WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 grudnia 2008 r. *

W sprawie C-524/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Niemcy) postanowieniem z dnia 15 grudnia 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 grudnia 2006 r., w postępowaniu:

Heinz Huber

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans i K. Lenaerts, prezesi izb, P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 stycznia 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu H. Hubera przez A. Widmanna, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez profesora uniwersyteckiego K. Hailbronnera,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu duńskiego przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu greckiego przez E.M. Mamounę oraz K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster, C.M. Wissels i C. ten Dam, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez E. O'Neill, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Stratford, barrister,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez C. Dockseya i C. Ladenburgera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 akapit pierwszy WE w związku z art. 17 WE i 18 WE, art. 43 akapit pierwszy WE i art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między H. Huberem, obywatelem Austrii zamieszkałym w Niemczech, a Republiką Federalną Niemiec, reprezentowaną przez Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. migracji i uchodźców, zwany dalej „Bundesamt"), dotyczącego wniosku H. Hubera o wykreślenie z Ausländerzentralregister (centralnego rejestru cudzoziemców, zwanego dalej „AZR") danych dotyczących jego osoby.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Motyw 8 dyrektywy 95/46 stanowi:

„W celu zniesienia przeszkód w przepływie danych osobowych, stopień ochrony praw i wolności jednostek w zakresie przetwarzania tych danych musi być jednakowy we wszystkich państwach członkowskich; […]".

4 Motyw 10 tej dyrektywy dodaje:

„[…] zbliżanie przepisów [ustawodawstw krajowych odnoszących się do przetwarzania danych osobowych] nie powinno wpłynąć na zmniejszenie ochrony, jaką gwarantują, lecz przeciwnie, musi dążyć do zapewnienia jak najwyższego stopnia ochrony we Wspólnocie".

5 Artykuł 1 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Cel dyrektywy", przewiduje:

„Zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy państwa członkowskie zobowiązują się chronić podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych".

6 Artykuł 2 tej dyrektywy zawiera między innymi następujące definicje:

„[…]

a) »dane osobowe« oznacza[ją] wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (»osoby, której dane dotyczą«); osoba możliwa do zidentyfikowania to osoba, której tożsamość można ustalić

bezpośrednio lub pośrednio, szczególnie przez powołanie się na numer identyfikacyjny lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających jej fizyczną, fizjologiczną, umysłową, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość;

b) »przetwarzanie danych osobowych« (»przetwarzanie«) oznacza każdą operację lub zestaw operacji dokonywanych na danych osobowych przy pomocy środków zautomatyzowanych lub innych, jak np. gromadzenie, rejestracja, porządkowanie, przechowywanie, adaptacja lub modyfikacja, odzyskiwanie, konsultowanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez transmisję, rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób, układanie lub kompilowanie, blokowanie, usuwanie lub niszczenie;

[…]”.

7 Zakres stosowania dyrektywy 95/46 został określony w jej art. 3 w następujący sposób:

„1. Niniejsza dyrektywa stosuje się do przetwarzania danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz innego przetwarzania danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych:

— w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty, jak np. dane, o których stanowi tytuł V i VI Traktatu o Unii Europejskiej, a w żadnym razie do działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa (łącznie z dobrą kondycją gospodarcza państwa, gdy działalność ta dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem państwa) oraz działalności państwa w obszarach prawa karnego,

— przez osobę fizyczną w trakcie czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze".

8 Artykuł 7 lit. e) wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas, gdy:

[…]

e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane; lub

[…]”.

9 Zgodnie z art. 4 dyrektywy Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. L 257, s. 13):

„1. Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu na ich terytorium osobom, o których mowa w art. 1, mogącym okazać dokumenty wymienione w ust. 3.

2. Jako dowód prawa pobytu wydawany będzie dokument zatytułowany »karta pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG«. […]

3. Do momentu [w celu] wydania »karty pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG« państwa członkowskie mogą żądać okazania [wyłącznie] następujących dokumentów:

— od pracownika:

a) dokumentu, na podstawie którego pracownik wjechał na ich terytorium;

b) potwierdzenia zobowiązania pracodawcy do zatrudnienia bądź zaświadczenia o zatrudnieniu;

— od członków rodziny pracownika:

c) dokumentu, na którego podstawie powyższe osoby wjechały na ich terytorium;

d) dokumentu wystawionego przez właściwy organ kraju pochodzenia lub państwa, z którego przyjechały, stanowiącego o ich pokrewieństwie;

e) w przypadkach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia [Rady] (EWG) nr 1612/68 [z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2)], dokumentu wystawionego przez właściwy organ kraju pochodzenia lub państwa, z którego przyjechały, zaświadczającego, że pozostają one na utrzymaniu pracownika lub że mieszkają z nim pod jednym dachem w danym kraju.

[…]".

