají právo pobytu na svém území osobám uvedeným v článku 1, které mohou předložit doklady uvedené v odstavci 3.

2. Právo pobytu se osvědčuje vydáním dokladu označovaného jako ‚povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu EHS‘. […]

3. Pro vydání povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu EHS smějí členské státy požadovat předložení pouze těchto dokladů:

– od pracovníka:

a) dokladu, na základě kterého vstoupil na jejich území;

b) prohlášení zaměstnavatele o přijetí do zaměstnání nebo potvrzení o výkonu zaměstnání[;]

– od rodinných příslušníků pracovníka:

c) dokladu, na základě kterého vstoupili na jejich území;

d) potvrzení vydaného příslušným orgánem státu původu nebo státu posledního pobytu prokazujícího jejich rodinný vztah;

e) v případech uvedených v čl. 10 odst. 1 a 2 nařízení [Rady] (EHS) č. 1612/68 [ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15)] dokladu vydaného příslušným orgánem státu původu nebo státu posledního pobytu osvědčujícího, že jsou na pracovníkovi závislí nebo že s ním v této zemi žijí ve společné domácnosti.

[…]“

10 Článek 10 směrnice 68/360 stanoví:

„Členské státy se mohou odchýlit od této směrnice pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.“

11 Článek 4 odst. 1 směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167) zní:

„Každý členský stát přiznává právo trvalého pobytu státním příslušníkům ostatních členských států, kteří se usadí na jeho území za účelem výkonu samostatně výdělečné činnosti, jestliže byla na základě Smlouvy odstraněna omezení této činnosti.

Právo pobytu se dokládá vydáním dokladu označovaného jako ‚povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu Evropských společenství‘. Tento doklad má dobu platnosti nejméně pět let ode dne vydání; doba jeho platnosti se automaticky prodlužuje.

[…]“

12 Článek 6 směrnice 73/148 zní:

„Členský stát může od žadatele o povolení k pobytu nebo o oprávnění k pobytu požadovat pouze:

a) předložení průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, s nímž osoba vstoupila na jeho území;

b) doložení, že patří do jedné z kategorií osob uvedených v článcích 1 a 4.“

13 Článek 8 uvedené směrnice přebírá odchylku stanovenou v článku 10 směrnice 68/360.

14 Dne 29. dubna 2004 Evropský parlament a Rada Evropské unie přijaly směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360, 72/194/EHS, 73/148, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77, a oprava v Úř. věst. 2004, L 229, s. 35; Zvl. vyd. 05/05, s. 46), která měla být provedena s účinností ke dni 30. dubna 2006. Článek 5 této směrnice stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným

průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, vstup na své území s platným cestovním pasem.

[…]

5. Členský stát může od dotyčné osoby vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásila svou přítomnost na jeho území. Při nesplnění tohoto požadavku může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.“

15 Článek 7 odst. 1 této směrnice upravuje právo pobytu po dobu delší než tři měsíce občanů Unie v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, následovně:

„Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo

b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; nebo

c) – jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a

– jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu; nebo

[…]“

16 Článek 8 uvedené směrnice zní:

„1. Aniž je dotčen čl. 5 odst. 5, může [hostitelský] členský stát u pobytu delšího než tři měsíce požadovat po občanech Unie, aby se zaregistrovali u příslušných orgánů.

2. Lhůta pro registraci nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu. Osvědčení o registraci s uvedením jména a adresy registrované osoby a datem registrace je

vystaveno okamžitě. Při nesplnění požadavku registrace může osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.

3. K vystavení osvědčení o registraci smějí členské státy vyžadovat pouze,

– aby občané Unie, na něž se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. a), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, potvrzení zaměstnavatele o přijetí nebo osvědčení o zaměstnání nebo doklad o tom, že jsou samostatně výdělečně činní,

– aby občané Unie, na něž se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. b), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a prokázali, že splňují podmínky uvedeného ustanovení,

– aby občané Unie, na které se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. c), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, doklad o tom, že jsou zapsáni u akreditovaného subjektu a že jsou účastníky všeobecného zdravotní[ho] pojištění, [kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika,] a prohlášení nebo jiný podobný prostředek ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. c). […]“

17 Článek 27 téže směrnice, nazvaný „Obecné zásady“, stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

