SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. decembra 2008 *

V zadevi C-524/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nemčija) z odločbo z dne 15. decembra 2006, ki je prispela na Sodišče 28. decembra 2006, v postopku

Heinz Huber

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans in K. Lenaerts, predsedniki senatov, P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (poročevalec) in L. Bay Larsen, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. januarja 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za M. Huberja A. Widmann, odvetnik,

– za nemško vlado M. Lumma in C. Schulze-Bahr, zastopnika, skupaj s K. Hailbronnerjem, univerzitetni profesor,

– za belgijsko vlado L. Van den Broeck, zastopnica,

– za dansko vlado B. Weis Fogh, zastopnica,

– za grško vlado E.-M. Mamouna in K. Boskovits, zastopnika,

– za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z W. Ferrante, avvocato dello Stato,

– za nizozemsko vlado H. G. Sevenster, C. M. Wissels in C. ten Dam, zastopniki,

– za finsko vlado J. Heliskoski, zastopnik,

– za vlado Združenega kraljestva E. O'Neill, zastopnica, skupaj z J. Stratforder, barrister,

– za Komisijo Evropskih skupnosti C. Docksey in C. Ladenburger, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 3. aprila 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12, prvi odstavek, ES v povezavi s členoma 17 ES in 18 ES, člena 43, prvi odstavek, ES in člena 7(e) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, str. 31).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med H. Huberjem, avstrijskim državljanom, ki prebiva v Nemčiji, in Zvezno republiko Nemčijo, ki jo zastopa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce, v nadaljevanju: Bundesamt) zaradi zahteve H. Huberja, naj se v centralnem registru tujcev (Ausländerzentralregister, v nadaljevanju: AZR) izbrišejo podatki, ki se nanašajo nanj.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 V osmi uvodni izjavi Direktive 95/46 je zapisano:

„ker mora biti zato, da bi odstranili ovire za prenos osebnih podatkov, raven varstva pravic in svoboščin posameznikov glede obdelave takih podatkov enakovredna v vseh državah članicah;“

4 V deseti uvodni izjavi te direktive je dodano:

„[…] približevanje [nacionalnih zakonodaj o obdelavi osebnih podatkov] ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki ga zagotavljajo, ampak mora imeti za cilj zagotovitev visoke ravni varstva v Skupnosti.“

5 Člen 1 navedene direktive, naslovljen „Namen direktive“, v odstavku 1 določa:

„V skladu s to direktivo države članice varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov.“

6 Člen 2 navedene direktive med drugim vsebuje te opredelitve:

„[…]

(a) ‚osebni podatek‘ pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali

določljivo fizično osebo (‚posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki‘); določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto;

(b) ‚obdelava osebnih podatkov‘ (‚obdelava‘) pomeni kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kakršno je zbiranje, beleženje, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali predelava, iskanje, posvetovanje, uporaba, posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje, prilagajanje ali kombiniranje, blokiranje, izbris ali uničenje;

[…]“

7 Področje uporabe Direktive 95/46 je opredeljeno v členu 3:

„1. Ta direktiva se uporablja za obdelavo osebnih podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi in za drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke.

2. Ta direktiva se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov:

– med dejavnostjo, ki ne sodi na področje uporabe zakonodaje Skupnosti, kot so tiste, opredeljene v naslovih V in VI Pogodbe o Evropski uniji, in v vsakem primeru v postopkih obdelave v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo (vključno z gospodarsko blaginjo države, kadar se postopek obdelave nanaša na zadeve državne varnosti) in pri dejavnostih države na področju kazenskega prava,

– s strani fizične osebe med potekom popolnoma osebne ali domače dejavnosti.“

8 Člen 7(e) navedene direktive določa:

„Države članice določijo, da se lahko osebni podatki obdelujejo samo, če:

[…]

(e) je obdelava potrebna [nujna] za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravlja[v]cu ali tretji stranki, ki so ji posredovani podatki

[…]“

9 V skladu s členom 4 Direktive Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS) (UL L 257, str. 13) velja:

„1. Države članice zagotovijo pravico do prebivanja na njihovem ozemlju osebam, navedenim v členu 1, ki predložijo dokumente, navedene v odstavku 3.

2. Kot dokazilo pravice do prebivanja se izda dokument, imenovan ‚Dovoljenje za prebivanje državljana države članice Evropske gospodarske skupnosti‘. […]

3. Za izdajo dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS lahko države članice zahtevajo predložitev naslednjih dokumentov:

– od delavca:

(a) dokument, s katerim je vstopil na ozemlje države;

(b) potrdilo delodajalca, da bo zaposlil delavca, ali potrdilo o zaposlitvi;

– od družinskih članov delavca:

(c) dokument, s katerim so vstopili na ozemlje države;

(d) dokument, ki ga je izdal pristojni organ matične države ali države, iz katere so prišli, in ki dokazuje njihovo sorodstvo;

(e) v primerih, navedenih v členu 10(1) in (2) Uredbe Sveta (EGS) št. 1612/68 [z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2)], dokument, ki ga je izdal pristojni organ matične države ali države, iz katere so prišli, ki potrjuje, da so vzdrževani družinski člani delavca ali da živijo z njim v istem gospodinjstvu.