10 Artykuł 10 dyrektywy 68/360 przewiduje:

„Państwa członkowskie nie będą odstępować od przepisów niniejszej dyrektywy z wyjątkiem względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

11 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz.U. L 172, s. 14):

„Każde państwo członkowskie przyznaje prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy osiedlają się na terytorium tego państwa w celu podjęcia działalności na własny rachunek, jeżeli na mocy traktatu zostaną zniesione ograniczenia w odniesieniu do tej działalności.

Na potwierdzenie przyznanego prawa pobytu wydawany jest dokument o nazwie »karta pobytu obywatela państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich«. Okres ważności tego dokumentu wynosi nie mniej niż pięć lat od daty wystawienia i jest automatycznie przedłużany.

[…]”.

12 Artykuł 6 dyrektywy 73/148 stanowi:

„Państwo członkowskie nie będzie wymagać od ubiegającego się o kartę pobytu lub zezwolenie na pobyt złożenia żadnych innych dokumentów poza następującymi:

a) dowód tożsamości lub paszport, na podstawie którego wjechał on na terytorium tego państwa;

b) dowód potwierdzający jego przynależność do jednej z kategorii osób, do których odnoszą się art. 1 i 4".

13 Artykuł 8 tej dyrektywy przejmuje odstępstwo przewidziane w art. 10 dyrektywy 68/360.

14 W dniu 29 kwietnia 2004 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uchwaliły dyrektywę 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77, oraz sprostowanie Dz.U. 2004, L 229, s. 35), której transpozycja winna była zostać dokonana do dnia 30 kwietnia 2006 r. Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości

lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

[…]

5. Państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom".

15 Artykuł 7 ust. 1 tej dyrektywy określa prawo pobytu obywateli Unii na terytorium innego państwa członkowskiego, którego nie są obywatelami, przez okres przekraczający trzy miesiące w następujący sposób:

„Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub

c) — są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz

— są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub

[…]".

16 Zgodnie z art. 8 wspomnianej dyrektywy:

„1. Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach.

2. Nieprzekraczalny termin dla rejestracji nie może być krótszy niż trzy miesiące od dnia przyjazdu. Zaświadczenie o rejestracji, które poświadcza nazwisko i adres

zarejestrowanej osoby oraz datę rejestracji, jest wydawane niezwłocznie. Niedopełnienie wymogu rejestracji przez osobę zainteresowaną może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom.

3. Do celów wydania zaświadczenia o rejestracji państwa członkowskie mogą wymagać jedynie, aby:

— obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. a), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport, potwierdzenie zatrudnienia od pracodawcy lub zaświadczenie o zatrudnieniu lub dowód, że pracują na własny rachunek;

— obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. b), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport i dostarczyli dowód, że spełniają warunki w nim ustanowione;

— obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. c), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport, dostarczyli dowód wpisu w uznanej instytucji i byli objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz dostarczyli oświadczenie lub równoważny dokument, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. c) […]".

17 Artykuł 27 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady ogólne", przewiduje:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

2. Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji.

3. Aby ustalić, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, przy wydawaniu zaświadczenia o rejestracji lub — w przypadku braku systemu rejestracji — nie później niż trzy miesiące od dnia przyjazdu danej osoby na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub od dnia powiadomienia o jej przyjeździe na terytorium tego państwa, jak przewidziano w art. 5 ust. 5, lub przy wydawaniu karty pobytowej, przyjmujące państwo członkowskie może, jeżeli uważa to za konieczne, wystąpić do państwa członkowskiego pochodzenia lub, w miarę [razie] potrzeby, innego państwa członkowskiego o dostarczenie informacji dotyczących wszelkich wcześniejszych przypadków notowań w zapisach policyjnych dotyczących danej osoby. Takie zapytania o informacje nie mogą być przeprowadzane rutynowo. […]

[…]”.

18 Wreszcie rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. L 199, s. 23) wyznacza ramy, w których państwa członkowskie przekazują Komisji Wspólnot Europejskich statystyki dotyczące migracji na terytoriach tych państw.

Uregulowania krajowe

19 Zgodnie z § 1 ust. 1 Gesetz über das Ausländerzentralregister (ustawy o centralnym rejestrze cudzoziemców) z dnia 2 września 1994 r. (BGBl. 1994 I, s. 2265), zmienionej przez ustawę z dnia 21 czerwca 2005 r. (BGBl. 1994 I, s. 1818, zwanej dalej „AZRG”), Bundesamt, który podlega federalnemu ministerstwu spraw wewnętrznych, zapewnia prowadzenie AZR, scentralizowanego rejestru, w którym gromadzone są określone dane osobowe dotyczące cudzoziemców, którzy między innymi nie zamieszkują na terytorium niemieckim wyłącznie czasowo. Dotyczy to cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium tego państwa przez okres dłuższy niż trzy miesiące, co wynika z Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung (ogólnego okólnika federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych dotyczącego AZRG i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy) z dnia 4 czerwca 1996 r. Informacje te są grupowane w dwóch odrębnie prowadzonych bazach danych. Jedna z nich zawiera dane osobowe dotyczące cudzoziemców mieszkających aktualnie lub dawniej w Niemczech, natomiast druga zawiera dane osób, które złożyły wniosek o wydanie wizy.