3. Ke zjištění, zda dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, může hostitelský členský stát, považuje-li to za nezbytné, při vydávání osvědčení o registraci, nebo nemá-li systém registrace, do tří měsíců od příjezdu dotyčné osoby na jeho území nebo od ohlášení její přítomnosti na jeho území ve smyslu čl. 5 odst. 5 nebo při vystavování pobytové karty požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí informací o případných minulých policejních záznamech o dotyčné osobě. Tato šetření nesmějí být prováděna systematicky. […]

[…]“

18 Konečně, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 ze dne 11. července 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 311/76 o sestavování statistik o zahraničních pracovnících (Úř. věst. L 199, s. 23) stanoví rámec, v němž členské státy Komisi Evropských společenství předkládají statistiky o migračních tocích na svém území.

Vnitrostátní právní úprava

19 V souladu s § 1 odst. 1 zákona o centrálním registru cizinců (Gesetz über das Ausländerzentralregister) ze dne 2. září 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2265), ve znění zákona ze dne 21. června 2005 (BGBl. 1994 I, s. 1818, dále jen „AZRG“), zajišťuje Bundesamt, který spadá pod spolkové ministerstvo vnitra, vedení AZR, centralizovaného registru, v němž jsou shromažďovány některé osobní údaje o cizincích, kteří mimo jiné pobývají na německém území nikoliv výlučně dočasně. To se týká cizinců, kteří na tomto území pobývají déle než tři měsíce, jak vyplývá z obecného vnitřního pokynu spolkového ministerstva vnitra ze dne 4. června 1996 k AZRG a k prováděcímu nařízení k tomuto zákonu (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung). Tyto informace jsou zařazeny do dvou odděleně vedených databází. První zahrnuje osobní údaje o cizincích, kteří žijí nebo žili v Německu, druhá zahrnuje údaje o cizincích, kteří podali žádost o vízum.

20 Podle § 3 AZRG obsahuje první databáze zejména následující informace:

– označení orgánu, který údaje předal;

– číslo jednací Bundesamt;

– důvody registrace;

– příjmení, rodné příjmení, jména, datum a místo narození, pohlaví, státní příslušnost;

– dřívější a jiná jména, rodinný stav, informace týkající se dokladů totožnosti, poslední místo pobytu ve státě původu, dobrovolně poskytnuté údaje o vyznání a státní příslušnosti manžela/manželky nebo partnera/partnerky;

– informace týkající se vstupu na území a opuštění území, statusu z hlediska práva pobytu, rozhodnutí Spolkového úřadu práce o vydání pracovního povolení, přiznání právního postavení uprchlíka jiným státem, datum úmrtí;

– rozhodnutí mimo jiné o žádosti o azyl, o dřívější žádosti o povolení k pobytu, jakož i informace týkající se zejména řízení o ukončení pobytu, zatýkacího rozkazu, podezření z porušení zákonů o omamných látkách a o přistěhovalectví, nebo z účasti na teroristické činnosti a odsouzení za takové jednání, a

– oznámení o pátrání.

21 Bundesamt, jakožto orgán příslušný k vedení AZR, je odpovědný za správnost údajů, které jsou v něm zaznamenávány.

22 V souladu s § 1 odst. 2 AZRG je Bundesamt prostřednictvím zaznamenávání a předávání osobních údajů o cizincích nápomocen veřejným orgánům příslušným k provádění právních předpisů v oblasti cizineckého práva a azylového práva, jakož i jiným veřejným orgánům a subjektům.

23 Podle § 10 odst. 1 tohoto zákona musí každá žádost ze strany veřejné správy o nahlédnutí do AZR nebo o předání osobních údajů, které jsou v něm obsaženy, vyhovět různým podmínkám, jejichž splnění musí být případ od případu ověřeno ze strany Bundesamt. Bundesamt je zejména povinen přezkoumat, zda jsou údaje vyžádané správním orgánem nezbytné k plnění poslání tohoto orgánu, jakož i přesné využití, jemuž mají tyto údaje sloužit. Bundesamt je oprávněn zamítnout žádost, pokud nesplňuje předepsané podmínky.

24 Ustanovení § 14 až 21 a § 25 až 27 uvedeného zákona uvádějí ty osobní údaje, které mohou být předány, v závislosti na tom, který orgán nebo subjekt o ně žádá.