[…]“

10 Člen 10 Direktive 68/360 določa:

„Države članice morajo spoštovati določbe te direktive, razen če je to utemeljeno z javnim redom, varnostjo ali zdravjem ljudi.“

11 V skladu s členom 4(1) Direktive Sveta z dne 21. maja 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev (73/148/EGS) (UL L 172, str. 14):

„Vsaka država članica zagotovi pravico do stalnega prebivališča državljanom drugih držav članic, ki ustanovijo sedež na njenem ozemlju, da bi opravljale dejavnosti kot samozaposlene osebe, ko se omejitve teh dejavnosti odpravijo v skladu s Pogodbo.

Kot dokazilo za pravico do bivanja se izda dokument, imenovan ‚Dovoljenje za bivanje državljana države članice Evropskih skupnosti‘. Veljavnost tega dokumenta mora biti vsaj pet let od datuma izdaje in se avtomatsko podaljšuje.

[…]“

12 Člen 6 Direktive 73/148 določa:

„Država članica ne sme zahtevati, da prosilec za izdajo dovoljenja za bivanje ali upravičenja do bivanja predloži kar koli drugega kakor naslednje:

(a) osebni dokument ali potni list, s katerim je vstopil na ozemlje države;

(b) dokazilo, da oseba spada v eno od kategorij oseb, navedenih v členih 1 in 4.“

13 V členu 8 te direktive je povzeto odstopanje, določeno v členu 10 Direktive 68/360.

14 Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 29. aprila 2004 sprejela Direktivo 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, str. 77, in popravek v UL 2004, L 229, str. 35 – ta popravek ne zadeva slovenske različice), ki jo je bilo treba prenesti do 30. aprila 2006. Člen 5 te direktive določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno

osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

[…]

5. Država članica lahko zahteva od zadevne osebe, da javi svojo prisotnost na njenem ozemlju v razumnem in nediskriminatornem časovnem obdobju. Neizpolnitev te zahteve se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

15 Člen 7(1) te direktive ureja pravico do prebivanja v obdobju, daljšem od treh mesecev, za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani:

„Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c) – so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

– imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

[…]“

16 Člen 8 navedene direktive določa:

„1. Brez vpliva na člen 5(5) lahko država članica gostiteljica za obdobja prebivanja, daljša od treh mesecev, zahteva od državljanov Unije, da se prijavijo pri ustreznih organih.

2. Rok za prijavo ne sme biti krajši od treh mesecev od datuma prihoda. Potrdilo o prijavi se izda takoj; v njem se navedeta ime in naslov osebe, ki se prijavlja[,] ter datum

prijave. Neizpolnitev zahteve glede prijave se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.

3. Za izdajo potrdila o prijavi lahko države članice zahtevajo samo:

– da državljani Unije, za katere velja točka (a) člena 7(1), predložijo veljavno osebno izkaznico ali potni list, delodajalčevo potrdilo o zaposlitvi ali potrdilo o zaposlitvi ali dokazilo, da so samozaposlene osebe;

– da državljani Unije, za katere velja točka (b) člena 7(1), predložijo veljavno osebno izkaznico ali potni list in predložijo dokazilo o izpolnjevanju pogojev, ki so tam določeni;

– da državljani Unije, za katere velja točka (c) člena 7(1), predložijo veljavno osebno izkaznico ali potni list, predložijo dokazilo o vpisu na priznano ustanovo in o celovitem zavarovalnem kritju za primer bolezni ter izjavo ali enakovredno sredstvo, navedeno v točki (c) člena 7(1). […]“

17 Člen 27 te direktive, naslovljen „Splošna načela“, določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

3. Da bi ugotovili, ali zadevna oseba predstavlja nevarnost za javni red ali javno varnost, država članica ob izdaji potrdila o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, najpozneje v treh mesecih od datuma prihoda zadevne osebe na njeno ozemlje ali od datuma javljanja njegove/njene prisotnosti na ozemlju, kot predvideno v členu 5(5), ali ob izdaji dovoljenja za prebivanje in, če se ji to zdi pomembno, lahko zahteva od izvorne države članice in, če je potrebno, od drugih držav članic, da ji priskrbijo podatke o morebitni predhodni kazenski evidenci za zadevno osebo. Takšne poizvedbe ne smejo postati rutinske. […]

[…]“

18 Nazadnje, Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih (UL L 199, str. 23) določa okvir, v katerem države članice Komisiji Evropskih skupnosti posredujejo statistike o migracijskih tokovih na njihovih ozemljih.