20 Na podstawie § 3 AZRG pierwsza baza danych zawiera między innymi następujące informacje:

— określenie organu, który przekazał dane;

— numer nadany przez Bundesamt;

— podstawa przechowywania danych;

— nazwisko, nazwisko rodowe, imiona, data i miejsce urodzenia, płeć, narodowość;

— wcześniejsze nazwiska, pseudonimy, stan rodzinny, dane dotyczące dokumentów osobistych, ostatnie miejsce zamieszkania w państwie pochodzenia, udzielone dobrowolnie informacje na temat religii i narodowości małżonka lub partnera;

— dane dotyczące wjazdu na terytorium kraju i jego opuszczenia, statusu pobytu, decyzji Bundesagentur für Arbeit (federalnego urzędu pracy) w sprawie zezwolenia na pracę, uznania w innym państwie za uchodźcę, czy też daty zgonu

— decyzje dotyczące między innymi wniosku o udzielenie azylu, wcześniejszego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt oraz informacje dotyczące w szczególności postępowania w sprawie wydalenia, nakazu aresztowania, podejrzeń dopuszczenia się naruszenia ustaw dotyczących środków odurzających lub imigracji oraz udziału w działalności terrorystycznej, skazania za tego rodzaju działalność oraz

— nakaz przeszukania.

21 Jako organ, któremu powierzono prowadzenie AZR, Bundesamt odpowiada za prawdziwość przechowywanych w nim danych.

22 Zgodnie z § 1 ust. 2 AZRG przez rejestrowanie i przekazywanie danych osobowych dotyczących cudzoziemców Bundesamt wspomaga organy władzy publicznej odpowiedzialne za stosowanie przepisów z zakresu prawa cudzoziemców i prawa azylowego oraz inne podmioty publiczne.

23 Zgodnie z § 10 ust. 1 tej ustawy wszelkie wnioski kierowane przez organy administracji publicznej dotyczące zapoznania się z AZR lub przekazania zawartych w nim danych osobowych muszą odpowiadać różnym wymogom, których spełnienie winno każdorazowo podlegać weryfikacji przez Bundesamt. Ten ostatni winien w szczególności badać, czy dane, o których udzielenie zwraca się dany organ, są konieczne do wykonania przez ten ostatni powierzonych mu zadań, oraz w jaki dokładnie sposób dane te zostaną użyte. Bundesamt jest uprawniony do nieuwzględnienia wniosku, jeżeli nie spełnia on przedstawionych powyżej wymogów.

24 Paragrafy 14–21 i 25–27 wspomnianej ustawy określają dane osobowe, które mogą być przekazywane w zależności od organu, który zwraca się o ich udzielenie.

25 I tak zgodnie z § 14 ust. 1 AZRG wszystkim organom niemieckiej administracji publicznej mogą być przekazywane dane dotyczące tożsamości i miejsca zamieszkania, jak również data zgonu oraz informacje dotyczące organu prowadzącego daną sprawę oraz decyzje odmawiające przekazania danych.

26 Paragraf 12 tej ustawy uzależnia tak zwane wnioski grupowe, czyli wnioski dotyczące grupy osób charakteryzujących się przynajmniej jedną wspólną cechą, od spełnienia różnych wymogów dotyczących istoty i formy. Możliwość zwrócenia się z takim wnioskiem przysługuje jedynie ograniczonej liczbie podmiotów publicznych. Ponadto wszelkie operacje przekazania danych osobowych w następstwie zwrócenia się z takim wnioskiem muszą zostać zakomunikowane federalnemu i regionalnemu kontrolerowi odpowiedzialnemu za ochronę danych osobowych.

27 Ponadto § 22 tej ustawy zezwala określonym, uprawnionym do tego podmiotom publicznym na bezpośrednie zapoznawanie się z AZR w drodze zautomatyzowanej procedury. Taka możliwość przysługuje jednak wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach i po wyważeniu przez Bundesamt interesów osoby, której dane dotyczą, oraz interesu ogólnego. Poza tym taka konsultacja nie jest możliwa w ramach tak zwanych wniosków grupowych. Podmioty publiczne uprawnione na mocy § 22 AZRG są zarazem, na podstawie § 7 tej ustawy, upoważnione do bezpośredniego wprowadzana danych i informacji do AZR.

28 Wreszcie §§ 25–27 AZRG określają podmioty prywatne, które mogą uzyskać dostęp do określonych danych zawartych w AZR.

29 Sąd krajowy dodaje, że w Niemczech każdy mieszkaniec — niezależnie od tego, czy posiada obywatelstwo niemieckie — jest obowiązkowo wpisany do rejestru prowadzonego przez organ gminy, w której zamieszkuje (Einwohnermelderegister). Komisja sprecyzowała w tym względzie, że tego rodzaju rejestr zawiera jedynie część danych gromadzonych w AZR, a zwłaszcza nie zawiera danych dotyczących statusu w zakresie prawa pobytu. W chwili obecnej istnieje około 7700 rejestrów gminnych.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytania prejudycjalne

30 H. Huber, obywatel Austrii, zamieszkał w Niemczech w 1996 r. w celu prowadzenia tam działalności gospodarczej jako niezależny agent ubezpieczeniowy.