25 Podle § 14 odst. 1 AZRG tak mohou být veškerým německým veřejným orgánům poskytnuty údaje týkající se totožnosti a bydliště, jakož i datum úmrtí a označení orgánu, který vede příslušný spis, a rozhodnutí o neposkytnutí údajů.

26 Ustanovení § 12 tohoto zákona podřizuje různým materiálním i formálním podmínkám žádosti označené jako hromadné žádosti, tj. žádosti ohledně skupiny lidí, kteří se vyznačují jednou nebo více společnými vlastnostmi. Takovou možnost má jen omezený počet veřejných orgánů a subjektů. Krom toho, jakékoli předání osobních údajů na základě takové žádosti musí být oznámeno spolkovým a zemským orgánům dohledu v oblasti ochrany osobních údajů.

27 Současně však § 22 uvedeného zákona umožňuje veřejným orgánům a subjektům, které jsou k tomuto účelu oprávněny, přímo nahlížet do AZR za použití automatizovaného postupu. Této možnosti však lze využít jen v přesně vymezených situacích a poté, co Bundesamt zváží zájmy dotyčné osoby, jakož i obecný zájem. Krom toho toto nahlížení není přípustné v rámci žádostí označovaných jako hromadné. Veřejné orgány a subjekty oprávněné podle § 22 AZRG jsou rovněž podle § 7 tohoto zákona oprávněny do AZR přímo vkládat údaje a informace.

28 Konečně, § 25 až 27 AZRG vymezují soukromoprávní subjekty, které mohou získat některé údaje obsažené v AZR.

29 Předkládající soud dodal, že v Německu je každý obyvatel, ať je německé státní příslušnosti či nikoliv, povinen se zapsat do registru vedeného správou obce, v níž je přihlášen k pobytu (Einwohnermelderegister). Komise k tomu podotkla, že tento druh registru obsahuje pouze část údajů obsažených v AZR, přičemž údaje týkající se zejména statusu z hlediska práva pobytu zde nejsou uvedeny. V současné době existuje zhruba 7 700 obecních registrů.

Skutkový základ sporu a předběžné otázky

30 Heinz Huber, který je rakouským státním příslušníkem, se do Německa přestěhoval v roce 1996, aby zde vykonával povolání nezávislého pojišťovacího agenta.

31 V AZR jsou o něm uchovávány následující údaje:

– příjmení, jméno, datum a místo narození, státní příslušnost, rodinný stav, pohlaví;

– dřívější vstupy na německé území a opuštění tohoto území, pobytový status;

– údaje o posledním i dřívějších cestovních dokladech;

– poslední i dřívější prohlášení o bydlišti, a

– poznámky Bundesamt a poznámky a označení služebního orgánu, který údaje předal.

32 Heinz Huber, který se cítil být diskriminován v důsledku nakládání s údaji o jeho osobě obsaženými v AZR zejména z důvodu, že taková databáze neexistuje o německých státních příslušnících, požádal dne 22. července 2000 o odstranění těchto údajů. Tato žádost byla zamítnuta dne 29. září 2000 správním orgánem, který byl v rozhodné době příslušný k vedení AZR.

33 Jelikož mělo správní odvolání podané proti tomuto rozhodnutí stejný výsledek, podal H. Huber žalobu k Verwaltungsgericht Köln (správnímu soudu v Kolíně nad Rýnem), který jeho žalobě vyhověl v rozsudku ze dne 19. prosince 2002. Verwaltungsgericht Köln měl přitom za to, že obecné zpracování údajů o občanech Unie, kteří nejsou německými státními příslušníky, v tomto registru naplňuje znaky omezení článků 49 ES a 50 ES, které nemůže být odůvodněno cílem rychlého vyřizování věcí týkajících se práva pobytu cizinců. Nadto se uvedený soud domníval, že uchovávání a zpracování sporných údajů je v rozporu s články 12 ES a 18 ES, jakož i s čl. 6 odst. 1 písm. b) a čl. 7 písm. e) směrnice 95/46.

34 Spolková republika Německo, jednající prostřednictvím Bundesamt, se proti tomuto rozsudku odvolala k Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (vrchnímu správnímu soudu spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko), který má za to, že jednotlivé právní otázky, které mu byly položeny, vyžadují výklad práva Společenství provedený Soudním dvorem.