Nacionalna ureditev

19 Bundesamt, ki spada pod zvezno ministrstvo za notranje zadeve, v skladu s členom 1(1) zakona o centralnem registru tujcev (Gesetz über das Ausländerzentralregister) z dne 2. septembra 1994 (BGBL. 1994 I, str. 2265), kot je bil spremenjen z zakonom z dne 21. junija 2005 (BGBL. 1994 I, str. 1818, v nadaljevanju: AZRG) zagotavlja vodenje AZR, centralnega registra, v katerem se med drugim zbirajo določeni osebni podatki o tujcih, ki na nemškem ozemlju ne prebivajo le začasno. Kot izhaja iz splošne upravne okrožnice zveznega ministrstva za notranje zadeve o AZRG in o izvedbeni uredbi tega zakona (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung) z dne 4. junija 1996, so v ta register vključeni tujci, ki prebivajo na tem ozemlju v obdobju, daljšem od treh mesecev. Te informacije so razvrščene v dve zbirki podatkov, ki se ju vodi ločeno. Ena vključuje osebne podatke o tujcih, ki živijo oziroma so živeli v Nemčiji, druga pa o tujcih, ki so vložili vlogo za izdajo vizuma.

20 Na podlagi člena 3 AZRG prva zbirka podatkov vsebuje zlasti te informacije:

– naziv organa, ki je posredoval podatke;

– identifikacijsko številko, ki jo je dodelil Bundesamt;

– namen prijave;

– priimek, priimek pred sklenitvijo zakonske zveze, imena, datum in kraj rojstva, spol, državljanstvo;

– nekdanja in druga rodbinska imena, zakonski stan, informacije o osebnih dokumentih, zadnje prebivališče v državi izvora, informacije o veri in državljanstvu zakonca ali partnerja, ki se jih predloži prostovoljno;

– informacije o vstopih na ozemlje in izstopih z ozemlja, status glede pravice do prebivanja, odločbe zveznega zavoda za zaposlovanje o delovnih dovoljenjih, status begunca, ki ga je priznala druga država, datum smrti;

– med drugim odločbe o prošnjah za azil, o predhodnih zahtevkih za odobritev prebivanja in zlasti informacije o postopku za izgon, o postopku naloga za prijetje, o sumih kršitev zakonov o prepovedanih drogah ali zakonov o mednarodni zaščiti, o sodelovanju pri terorističnih dejavnostih, o obsodbah zaradi takšnih dejavnosti;

– obvestila o iskanih osebah.

21 Bundesamt je kot organ, ki je pristojen za vodenje AZR, odgovoren za pravilnost podatkov, ki se vanj vpišejo.

22 Bundesamt v skladu s členom 1(2) AZRG pomaga javnim organom, ki so pristojni za izvajanje določb glede prava tujcev in azilnega prava, ter drugim javnim subjektom z vpisom in posredovanjem osebnih podatkov o tujcih.

23 V skladu s členom 10(1) tega zakona mora vsaka zahteva javnega organa za vpogled ali posredovanje osebnih podatkov iz AZR izpolnjevati določene pogoje, Bundesamt pa mora za vsak posamezen primer preveriti, ali so izpolnjeni. Zlasti mora preveriti, ali so podatki, ki jih organ zahteva, nujni za izpolnitev njegovih nalog in za kaj natančno se bodo uporabili. Če zahteva ne izpolnjuje predpisanih pogojev, jo lahko Bundesamt zavrne.

24 Odvisno od subjekta, ki je vložil zahtevo, členi od 14 do 21 in od 25 do 27 tega zakona določajo, katere osebne podatke se sme posredovati.

25 V skladu s členom 14(1) AZRG se lahko tako vsem nemškim javnim organom sporočijo podatki o istovetnosti in stalnem prebivališču ter datum smrti, informacije o organu, ki je pristojen za spis, in odločba o zavrnitvi posredovanja podatkov.

26 Člen 12 tega zakona določa v zvezi z zahtevo za skupino, torej za skupino oseb z eno ali več skupnimi značilnostmi, različne materialne in formalne pogoje. To možnost ima samo omejeno število javnih subjektov. Poleg tega je treba o vsakem posredovanju osebnih podatkov na podlagi take zahteve obvestiti zvezne in regionalne nadzornike za varstvo osebnih podatkov.

27 Člen 22 tega zakona pa dopušča javnim subjektom, ki so za to pooblaščeni, neposredni vpogled v AZR prek elektronske povezave. Vendar pa je to mogoče le v natančno določenih primerih in po tem, ko Bundesamt pretehta interese zadevne osebe in javni interes. Poleg tega tak vpogled ni mogoč pri zahtevi za skupino. Na podlagi člena 7 AZRG je javnim subjektom, ki so pooblaščeni na podlagi člena 22 tega zakona, dovoljeno, da v AZR neposredno vnašajo podatke in informacije.