31 W AZR figurują w odniesieniu do jego osoby dane dotyczące:

— imienia, nazwiska, daty i miejsca urodzenia, narodowości, stanu cywilnego, płci;

— historii wjazdów na terytorium niemieckie i opuszczenia tego terytorium, statusu pobytu;

— szczegółów odnoszących się do kolejnych paszportów;

— historii wpisów meldunkowych oraz

— oznaczenia Bundesamt i określenia służb, które przekazały dane, oraz ich oznaczenia.

32 H. Huber, uważając się za dyskryminowanego z uwagi na fakt przetwarzania dotyczących go danych zawartych w AZR, zwłaszcza w świetle tego, że taki rejestr nie jest prowadzony dla obywateli Niemiec, wniósł w dniu 22 lipca 2000 r. o wykreślenie tych danych. W dniu 29 września 2000 r. wniosek ten został oddalony przez organ administracji odpowiedzialny wówczas za prowadzenie AZR.

33 Wobec tego, że wniesione na tę decyzję zażalenie podzieliło ten sam los, H. Huber złożył skargę do Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii), który uwzględnił jego żądania wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. W wyroku tym Verwaltungsgericht Köln stwierdził, że ogólne przetwarzanie danych dotyczących obywateli Unii niebędących zarazem obywatelami Niemiec w ramach takiego rejestru stanowi ograniczenie art. 49 WE i 50 WE, którego nie uzasadnia cel szybkiego rozpatrywania spraw z zakresu prawa pobytu cudzoziemców. Ponadto sąd ten uznał, że przechowywanie i przetwarzanie spornych danych jest niezgodne z art. 12 WE i 18 WE oraz z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46.

34 Bundesrepublik Deutschland, działając za pośrednictwem Bundesamt, odwołała się od tego wyroku do Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (wyższej izby sądu administracyjnego Nadrenii Północnej-Westfalii), który uznał, że podniesione przed nim kwestie prawne wymagają dokonania przez Trybunał wykładni prawa wspólnotowego.

35 Po pierwsze, sąd krajowy podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału obywatel Unii, który legalnie zamieszkuje na terytorium państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, może powoływać się na art. 12 WE we wszystkich sytuacjach, które ratione materiae pozostają we właściwości prawa wspólnotowego. W tym zakresie powołuje się on na wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. s. I-2691, pkt 63; z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 32; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 32. Korzystając zatem z przysługującej mu na mocy art. 18 ust. 1 WE swobody przemieszczania się, H. Huber może, zdaniem tego sądu, powoływać się na zakaz dyskryminacji ustanowiony w art. 12 WE.

36 Sąd krajowy wskazuje, że ogólne przetwarzanie danych osobowych dotyczących H. Hubera w AZR różni się od przetwarzania danych dotyczących obywatela Niemiec pod dwoma względami, a mianowicie, po pierwsze, niektóre dane dotyczące skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym są przechowywane nie tylko w rejestrze prowadzonym przez gminę, w której zamieszkuje, ale również w AZR, i po drugie, ten ostatni rejestr zawiera dodatkowe dane.

37 Zdaniem sądu krajowego nasuwają się pewne wątpliwości, czy taka różnica w traktowaniu może być uzasadniona koniecznością kontrolowania statusu pobytu cudzoziemców na terytorium Niemiec. Zastanawia się on również, czy ogólne przetwarzanie danych osobowych dotyczących obywateli Unii niebędących obywatelami Niemiec, którzy przebywali lub przebywają na terytorium tego państwa, jest proporcjonalne w świetle celu zachowania bezpieczeństwa publicznego, ponieważ w AZR przechowywane są dane dotyczące wszystkich tych obywateli, a nie tylko tych, w stosunku do których wydano nakaz wydalenia lub inny zakaz pobytu na wspomnianym terytorium.

38 Po drugie, sąd krajowy uważa, że w okolicznościach zawisłej przed tym sądem sprawy w stosunku do H. Hubera znajduje zastosowanie art. 43 WE. Mając na uwadze, że swoboda przedsiębiorczości dotyczy nie tylko podjęcia prowadzenia działalności na własny rachunek, ale również ramowych warunków jej wykonywania, sąd krajowy

zastanawia się, czy ogólne przetwarzanie danych dotyczących H. Hubera w AZR może wpływać na te warunki w zakresie, w jakim stanowi ono ograniczenie w korzystaniu z tej swobody.