35 Zaprvé předkládající soud zdůrazňuje, že v souladu s judikaturou Soudního dvora se občan Unie, který legálně pobývá na území členského státu, jehož není státním příslušníkem, může dovolávat článku 12 ES ve všech situacích spadajících do oblasti působnosti práva Společenství. V tomto ohledu odkazuje na rozsudky ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, Recueil, s. I-2691, bod 63); ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 32), a ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 32). Jelikož H. Huber využil svého práva na volný pohyb, které je mu přiznáno podle čl. 18 odst. 1 ES, může se opírat o zákaz diskriminace stanovený v článku 12 ES.

36 Předkládající soud přitom uvádí, že se obecné zpracování osobních údajů o H. Huberovi v AZR vyznačuje dvěma rozdíly ve srovnání se zpracováním údajů o německém státním příslušníkovi, totiž jednak že jsou některé údaje o žalobci v původním řízení uchovávány nejen v registru obce, v níž je přihlášen k pobytu, ale rovněž v AZR, a jednak že AZR obsahuje dodatečné údaje.

37 Předkládající soud pochybuje o tom, že by takové rozdílné zacházení mohlo být odůvodněno nezbytností kontrolovat pobyt cizinců na německém území. Rovněž si klade otázku, zda obecné zpracování osobních údajů o občanech Unie, kteří nejsou německými státními příslušníky, ale pobývali nebo pobývají na německém území, je přiměřené cíli ochrany veřejné bezpečnosti v rozsahu, v němž se AZR týká všech uvedených občanů, a nikoli pouze těch, kteří jsou předmětem opatření k ukončení pobytu na německém území nebo kterým byl uložen zákaz pobytu na tomto území.

38 Zadruhé je předkládající soud toho názoru, že H. Huber za okolností věci v původním řízení spadá do oblasti působnosti článku 43 ES. Vzhledem k tomu, že se svoboda usazování týká nejen zahájení samostatně výdělečné činnosti, ale rovněž podmínek,

které vytváří rámec této činnosti, klade si otázku, zda obecné zpracování údajů o H. Huberovi v AZR může tyto podmínky ovlivnit natolik, že by představovalo omezení výkonu této svobody.

39 Zatřetí si předkládající soud klade otázku, zda kritérium nezbytnosti, které vyplývá z čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, může být kritériem pro posouzení takového systému obecného zpracování údajů, jako je systém zavedený v rámci AZR. Předkládající soud totiž nevylučuje hypotézu, že tato směrnice nezasahuje do pravomoci vnitrostátního zákonodárce, aby sám tento požadavek nezbytnosti vymezil. Pokud by tomu tak však nemělo být, vyvstala by otázka, jak by měl být tento požadavek chápán, a konkrétně otázka, zda by cíl zjednodušení správních postupů nemohl odůvodnit takové zpracování údajů, jako je zpracování zavedené AZRG.

40 Za těchto okolností Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je obecné zpracování osobních údajů občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky daného státu, v centrálním registru cizinců slučitelné […] se zákazem jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti občanů Unie, kteří využívají své právo volného pohybu a pobytu na území členských států (čl. 12 odst. 1 ES ve spojení s článkem 17 ES a čl. 18 odst. 1 ES)[?]

2) [Je takové zpracování slučitelné se] zákazem jakéhokoliv omezení svobody usazování státních příslušníků členského státu na území jiného členského státu (čl. 43 odst. 1 ES)[?]

3) [Je takové zpracování slučitelné s] požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) směrnice […] 95/46 […]?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

41 Svými otázkami se předkládající soud Soudního dvora táže na slučitelnost zpracování osobních údajů prováděného v takovém registru, jako je AZR, s právem Společenství.

42 K tomu je třeba uvést, že čl. 1 odst. 2 AZRG stanoví, že prostřednictvím uchovávání některých osobních údajů o cizincích v AZR a jejich předávání je Bundesamt, který je příslušný k vedení tohoto registru, nápomocen veřejným orgánům, jejichž úkolem je provádět právní úpravu v oblasti cizineckého práva a azylového práva, jakož i jiným veřejným orgánům a subjektům. Německá vláda ve svém písemném vyjádření především uvedla, že AZR je využíván pro statistické účely a při výkonu pravomocí v oblasti stíhání a vyšetřování trestné činnosti nebo jednání ohrožujících veřejnou bezpečnost bezpečnostními službami a policií, jakož i soudními orgány.