28 Nazadnje, v členih od 25 do 27 AZRG je določeno, kateri zasebni subjekti lahko pridobijo določene podatke iz AZR.

29 Predložitveno sodišče dodaja, da se mora v Nemčiji vsak prebivalec, naj bo nemški državljan ali ne, vpisati v register, ki ga vodi organ občine, v kateri prebiva (Einwohnermelderegister). Komisija je v zvezi s tem pojasnila, da ta oblika registra vsebuje le del podatkov iz AZR in da zlasti podatki, ki se nanašajo na status glede pravice do prebivanja, vanj niso vključeni. Trenutno obstaja približno 7700 občinskih registrov.

Dejansko stanje spora in vprašanja za predhodno odločanje

30 H. Huber, avstrijski državljan, se je leta 1996 naselil v Nemčiji, da bi tam opravljal poklic neodvisnega zavarovalnega zastopnika.

31 Podatki v AZR, ki se nanašajo nanj, so:

– priimek, ime, datum in kraj rojstva, državljanstvo, zakonski stan, spol;

– pretekli vstopi na nemško ozemlje ter izstopi s tega ozemlja, status rezidenta;

– informacije o zaporednih potnih listih;

– prejšnje prijave stalnega prebivališča in

– opombe Bundesamt, informacije o službah, ki so posredovale podatke, ter opombe teh služb.

32 H. Huber je 22. julija 2000 zahteval izbris podatkov, ki se v AZR nanašajo nanj, ker je menil, da je zaradi obdelave teh podatkov diskriminiran, in sicer zlasti zato, ker za nemške državljane taka zbirka podatkov ne obstaja. Upravni organ, takrat odgovoren za vodenje AZR, je 29. septembra 2000 zavrnil njegovo zahtevo.

33 Ker je bil rezultat pritožbe, vložene zoper to odločbo, enak, je H. Huber vložil tožbo pri Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu), ki je ugodilo zahtevku s sodbo z dne 19. decembra 2002. Ob tem je Verwaltungsgericht Köln odločilo, da je splošna obdelava podatkov o državljanu Unije, ki ni nemški državljan, v okviru tega registra omejitev iz členov 49 ES in 50 ES, ki je ni mogoče utemeljiti s ciljem hitrejše obdelave zadev v zvezi s pravico do prebivanja tujcev. Poleg tega je to sodišče menilo, da je shranjevanje in obdelava spornih podatkov v neskladju s členoma 12 ES in 18 ES ter členoma 6(1)(b) in 7(e) Direktive 95/46.

34 Zvezna republika Nemčija, ki jo je zastopal Bundesamt, je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (višje upravno sodišče dežele Severno Porenje – Vestfalija), ki je menilo, da različna pravna vprašanja, ki so mu predložena, zahtevajo razlago prava Skupnosti, ki jo poda Sodišče.

35 Predložitveno sodišče poudarja, prvič, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso državljan Unije, ki zakonito prebiva na ozemlju države gostiteljice, lahko sklicuje na člen 12 ES v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe prava Skupnosti. V zvezi s tem se sklicuje na sodbe z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala (C-85/96, Recueil, str. I-2691, točka 63); z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 32) in z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 32). Ker je H. Huber izvrševal pravico do prostega gibanja, ki jo ima v skladu s členom 18(1) ES, se je lahko skliceval na prepoved diskriminacije, določeno v členu 12 ES.

36 Predložitveno sodišče pa poudarja, da obstajata dve razliki med splošno obdelavo osebnih podatkov H. Huberja v AZR in obdelavo podatkov nemškega državljana: prvič, določeni podatki o tožeči stranki v postopku v glavni stvari niso shranjeni samo v registru občine, v kateri prebiva, ampak tudi v AZR, in, drugič, AZR vsebuje dodatne podatke.

37 Predložitveno sodišče dvomi, da se lahko taka razlika utemelji s tem, da je nujno nadzorovati bivanje tujcev na nemškem ozemlju. Sprašuje tudi, ali je splošna obdelava osebnih podatkov državljanov Unije, ki niso nemški državljani in so prebivali oziroma prebivajo na nemškem ozemlju, sorazmerna s ciljem javne varnosti, saj se AZR nanaša na vse navedene državljane Unije, ne samo tiste, ki jim je bil izrečen izgon z nemškega ozemlja oziroma prepoved prebivanja na tem ozemlju.