39 Po trzecie, sąd krajowy zastanawia się, czy wynikające z art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 kryterium konieczności może stanowić kryterium oceny systemu ogólnego przetwarzania danych takiego jak ten istniejący w ramach AZR. Sąd ten nie wyklucza bowiem możliwości, że dyrektywa ta nie ma na celu ograniczenia prawa ustawodawcy krajowego do samodzielnego definiowania tego wymogu konieczności. Jeżeli tak jednak nie jest, nasuwa się pytanie, w jaki sposób należy rozumieć ten wymóg, a w szczególności czy cele usprawnienia administracyjnego nie mogą uzasadniać systemu przetwarzania danych takiego jak ten ustanowiony przez AZRG.

40 W tych okolicznościach Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

„1) Czy ogólne przetwarzanie danych osobowych dotyczących cudzoziemców będących zarazem obywatelami Unii w centralnym rejestrze cudzoziemców jest zgodne z […] zakazem wszelkiej dyskryminacji obywateli Unii, którzy korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, ze względu na przynależność państwową (art. 12 akapit pierwszy WE w związku z art. 17 WE i art. 18 ust. 1 WE)[?]

2) [Czy takie przetwarzanie jest zgodne z] zakazem ograniczania swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego (art. 43 akapit pierwszy WE)[?]

3) [Czy takie przetwarzanie jest zgodne z] wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 […]?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

41 W swych pytaniach sąd krajowy zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny zgodności z prawem wspólnotowym przetwarzania danych osobowych dokonywanego w rejestrze takim jak AZR.

42 W tym zakresie należy wskazać, że § 1 ust. 2 AZRG przewiduje, iż przez przechowywanie w AZR określonych danych osobowych dotyczących cudzoziemców i ich przekazywanie Bundesamt, odpowiedzialny za prowadzenie tego rejestru, wspomaga organy władzy publicznej właściwe do stosowania przepisów z zakresu prawa cudzoziemców i prawa azylowego oraz inne podmioty publiczne. Rząd niemiecki sprecyzował w swych uwagach pisemnych, że AZR jest wykorzystywany w szczególności w celach statystycznych oraz przy wykonywaniu przez służby bezpieczeństwa i policję, jak również władze sądownicze przysługujących im kompetencji w zakresie zwalczania i ścigania czynów przestępczych lub zagrażających bezpieczeństwu publicznemu.

43 Na wstępie należy stwierdzić, że dane takie jak te, które zgodnie z postanowieniem odsyłającym zawiera AZR na temat H. Hubera, stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46, ponieważ mamy tutaj do czynienia z „informacjami dotyczącymi zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej". Ich gromadzenie, przechowywanie i przekazywanie przez jednostkę odpowiedzialną za prowadzenie rejestru, która dokonuje ich wpisu, stanowi zatem „przetwarzanie danych osobowych" w rozumieniu art. 2 lit. b) tej dyrektywy.

44 Na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy 95/46 z jej zakresu stosowania zostało jednak wyraźnie wykluczone przetwarzanie danych osobowych mające między innymi na celu bezpieczeństwo publiczne, obronność, bezpieczeństwo państwa oraz dotyczące działalności państwa w obszarach prawa karnego.

45 Z powyższego wynika, że o ile przetwarzanie danych osobowych do celów stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu oraz w celach statystycznych mieści się w zakresie stosowania dyrektywy 95/46, o tyle nie ma to miejsca w przypadku przetwarzania takich danych w celach związanych ze zwalczaniem przestępczości.

46 W konsekwencji ocena zgodności przetwarzania danych osobowych dokonywanego w ramach rejestru takiego jak AZR z prawem wspólnotowym winna zostać dokonana z jednej strony z punktu widzenia pełnionej przez niego funkcji wspomagania organów władzy publicznej właściwych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu oraz używania go w celach statystycznych, w odniesieniu do przepisów dyrektywy 95/46, a zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę trzecie pytanie prejudycjalne, w odniesieniu do wymogu konieczności ustanowionego w art. 7 lit. e) tej dyrektywy, interpretowanego w świetle wymogów ustanowionych w traktacie, w tym w szczególności zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 12 akapit pierwszy WE, oraz z drugiej strony z punktu widzenia pełnionej przez niego funkcji w zakresie zwalczania przestępczości, w odniesieniu do pierwotnego prawa wspólnotowego.

W przedmiocie przetwarzania danych osobowych do celów stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu oraz w celach statystycznych

Pojęcie konieczności

47 Artykuł 1 dyrektywy 95/46 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a w szczególności ich prawa do prywatności w zakresie przetwarzania danych osobowych.

48 Zgodnie z przepisami rozdziału II dyrektywy 95/46, zatytułowanego „Ogólne zasady legalności przetwarzania danych osobowych", z zastrzeżeniem dozwolonych na mocy jej art. 13 odstępstw, każda operacja przetwarzania danych osobowych musi być zgodna z jednej strony z wyrażonymi w art. 6 tej dyrektywy zasadami odnoszącymi się do charakteru danych, a z drugiej strony — z jednym z kryteriów legalności przetwarzania danych, wymienionych w art. 7 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 Österreichischer Rundfunk i in., Rec. s. I-4989, pkt 65).