43 Úvodem je třeba konstatovat, že takové údaje, jaké jsou podle předkládacího rozhodnutí o H. Huberovi obsaženy v AZR, představují osobní údaje ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 95/46, jelikož se jedná o „informace o identifikované nebo identifikovatelné [fyzické] osobě". Jejich shromažďování, jejich uchovávání a jejich předávání orgánem příslušným k vedení registru, který tyto údaje soustřeďuje, tudíž vykazuje povahu „zpracování osobních údajů" ve smyslu čl. 2 odst. b) této směrnice.

44 Nicméně, čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46 výslovně z oblasti její působnosti vylučuje mimo jiné zpracování osobních údajů, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu a činnosti státu v oblasti trestního práva.

45 Z toho vyplývá, že ačkoli zpracování osobních údajů za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu a pro statistické účely spadá do oblasti působnosti směrnice 95/46, není tomu tak v případě zpracování takových údajů s cílem souvisejícím s bojem proti trestné činnosti.

46 V důsledku toho je třeba přezkoumat, zda je s právem Společenství slučitelné zpracování osobních údajů prováděné v rámci takového registru, jako je AZR, vnímané jednak z hlediska své funkce podpory správních orgánů příslušných k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu a z hlediska svého použití pro statistické účely, a to z hlediska ustanovení směrnice 95/46, a konkrétněji – s přihlédnutím ke třetí předběžné otázce – ve vztahu k podmínce nezbytnosti zakotvené v jejím čl. 7 písm. e), vykládané ve světle požadavků Smlouvy, k nimž patří zejména zákaz jakékoli diskriminace z důvodu státní příslušnosti ve smyslu čl. 12 odst. 1 ES, a jednak vnímané z hlediska své funkce boje proti trestné činnosti, a to z hlediska primárního práva Společenství.

Ke zpracování osobních údajů za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu a pro statistické účely

Pojem „nezbytnost“

47 Článek 1 směrnice 95/46 ukládá členským státům, aby zajistily ochranu svobod a základních práv fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů.

48 V souladu s ustanoveními kapitoly II směrnice 95/46, nazvané „Obecné podmínky pro zákonnost zpracování osobních údajů“, musí být s výhradou odchylek připuštěných podle článku 13 této směrnice jakékoli zpracování osobních údajů jednak v souladu se zásadami pro kvalitu údajů zakotvenými v článku 6 uvedené směrnice, a jednak musí odpovídat jedné ze zásad pro oprávněné zpracování údajů uvedených v článku 7 téže směrnice (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989, bod 65).

49 Bod e) uvedeného článku 7 konkrétně stanoví, že zpracování osobních údajů je oprávněné, pokud „je nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce nebo třetí osoba, které jsou údaje sdělovány“.

50 Za těchto okolností je třeba připomenout, že směrnice 95/46 má za cíl, jak vyplývá zejména z jejího osmého bodu odůvodnění, učinit úroveň ochrany práv a svobod osob

v souvislosti se zpracováním osobních údajů rovnocennou ve všech členských státech. Její desátý bod odůvodnění doplňuje, že sblížení vnitrostátních právních předpisů použitelných v dané oblasti nesmí vést k oslabení ochrany, kterou zajišťují, ale musí mít naopak za cíl zajištění vysoké úrovně ochrany ve Společenství.

51 Bylo tak rozhodnuto, že harmonizace uvedených vnitrostátních právních předpisů není pouze minimální harmonizací, ale že vede k harmonizaci, která je v zásadě úplná (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist, C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod 96).

52 S ohledem na cíl spočívající v zajištění rovnocenné úrovně ochrany ve všech členských státech tudíž nemůže mít pojem „nezbytnost“, jak vyplývá z čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, který má za cíl přesně vymezit jeden z případů, ve kterém je zpracování osobních údajů oprávněné, rozdílný obsah v jednotlivých členských státech. Jedná se tedy o autonomní pojem práva Společenství, který musí být vykládán tak, aby plně odpovídal předmětu této směrnice, jak je definován v jejím čl. 1 odst. 1.

Posouzení nezbytné povahy takového zpracování osobních údajů, jako je zpracování v rámci AZR, za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu a pro statistické účely

53 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že AZR je centralizovaným registrem, který obsahuje některé osobní údaje o občanech Unie, kteří nejsou německými státními příslušníky, a do něhož mohou nahlížet různé veřejné a soukromé orgány a subjekty.