38 Predložitveno sodišče meni, drugič, da se za položaj H. Huberja glede na okoliščine postopka v glavni stvari uporabi člen 43 ES. Ker svoboda ustanavljanja ne zadeva samo začetka poklicne dejavnosti kot samozaposlene osebe, ampak tudi pogoje v zvezi

z njenim opravljanjem, predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko splošna obdelava podatkov H. Huberja v AZR toliko vpliva na te pogoje, da se omejuje uresničevanje te svobode.

39 Predložitveno sodišče sprašuje, tretjič, ali je lahko merilo nujnosti, ki izhaja iz člena 7(e) Direktive 95/46, merilo pri presoji sistema splošne obdelave podatkov, kakršen je vzpostavljen v okviru AZR. Sprejema namreč predpostavko, da ta direktiva ne vpliva na pristojnost nacionalnega zakonodajalca, da sam opredeli to zahtevo nujnosti. Če to vendarle ni tako, nato zastavlja vprašanje, kako je treba to zahtevo razumeti, in sicer podrobneje glede tega, ali bi se lahko obdelava podatkov, kakršno vzpostavlja AZRG, utemeljila s ciljem upravne poenostavitve.

40 V teh okoliščinah je Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je splošna obdelava osebnih podatkov tujcev, ki so državljani Unije, v centralnem registru tujcev združljiva […] z načelom prepovedi vsakršne diskriminacije, povezane z državljanstvom tistih državljanov Unije, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in pravico do prebivanja na ozemlju držav članic (člen 12, prvi odstavek, ES v povezavi s členoma 17 ES in 18(1) ES) [?]

2. [Ali je taka obdelava združljiva] s prepovedjo vseh omejitev pravice do ustanavljanja državljanov države članice na ozemlju druge države članice (člen 43, prvi odstavek, ES) [?]

3. [Ali je taka obdelava združljiva] z zahtevo nujnosti, določeno v členu 7(e) Direktive 95/46 […] ?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

41 Predložitveno sodišče s temi vprašanji sprašuje Sodišče, ali je obdelava osebnih podatkov, ki se izvaja v registru, kakršen je AZR, združljiva s pravom Skupnosti.

42 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 1(2) AZRG določa, da Bundesamt, ki je odgovoren za vodenje tega registra, pomaga javnim organom – ki imajo nalogo izvajanja določb glede prava tujcev in azilnega prava – ter drugim javnim subjektom s shranjevanjem in posredovanjem osebnih podatkov o tujcih v AZR. Nemška vlada je v pisnih stališčih zlasti poudarila, da se AZR uporablja za statistične namene in da ga uporabljajo varnostne službe, policija in sodni organi pri izvajanju pristojnosti na področju pregona in preiskav v zvezi s kaznivimi ravnanji ali ogrožanjem javne varnosti.

43 Najprej je treba ugotoviti, da so podatki, kakršni so glede na predložitveno odločbo v AZR o H. Huberju, osebni podatki v smislu člena 2(a) Direktive 95/46, saj gre za „informacije, ki se nanašajo na določeno ali določljivo fizično osebo“. Zbiranje, shranjevanje in posredovanje teh podatkov, kar je naloga subjekta, ki je pristojen za vodenje registra, v katerem so te informacije zbrane, zato pomeni „obdelavo osebnih podatkov“ v smislu člena 2(b) te direktive.

44 Vendar člen 3(2) Direktive 95/46 s področja uporabe te direktive med drugim izrecno izključuje postopke obdelave v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo in dejavnostmi države v kazenskem pravu.

45 Iz tega izhaja, da čeprav se za obdelavo osebnih podatkov za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja in za statistiko uporablja Direktiva 95/46, to ne velja za osebne podatke, ki se obdelujejo zaradi boja proti kriminalu.

46 Zato je treba preučiti, ali je obdelava osebnih podatkov, ki se izvaja v registru, kakršen je AZR, združljiva s pravom Skupnosti, na eni strani z določbami Direktive 95/46 – z vidika podpore upravnim organom, ki so pristojni za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja, in uporabe za statistične namene ter, natančneje, ob upoštevanju tretjega vprašanja za predhodno odločanje z vidika pogoja nujnosti iz člena 7(e), ki se ga razlaga ob upoštevanju zahtev iz Pogodbe, med katerimi je tudi prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v smislu člena 12, prvi odstavek, ES – in na drugi strani s primarnim pravom Skupnosti z vidika boja proti kriminalu.

Obdelava osebnih podatkov za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja in statistične namene

Pojem nujnosti

47 Člen 1 Direktive 95/46 zahteva od držav članic, da varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov.

48 V skladu z določbami poglavja II Direktive 95/46, naslovljenega „Splošna pravila o zakonitosti obdelave osebnih podatkov“, in ne glede na odstopanja, ki so dopustna na podlagi člena 13 te direktive, mora vsaka obdelava osebnih podatkov, prvič, biti v skladu z načeli v zvezi s kakovostjo podatkov iz člena 6 navedene direktive in, drugič, ustrezati enemu od meril za zakonitost obdelave podatkov, ki so navedeni v členu 7 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2003 v zadevi Österreichischer Rundfunk in drugi, C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točka 65).