49 W szczególności art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 przewiduje, że przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone, jeżeli „jest konieczne dla [do] realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla [do] wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane".

50 W tym kontekście konieczne wydaje się przypomnienie, że dyrektywa 95/46 ma na celu, jak to wynika w szczególności z jej motywu 8, ujednolicenie stopnia ochrony praw i wolności jednostek w zakresie przetwarzania danych osobowych we wszystkich państwach członkowskich. W motywie 10 tej dyrektywy dodano, że zbliżanie

ustawodawstw krajowych nie powinno wpłynąć na zmniejszenie ochrony, jaką gwarantują, lecz przeciwnie — musi dążyć do zapewnienia jak najwyższego stopnia ochrony we Wspólnocie.

51 Zgodnie z orzecznictwem harmonizacja wspomnianych ustawodawstw krajowych nie ogranicza się do minimalnego jej zakresu, lecz prowadzi do harmonizacji, która jest co do zasady pełna (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-12971, pkt 96).

52 W rezultacie zważywszy na cel polegający na zapewnieniu jednolitego poziomu ochrony we wszystkich państwach członkowskich, pojęcie konieczności w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46, które służy precyzyjnemu wyodrębnieniu sytuacji, w których przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone, nie może mieć różnego zakresu w poszczególnych państwach członkowskich. Mamy tutaj zatem do czynienia z autonomicznym pojęciem prawa wspólnotowego, którego wykładnia winna w pełni odpowiadać celowi tej dyrektywy sformułowanemu w jej art. 1 ust. 1.

Ocena konieczności takiego przetwarzania danych osobowych, jakie ma miejsce w ramach AZR, dokonywanego do celów stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu oraz w celach statystycznych

53 Z postanowienia odsyłającego wynika, że AZR jest scentralizowanym rejestrem zawierającym określone dane osobowe dotyczące obywateli Unii niebędących obywatelami Niemiec, z którym mogą zapoznawać się różne podmioty publiczne i prywatne.

54 Jeżeli chodzi o wykorzystanie rejestru takiego jak AZR do celów stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu, należy przypomnieć, że prawo obywatela Unii do przebywania na terytorium państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, nie jest bezwarunkowe, lecz może podlegać ograniczeniom i warunkom przewidzianym przez traktat oraz przepisy przyjęte w celu jego wykonania (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 Jipa, Zb.Orz. s. I-5157, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 I tak art. 4 dyrektywy 68/360 w związku z art. 1 tej dyrektywy, podobnie jak art. 6 dyrektywy 73/148 w związku z art. 1 tej dyrektywy uzależniają prawo obywatela jednego państwa członkowskiego do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące od przynależności do jednej z kategorii osób, do których odnoszą się te dyrektywy, a wydanie dokumentu potwierdzającego to prawo od pewnych formalności związanych z okazaniem lub dostarczeniem przez ubiegającego się karty pobytu oraz innych dokumentów i informacji.

56 Ponadto na podstawie art. 10 dyrektywy 68/360 i art. 8 dyrektywy 73/148 państwa członkowskie mogą ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego odstąpić od przepisów tych dyrektyw i ograniczyć prawo wjazdu na swoje terytorium i pobytu na nim obywateli innego państwa członkowskiego.

57 Dyrektywa 2004/38, w przypadku której termin do dokonania transpozycji upłynął w dniu 30 kwietnia 2006 r. i która nie obowiązywała zatem w chwili zaistnienia stanu faktycznego w niniejszej sprawie, uchyla dwie wyżej wspomniane dyrektywy, jednak przewiduje w swym art. 7 warunki równoważne z przewidzianymi przez te dwie starsze dyrektywy, odnoszące się do prawa pobytu obywateli innych państw członkowskich, a w art. 27 ust. 1 możliwe ograniczenia tego prawa. Ponadto art. 8 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii

będący obywatelami innego państwa członkowskiego, którzy pragną zatrzymać się na terytorium tego państwa przez okres przekraczający trzy miesiące, zarejestrowali się w odpowiednich organach. W tym zakresie przyjmujące państwo członkowskie może na podstawie art. 8 ust. 3 tej dyrektywy zażądać okazania rozmaitych dokumentów i udzielenia informacji umożliwiających tym organom stwierdzenie spełnienia warunków, od których uzależnione jest prawo pobytu.

58 Należy w związku z tym stwierdzić, że konieczne jest, aby państwo członkowskie dysponowało informacjami i dokumentami właściwymi do dokonania weryfikacji, w ramach określonych właściwymi przepisami prawa wspólnotowego, czy obywatelowi innego państwa członkowskiego przysługuje prawo pobytu na terytorium tego państwa oraz czy nie istnieją względy uzasadniające ograniczenie tego prawa. W rezultacie wykorzystywanie rejestru takiego jak AZR w celu wspomagania organów właściwych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu jest co do zasady uzasadnione i zważywszy na jego charakter, zgodne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionym w art. 12 akapit pierwszy WE.