54 Pokud jde o využívání takového registru, jako je AZR, za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu, je třeba připomenout, že za současného stavu práva Společenství právo pobytu občanů Unie na území členského státu, jehož nejsou státními příslušníky, není bezpodmínečné, nýbrž s ním mohou být spojena omezení a podmínky stanovené ve Smlouvě, jakož i v předpisech přijatých k jejímu provedení (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 10. července 2008, Jipa, C-33/07, Sb. rozh. s. I-5157, bod 21 a citovaná judikatura).

55 Článek 4 směrnice 68/360, ve spojení s článkem 1 této směrnice, stejně jako článek 6 směrnice 73/148, ve spojení s článkem 1 posledně uvedené směrnice, tak podmiňovaly právo státního příslušníka členského státu pobývat na území jiného členského státu déle než tři měsíce tím, že musí patřit do jedné z kategorií stanovených těmito směrnicemi, a osvědčení tohoto práva podle uvedených ustanovení podléhalo některým formalitám spojeným s předkládáním povolení k pobytu žadatelem, jakož i s předáváním různých dokumentů a informací.

56 Členské státy se mimoto mohly na základě článku 10 směrnice 68/360 a článku 8 směrnice 73/148 z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví odchýlit od ustanovení uvedených směrnic a omezit právo státního příslušníka jiného členského státu vstoupit a pobývat na jejich území.

57 Směrnice 2004/38, jejíž lhůta k provedení uplynula dne 30. dubna 2006, a která tedy nebyla účinná v době rozhodné z hlediska skutkových okolností v projednávané věci, zrušila obě výše uvedené směrnice, ale ve svém článku 7 celkově přebírá rovnocenné podmínky, jako byly podmínky podle posledně uvedených směrnic, pokud jde o právo pobytu státních příslušníků jiných členských států, jakož i ve svém čl. 27 odst. 1 s ním spojená omezení. Mimoto ve svém čl. 8 odst. 1 stanoví, že hostitelský členský stát může

po každém občanovi Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu a hodlá na jeho území pobývat po dobu delší než tři měsíce, požadovat, aby se zaregistroval u příslušných orgánů. V tomto ohledu může hostitelský členský stát podle odstavce 3 zmíněného článku 8 požadovat předložení různých dokumentů a informací, které těmto orgánům umožní dospět k závěru, že jsou splněny podmínky vzniku práva pobytu.

58 Je tudíž třeba mít za to, že je pro členský stát nezbytné, aby měl k dispozici informace a dokumenty, které jsou relevantní za účelem ověření – v rámci vymezeném použitelnými právními předpisy Společenství – existence práva pobytu státního příslušníka jiného členského státu na jeho území, jakož i ověření neexistence důvodů, které by opravňovaly k omezení tohoto práva. Využívání takového registru, jako je AZR, pro účely podpory orgánů příslušných k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu je tudíž v zásadě oprávněné a s ohledem na svou povahu slučitelné se zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti obsaženým v čl. 12 odst. 1 ES.

59 Je však třeba uvést, že takový registr nemůže obsahovat jiné informace než ty, které jsou za tímto účelem nezbytné. V tomto ohledu musí být zpracování osobních údajů vyplývajících z dokumentů uvedených v čl. 8 odst. 3 a v čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 za současného stavu práva Společenství považováno za nezbytné ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu.

60 Krom toho je třeba zdůraznit, že kdyby se shromažďování požadovaných údajů za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu bez jejich uchovávání ukázalo jako neúčinné z důvodu, že změna v osobní situaci osoby s právem pobytu může mít důsledky pro její status z hlediska tohoto práva, přísluší orgánu pověřenému vedením takového registru, jako je AZR, aby dbal na to, aby uchovávané údaje byly případně aktualizovány tak, aby jednak odpovídaly skutečné situaci dotyčných osob, a jednak aby byly nadbytečné údaje z uvedeného registru odstraněny.

61 Pokud jde o způsoby využití takového registru za účelem provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu, může být za nezbytné ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 považováno pouze poskytnutí přístupu orgánům, které mají v této oblasti působnost.