49 V točki (e) navedenega člena 7 je zlasti določeno, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če „je […] nujna za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravlja[v]cu ali tretji stranki, ki so ji posredovani podatki“.

50 Glede na to je treba poudariti, da je namen Direktive 95/46, kot to izhaja iz njene osme uvodne izjave, da v vseh državah članicah zagotovi enakovredno raven varstva pravic in svoboščin posameznikov glede obdelave osebnih podatkov. V njeni deseti uvodni izjavi

je dodano, da približevanje nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo na tem področju, ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki ga zagotavljajo, ampak mora imeti za cilj zagotovitev visoke ravni varstva v Skupnosti.

51 Tako usklajevanje navedenih nacionalnih zakonodaj, kot je bilo razsojeno, ni omejeno na najnižje usklajevanje, ampak vodi do usklajevanja, ki je načeloma celovito (glej sodbo z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist, C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 96).

52 Zato se vsebina pojma nujnosti – kot izhaja iz člena 7(e) Direktive 95/46, katerega namen je natančno določiti primere, v katerih je obdelava osebnih podatkov dopustna – ob upoštevanju cilja zagotovitve enakovredne ravni varstva v vseh državah članicah ne more spreminjati glede na posamezno državo članico. Gre torej za samostojen pojem prava Skupnosti, ki ga je treba razlagati tako, da popolnoma ustreza namenu te direktive, kot je opredeljen v njenem členu 1(1).

Presoja nujnosti obdelave osebnih podatkov, kakršna se izvaja v okviru AZR, za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja in statistične namene

53 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je AZR centralni register, ki vsebuje določene osebne podatke državljanov Unije, ki niso nemški državljani, in v katerega imajo vpogled različni javni in zasebni subjekti.

54 Kar zadeva uporabo registra, kakršen je AZR, za izvajanje zakonodaje v zvezi s pravico do prebivanja, je treba opozoriti, da v zdaj veljavnem pravu Skupnosti pravica do prebivanja državljana Unije na ozemlju države članice, v kateri ni državljan, ni brezpogojna, temveč je lahko odvisna od omejitev in pogojev, določenih s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 10. julija 2008 v zadevi Jipa, C-33/07, ZOdl., str. I-5157, točka 21 in navedena sodna praksa).

55 Tako je v členu 4 Direktive 68/360 v povezavi s členom 1 te direktive kot tudi v členu 6 Direktive 73/148 v povezavi s členom 1 te direktive določeno, da ima državljan države članice pravico do prebivanja, ki je daljše od treh mesecev, na ozemlju druge države članice, če spada v eno od kategorij, ki sta jim bili ti direktivi namenjeni, in da se ta pravica prizna, če so izpolnjene določene formalnosti, povezane s tem, da vlagatelj predloži ali posreduje dovoljenje za prebivanje in različne dokumente in informacije.

56 Poleg tega so lahko države članice na podlagi člena 10 Direktive 68/360 in člena 8 Direktive 73/148 odstopile od določb navedenih direktiv in na svojem ozemlju omejile pravico do vstopa in prebivanja državljana druge države članice, če je bilo to utemeljeno z javnim redom, varnostjo ali zdravjem ljudi.

57 Direktiva 2004/38 – katere rok za prenos se je iztekel 30. aprila 2006 in ki se torej ni uporabljala v času dejstev obravnavane zadeve – je razveljavila zgoraj navedeni direktivi, vendar v členu 7 v celoti povzema pogoje glede pravice do prebivanja državljanov drugih držav članic – ki so enaki kot pogoji iz zgoraj navedenih direktiv – in v členu 27(1) omejitve, povezane s to pravico. V členu 8(1) te direktive je določeno, da lahko država članica gostiteljica vsakemu državljanu Unije, ki želi na njenem ozemlju

prebivati v obdobju, daljšem od treh mesecev, naloži obveznost prijave pri ustreznih organih. V zvezi s tem lahko država članica gostiteljica na podlagi člena 8(3) zahteva, da se predložijo različni dokumenti in informacije, da bi ti organi ugotovili, ali so izpolnjeni pogoji glede pravice do prebivanja.

58 Država članica mora, da bi lahko v okviru veljavne zakonodaje Skupnosti preizkusila, ali ima državljan druge države članice pravico do prebivanja na njenem ozemlju in ali ne obstajajo razlogi, ki omejujejo to pravico, imeti na voljo upoštevne informacije in dokumente. Zato je uporaba registra, kakršen je AZR, za podporo organom, pristojnim za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja, načeloma legitimna in glede na naravo registra združljiva s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva v smislu člena 12, prvi odstavek, ES.