59 Należy jednak wskazać, że taki rejestr nie może zawierać żadnych innych informacji poza tymi, które są konieczne do wyżej wskazanych celów. W tym zakresie na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego przetwarzanie danych osobowych pochodzących z dokumentów wymienionych w art. 8 ust. 3 i art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 winno być postrzegane jako konieczne w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu.

60 Ponadto warto podkreślić, że — zważywszy na to, iż gromadzenie danych wymaganych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu okazałoby się nieskuteczne, gdyby nie można było ich przechowywać, ponieważ zmiana sytuacji osobistej osoby korzystającej z prawa pobytu może wpływać na status takiej osoby w świetle tego prawa — zadaniem organu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru takiego jak AZR jest doglądanie, by był on w miarę potrzeb aktualizowany, tak aby z jednej strony przechowywane dane odpowiadały faktycznej sytuacji danej osoby i z drugiej strony niepotrzebne dane były usuwane z tego rejestru.

61 Co się tyczy szczegółowych zasad korzystania z takiego rejestru do celów stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu, za konieczne w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 można uznać udzielenie dostępu jedynie organom właściwym w tym zakresie.

62 Wreszcie, jeżeli chodzi o konieczność dysponowania scentralizowanym rejestrem takim jak AZR do potrzeb organów właściwych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu, należy stwierdzić, że — nawet przy założeniu, iż zdecentralizowane rejestry takie jak rejestry ludności prowadzone przez gminy zawierają wszystkie dane konieczne do tego, aby umożliwić wspomnianym organom wykonywanie ich zadań — centralizacja tych danych może okazać się konieczna w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46, jeżeli przyczynia się ona do bardziej skutecznego stosowania tych przepisów w zakresie prawa pobytu obywateli Unii pragnących przebywać na terytorium państwa członkowskiego, którego nie są obywatelami.

63 Co się tyczy pełnienia funkcji statycznej przez rejestr taki jak AZR, należy przypomnieć, że prawo wspólnotowe, ustanawiając swobodny przepływ osób i przyznając każdej osobie objętej jego zakresem stosowania prawo wjazdu na terytorium państw członkowskich do celów określonych w traktacie, nie pozbawiło tych ostatnich kompetencji w zakresie przyjmowania przepisów mających na celu zapewnienie, by organy krajowe miały pełną wiedzę na temat migracji ludności na ich terytorium (zob. wyrok z dnia 7 lipca 1976 r. w sprawie 118/75 Watson i Belmann, Rec. s. 1185, pkt 17).

64 Podobnie rozporządzenie nr 862/2007, przewidując przekazywanie statystyk dotyczących migracji na terytoriach państw członkowskich, zakłada gromadzenie przez te państwa informacji umożliwiających sporządzenie tych statystyk.

65 Wykonywanie tej kompetencji nie czyni jednak koniecznym, w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46, gromadzenia i przechowywania danych osób wymienionych z nazwiska, co ma miejsce w ramach rejestru takiego jak AZR. W istocie zgodnie z tym, co wskazał rzecznik generalny w pkt 23 opinii, do tego celu wystarczy przetwarzanie informacji anonimowych.

66 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że system przetwarzania danych osobowych dotyczących obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego taki jak ustanowiony przez AZRG, który ma na celu wspomaganie organów krajowych właściwych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu, spełnia przewidziany w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 wymóg konieczności, interpretowany w świetle zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jedynie wówczas, gdy:

— zawiera wyłącznie dane konieczne do stosowania tych przepisów przez wspomniane organy oraz

— jego scentralizowany charakter pozwala na bardziej skuteczne stosowanie tych przepisów w zakresie prawa pobytu obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego.

67 Do sądu krajowego należy zbadanie, czy przesłanki te zostały spełnione w zawisłej przed nim sprawie.

68 W każdym razie nie może zostać uznane za konieczne w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 przechowywanie i przetwarzanie w ramach rejestru takiego jak AZR danych wymieniających dane osoby z nazwiska w celach statystycznych.

W przedmiocie przetwarzania danych osobowych odnoszących się do obywateli Unii będących obywatelami innych państw członkowskich do celów zwalczania przestępczości

69 Na wstępie warto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową i bez uszczerbku dla wyraźnie przewidzianych w tym względzie wyjątków (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 30 i 31; wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. s. I-11613, pkt 22, 23; ww. w wyrok w sprawie Bidar, pkt 31).

70 W tym zakresie obywatel Unii, który legalnie zamieszkuje na terytorium państwa przyjmującego, może powołać się na art. 12 WE we wszystkich sytuacjach, które ratione materiae pozostają we właściwości prawa wspólnotowego (zob. ww. wyroki: w sprawie Martínez Sala, pkt 63; w sprawie Grzelczyk, pkt 32; w sprawie Bida, pkt 32).