62 Konečně, pokud jde o nezbytnost disponovat takovým centralizovaným registrem, jako je AZR, pro potřeby orgánů příslušných k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu, je třeba mít za to, že i za předpokladu, že by takové decentralizované registry, jako jsou obecní registry obyvatel, obsahovaly všechny relevantní údaje umožňující uvedeným orgánům plnit jejich poslání, může se centralizace těchto údajů ukázat jako nezbytná ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, pokud by přispívala k účinnějšímu provádění této právní úpravy, pokud jde o právo pobytu občanů Unie, kteří hodlají pobývat na území členského státu, jehož nejsou státními příslušníky.

63 Pokud jde o statistickou funkci takového registru, jako je AZR, je třeba připomenout, že právo Společenství tím, že zavádí volný pohyb osob a že každé osobě spadající do oblasti jeho působnosti přiznává právo přístupu na území členských států za účely stanovenými Smlouvou, nevyloučilo pravomoc členských států k přijetí opatření, která mají zajistit přesnou znalost pohybu obyvatelstva na jejich území ze strany vnitrostátních orgánů (viz rozsudek ze dne 7. července 1976, Watson a Belmann, 118/75, Recueil, s. 1185, bod 17).

64 Stejně tak nařízení č. 862/2007, které upravuje předkládání statistik týkajících se migračních toků na území členských států, předpokládá, že tyto státy budou shromažďovat informace umožňující sestavení těchto statistik.

65 Výkon této pravomoci však ještě nečiní shromažďování a uchovávání jmenných údajů, které se provádí v rámci takového registru, jako je AZR, nezbytným ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 23 svého stanoviska, takový cíl vyžaduje pouze zpracování anonymních informací.

66 Z veškerých předcházejících úvah vyplývá, že takový systém zpracování osobních údajů o občanech Unie, kteří nejsou státními příslušníky dotčeného členského státu, jaký byl zaveden AZRG, jehož cílem je poskytování podpory vnitrostátním orgánům příslušným k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu, splňuje požadavek nezbytnosti stanovený v čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 vykládaném ve světle zákazu jakékoli diskriminace z důvodu státní příslušnosti pouze tehdy,

– pokud obsahuje pouze údaje nezbytné k provádění této právní úpravy uvedenými orgány a

– pokud jeho centralizovaná povaha umožňuje účinnější provádění této právní úpravy, pokud jde o právo pobytu občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu.

67 Předkládajícímu soudu přísluší, aby tyto skutečnosti ověřil ve věci v původním řízení.

68 Za nezbytné ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 pro statistické účely každopádně nelze považovat uchovávání a zpracování jmenných osobních údajů v rámci takového registru, jako je AZR.

Ke zpracování osobních údajů o občanech Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, za účelem boje proti trestné činnosti

69 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je status občana Unie předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat bez ohledu na jejich státní příslušnost stejného právního zacházení s výhradou výjimek, které jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Grzelczyk, body 30 a 31; rozsudek ze dne 2. října 2003, Garcia Avello, C-148/02, Recueil, s. I-11613, body 22 a 23, jakož i výše uvedený rozsudek Bidar, bod 31).

70 V tomto ohledu se občan Unie, který legálně pobývá na území hostitelského členského státu, může dovolávat článku 12 ES ve všech situacích spadajících do oblasti působnosti *ratione materiae* práva Společenství (viz výše uvedené rozsudky Martínez Sala, bod 63; Grzelzcyk, bod 32, jakož i Bidar, bod 32).

71 Tyto situace zahrnují zejména ty, které spadají pod výkon základních svobod zaručených Smlouvou, k nimž patří situace, které spadají pod výkon svobody pohybu a pobytu na území členských států přiznané článkem 18 ES (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Bidar, bod 33 a citovaná judikatura).

72 Z článku 1 AZRG ve spojení s obecným vnitřním pokynem spolkového ministerstva vnitra ze dne 4. června 1996 k AZRG a k prováděcímu nařízení k tomuto zákonu vyplývá, že se systém uchovávání a zpracování osobních údajů zavedený v rámci AZR týká veškerých občanů Unie, již nejsou státními příslušníky Spolkové republiky Německo, kteří po dobu delší než tři měsíce pobývají na německém území bez ohledu na důvody, které je k pobytu na tomto území vedou.