59 Vendar je treba poudariti, da register ne sme vsebovati informacij, ki za ta namen niso nujne. Tako je treba v zdaj veljavnem pravu Skupnosti šteti, da je obdelava osebnih podatkov, ki izhajajo iz dokumentov, navedenih v členih 8(3) in 27(1) Direktive 2004/38, z vidika člena 7(e) Direktive 95/46 nujna za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja.

60 Poleg tega je treba poudariti, da zbiranje podatkov, ki se zahtevajo za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja, brez njihovega shranjevanja ne bi bilo koristno, glede na to, da lahko sprememba v osebnem položaju upravičenca do prebivanja vpliva na njegov status glede te pravice, zato mora organ, odgovoren za register, kakršen je AZR, skrbeti za to, da se shranjeni podatki po potrebi posodabljajo, tako da, prvič, ustrezajo dejanskemu položaju zadevnih oseb in, drugič, se iz navedenega registra izbrišejo odvečni podatki.

61 Glede podrobnih pravil uporabe takega registra za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja se lahko le dostop organov, pristojnih na tem področju, šteje za nujnega v smislu člena 7(e) Direktive 95/46.

62 Nazadnje, kar zadeva nujnost vodenje centralnega registra, kakršen je AZR, za potrebe organov, ki so pristojni za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja, je treba upoštevati, da se lahko centralizacija teh podatkov – tudi pod predpostavko, da decentralizirani registri, kakršni so občinski registri prebivalstva, vključujejo vse upoštevne podatke, ki navedenim organom omogočajo opravljanje njihovih nalog – izkaže za nujno v smislu člena 7(e) Direktive 95/46, če izboljša učinkovitejše izvajanje teh predpisov z vidika pravice do prebivanja državljanov Unije, ki želijo prebivati na ozemlju države članice, niso pa njeni državljani.

63 Glede statističnega namena registra, kakršen je AZR, je treba poudariti, da pravo Skupnosti z uveljavitvijo načela prostega gibanja oseb in s podelitvijo pravice do vstopa na ozemlje držav članic za namene, določene s Pogodbo, vsem osebam, za katere se uporablja, ni izključilo pristojnosti držav članic, da sprejmejo ukrepe, ki omogočajo državnim organom, da se natančno seznanijo s podatki o gibanju prebivalstva na njihovem ozemlju (glej sodbo z dne 7. julija 1976 v zadevi Watson in Belmann, 118/75, Recueil, str. 1185, točka 17).

64 V Uredbo št. 862/2007, v kateri je predvideno posredovanje statistik o migracijskih tokovih na ozemlju države članice, je vključena domneva, da te države članice zbirajo informacije, ki jim omogočajo pripravo teh statistik.

65 Vendar zaradi izvrševanja te pristojnosti z vidika člena 7(e) Direktive 95/46 ni treba zbirati in shranjevati poimenskih podatkov, kot se vodijo v okviru registra, kakršen je AZR. Za tak cilj, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 23 sklepnih predlogov, se namreč zahteva le obdelava anonimnih informacij.

66 Iz vseh navedenih trditev izhaja, da sistem obdelave osebnih podatkov državljanov Unije – ki niso državljani zadevne države članice – kakršnega vzpostavlja AZRG in katerega cilj je podpora nacionalnim organom, ki so pristojni za izvajanje predpisov o pravici do prebivanja, izpolnjuje zahtevo nujnosti iz člena 7(e) Direktive 95/46, ki se jo razlaga ob upoštevanju prepovedi vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva, le če

– vsebuje samo podatke, ki so nujni, da lahko navedeni organi izvajajo te predpise, in

– njegova centraliziranost omogoča učinkovitejše izvajanje teh predpisov z vidika pravice do prebivanja državljanov Unije, ki niso državljani te države članice.

67 Predložitveno sodišče mora preizkusiti te dejavnike v postopku v glavni stvari.

68 Nikakor ni mogoče šteti, da sta z vidika člena 7(e) Direktive 95/46 shranjevanje in obdelava osebnih podatkov, ki so v okviru registra, kakršen je AZR, navedeni poimensko, nujni za statistične namene.

Obdelava osebnih podatkov državljanov Unije, ki so državljani drugih držav članic, zaradi boja proti kriminalu

69 Uvodoma je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso status državljana Unije zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic, ki tistim med njimi, ki se znajdejo v enakem položaju, omogoča, da so deležni enakega pravnega obravnavanja ne glede na njihovo državljanstvo in ne da bi to vplivalo na izjeme, ki so s tem v zvezi izrecno določene (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Grzelczyk, točki 30 in 31; sodbo z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello, C-148/02, Recueil, str. I-11613, točki 22 in 23, ter zgoraj navedeno sodbo Bidar, točka 31).