71 Sytuacje te są w szczególności konsekwencją korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat oraz korzystania z zagwarantowanej przez art. 18 WE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bida, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 Z art. 1 AZRG w związku z okólnikiem federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 4 czerwca 1996 r. dotyczącego AZRG i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy wynika, że system przechowywania i przetwarzania danych osobowych funkcjonujący w ramach AZR dotyczy wszystkich obywateli Unii niebędących obywatelami Republiki Federalnej Niemiec, którzy zamieszkują na terytorium Niemiec przez okres dłuższy niż trzy miesiące, niezależnie od przyczyn, które skłoniły ich do pobytu w tym państwie.

73 W tych okolicznościach z uwagi na to, że H. Huber skorzystał z zagwarantowanej mu przez art. 18 WE swobody przemieszczania się i pobytu na tym terytorium, to właśnie w kontekście okoliczności sprawy zawisłej przed sądem krajowym i w świetle art. 12 akapit pierwszy WE należy zbadać, czy system przechowywania i przetwarzania danych osobowych taki jak ten będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym jest zgodny z zasadą zakazującą wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w związku z przechowywaniem i przetwarzaniem danych do celów zwalczania przestępczości.

74 W tym kontekście należy zauważyć, że postanowienie odsyłające nie zawiera precyzyjnych wskazówek pozwalających na ustalenie, czy w odniesieniu do rozpatrywanej w postępowaniu przed sądem krajowym sytuacji znajduje zastosowanie art. 43 WE, jednak nawet jeśli sąd krajowy uważa, że ma to miejsce, stosowanie zasady niedyskryminacji nie może zależeć od tego, czy opiera się na tym postanowieniu, czy na art. 12 akapit pierwszy WE w związku z art. 18 ust. 1 WE.

75 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zasada niedyskryminacji, znajdująca swą podstawę w art. 12 WE i w art. 43 WE, wymaga, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy. Takie zróżnicowanie może być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy opiera się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób oraz jest proporcjonalne do uzasadnionego zamierzonego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-164/07 Wood, Zb.Orz. s. I-4143, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 A zatem w kontekście takim jak występujący w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed sądem krajowym należy dokonać porównania sytuacji obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego, którzy zamieszkują na jego terytorium, z sytuacją obywateli tego państwa członkowskiego w zakresie celu, jakim jest zwalczanie przestępczości. W istocie rząd niemiecki ograniczył się do wskazania jedynie tego aspektu zachowania porządku publicznego.

77 Nawet jeżeli taki cel jest sam w sobie zasadny, nie może uzasadniać systematycznego przetwarzania danych osobowych ograniczonego do danych dotyczących obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego.

78 Jak to zauważył bowiem rzecznik generalny w pkt 21 opinii, zwalczanie przestępczości w znaczeniu ogólnym, w jakim rząd niemiecki używa tego pojęcia w swych uwagach, ma na celu w sposób konieczny ściganie popełnionych zbrodni i przestępstw, niezależnie do przynależności państwowej osób, które ich się dopuściły.

79 Wobec tego w świetle celu zwalczania przestępczości z punktu widzenia państwa członkowskiego sytuacja jego obywateli nie może różnić się od sytuacji obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego, którzy zamieszkują na jego terytorium.

80 W związku z tym różnica w traktowaniu tych obywateli i obywateli Unii wynikająca z systematycznego przetwarzania danych osobowych dotyczących wyłącznie obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego służąca realizacji celu zwalczania przestępczości stanowi dyskryminację zakazaną przez art. 12 akapit pierwszy WE.

81 W konsekwencji art. 12 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo członkowskie w celu zwalczania przestępczości szczególnego systemu przetwarzania danych osobowych dla obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

82 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) System przetwarzania danych o osobowych dotyczących obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego taki jak ustanowiony przez Gesetz über das Ausländerzentralregister (ustawę o centralnym rejestrze cudzoziemców) z dnia 2 września 1994 r., zmienionej przez ustawę z dnia 21 czerwca 2005 r., który ma na celu wspomaganie organów krajowych właściwych do stosowania przepisów dotyczących prawa pobytu, spełnia przewidziany w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych

w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych wymóg konieczności, interpretowany w świetle zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jedynie wówczas, gdy:

— **zawiera wyłącznie dane konieczne do stosowania tych przepisów przez wspomniane organy oraz**

— **jego scentralizowany charakter pozwala na bardziej skuteczne stosowanie tych przepisów w zakresie prawa pobytu obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego.**

Do sądu krajowego należy zbadanie, czy przesłanki te zostały spełnione w zawisłej przed nim sprawie.

W każdym razie nie może zostać uznane za konieczne w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46 przechowywanie i przetwarzanie w ramach rejestru takiego jak centralny rejestr cudzoziemców danych wymieniających dane osoby z nazwiska w celach statystycznych.

2) **Artykuł 12 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo członkowskie w celu zwalczania przestępczości szczególnego systemu przetwarzania danych osobowych dla obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego.**

Podpisy