73 Za těchto podmínek, jelikož H. Huber využil své svobody pohybu a pobytu na uvedeném území přiznané článkem 18 ES, je třeba – s přihlédnutím k souvislostem ve věci v původním řízení – přezkoumat z hlediska čl. 12 odst. 1 ES, zda takový systém uchovávání a zpracování osobních údajů, jako je systém dotčený v původním řízení, je slučitelný se zásadou, která zakazuje jakoukoliv diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, pokud jde o údaje uchovávané a zpracovávané za účelem boje proti trestné činnosti.

74 V tomto kontextu je třeba podotknout, že předkládací rozhodnutí neobsahuje přesné informace, které by umožnily dospět k závěru, zda situace dotčená v původním řízení spadá do působnosti ustanovení článku 43 ES. Nicméně, i kdyby měl předkládající soud za to, že tomu tak je, nemůže se uplatnění zásady nediskriminace lišit podle toho, zda vychází z tohoto ustanovení, nebo z čl. 12 odst. 1 ES, ve spojení s čl. 18 odst. 1 ES.

75 Je totiž ustálenou judikaturou, že zásada zákazu diskriminace, která má svůj základ v článku 12 ES nebo v článku 43 ES, vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně. Takové zacházení by mohlo být odůvodněno pouze objektivními důvody nezávislými na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřenými legitimně sledovanému cíli (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. června 2008, Wood, C-164/07, Sb. rozh. s. I-4143, bod 13 a citovaná judikatura).

76 V takovém kontextu, jako je kontext věci v původním řízení, je tedy třeba porovnat situaci občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky dotčeného členského státu, pobývajících na území tohoto členského státu se situací státních příslušníků uvedeného členského státu z hlediska cíle boje proti trestné činnosti. Německá vláda uplatnila vskutku pouze tento aspekt ochrany veřejného pořádku.

77 Přestože je takový cíl legitimní povahy, nemůže být uplatňován za účelem odůvodnění systematického zpracování osobních údajů omezeného pouze na údaje o občanech Unie, kteří nejsou státními příslušníky dotčeného členského státu.

78 Jak totiž zdůraznil generální advokát v bodě 21 svého stanoviska, boj proti trestné činnosti v obecném pojetí zastávaném německou vládou v jejím vyjádření nutně zahrnuje stíhání spáchaných trestných činů a deliktů bez ohledu na státní příslušnost jejich pachatelů.

79 Situace vlastních státních příslušníků tudíž nemůže být z hlediska cíle boje proti trestné činnosti pro členský stát odlišná od situace občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu a kteří pobývají na jeho území.

80 Rozdílné zacházení s těmito státními příslušníky a s těmito občany Unie způsobené systematickým zpracováním osobních údajů pouze o občanech Unie, kteří nejsou státními příslušníky dotčeného členského státu, s cílem boje proti trestné činnosti tudíž představuje diskriminaci zakázanou podle čl. 12 odst. 1 ES.

81 V důsledku toho je třeba čl. 12 odst. 1 ES vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát zavedl s cílem bojovat proti trestné činnosti systém zpracování osobních údajů, který se týká výlučně občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu.

K nákladům řízení

82 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Takový systém zpracování osobních údajů o občanech Unie, kteří nejsou státními příslušníky dotčeného členského státu, jaký byl zaveden zákonem o centrálním registru cizinců (Gesetz über das Ausländerzentralregister) ze dne 2. září 1994, ve znění zákona ze dne 21. června 2005, jehož cílem je poskytování podpory vnitrostátním orgánům příslušným k provádění právní úpravy v oblasti práva pobytu, splňuje požadavek nezbytnosti stanovený v čl. 7 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října**

1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, vykládaném ve světle zákazu jakékoli diskriminace z důvodu státní příslušnosti, pouze tehdy,

– **pokud obsahuje pouze údaje nezbytné k provádění této právní úpravy uvedenými orgány a**

– **pokud jeho centralizovaná povaha umožňuje účinnější provádění této právní úpravy, pokud jde o právo pobytu občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu.**

Předkládajícímu soudu přísluší, aby tyto skutečnosti ověřil ve věci v původním řízení.

Za nezbytné ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 pro statistické účely každopádně nelze považovat uchovávání a zpracování jmenných osobních údajů v rámci takového registru, jako je centrální registr cizinců.

2) **Článek 12 odst. 1 ES je třeba vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát zavedl s cílem bojovat proti trestné činnosti systém zpracování osobních údajů, který se týká výlučně občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu.**

Podpisy.