70 V zvezi s tem se lahko državljan Unije, ki zakonito prebiva na ozemlju države članice gostiteljice, sklicuje na člen 12 ES v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Skupnosti (glej zgoraj navedene sodbe Martínez Sala, točka 63; Grzelzcyk, točka 32, in Bidar, točka 32).

71 Med te položaje spadajo zlasti tisti, ki zadevajo uresničevanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, in v njihovem okviru tisti, ki zadevajo uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, določene v členu 18 ES (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bidar, točka 33 in navedena sodna praksa).

72 Iz člena 1 AZRG v povezavi s splošno okrožnico zveznega ministrstva za notranje zadeve z dne 4. junija 1996 o AZRG in o izvedbeni uredbi tega zakona izhaja, da se sistem shranjevanja in obdelave osebnih podatkov, ki je bil vzpostavljen v okviru AZR, nanaša na vse državljane Unije, ki niso državljani Zvezne republike Nemčije in ki na nemškem ozemlju prebivajo v obdobju, daljšem od treh mesecev, ne glede na razloge, zaradi katerih na prebivajo na tem ozemlju.

73 Ker je H. Huber uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na tem ozemlju, kot je določena v členu 18 ES, je treba preizkus – ali je, kar zadeva podatke, ki se shranjujejo in obdelujejo zaradi boja proti kriminalu, sistem shranjevanja in obdelave osebnih podatkov, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, združljiv z načelom prepovedi vsakšrne diskriminacije na podlagi državljanstva – ob upoštevanju okoliščin postopka v glavni stvari opraviti z vidika člena 12, prvi odstavek, ES.

74 V teh okoliščinah je treba pripomniti, da v predložitveni odločbi ni natančnih navedb, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali je treba za zadevni položaj v postopku v glavni stvari uporabiti člen 43 ES. Vendar se, čeprav bi predložitveno sodišče menilo, da gre za tak primer, izvajanje načela prepovedi diskriminacije ne sme razlikovati glede na to, ali temelji na tej določbi ali na členu 12, prvi odstavek, ES v povezavi s členom 18(1) ES.

75 Načelo prepovedi diskriminacije, ki temelji na členu 12 ES oziroma členu 43 ES, v skladu z ustaljeno sodno prakso namreč zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako. Tako obravnavanje je lahko utemeljeno le, če temelji na objektivnih preudarkih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerno z legitimno uresničevanim ciljem (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2008 v zadevi Wood, C-164/07, ZOdl., str. I-4143, točka 13 in navedena sodna praksa).

76 V okoliščinah postopka v glavni stvari je torej treba primerjati položaj državljanov Unije, ki niso državljani zadevne države članice in ki prebivajo na ozemlju te države članice, ter položaj državljanov navedene države članice z vidika cilja boja proti kriminalu. Nemška vlada se je dejansko sklicevala le na ta vidik ohranjanja javnega reda.

77 Čeprav je ta cilj legitimen, pa se nanj ni mogoče sklicevati, da bi se utemeljila sistematična obdelava osebnih podatkov, ki je omejena le na podatke državljanov Unije, ki niso državljani zadevne države članice.

78 Boj proti kriminalu, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 21 sklepnih predlogov, se namreč v splošnem pomenu, v katerem ga je uporabila nemška vlada v svojih stališčih, nujno nanaša na pregon kaznivih in protizakonitih dejanj, ne glede na državljanstvo storilcev.

79 Zato država članica zaradi boja proti kriminalu ne sme razlikovati med položajem svojih državljanov in položajem državljanov Unije, ki niso državljani te države članice in ki prebivajo na njenem ozemlju.

80 Različno obravnavanje teh državljanov in državljanov Unije – ki je bilo zaradi boja proti kriminalu uvedeno s sistematično obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo le na državljane Unije, ki niso državljani zadevne države članice – torej pomeni diskriminacijo, ki je prepovedana s členom 12, prvi odstavek, ES.

81 Zato je treba člen 12, prvi odstavek, ES razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica zaradi boja proti kriminalu uvede sistem obdelave osebnih podatkov, ki velja le za državljane Unije, ki niso državljani te države članice.

Stroški

82 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sistem obdelave osebnih podatkov državljanov Unije – ki niso državljani zadevne države članice – kakršnega vzpostavlja zakon o centralnem registru tujcev (Gesetz über das Ausländerzentralregister) z dne 2. septembra 2004, kot je bil spremenjen z zakonom z dne 21. junija 2005, in katerega cilj je podpora nacionalnim organom, ki so pristojni za izvajanje predpisov o pravici do**

prebivanja, izpolnjuje zahtevo nujnosti iz člena 7(e) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, ki se jo razlaga ob upoštevanju prepovedi vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva, le če

– **vsebuje samo podatke, ki so nujni, da lahko navedeni organi izvajajo te predpise, in**

– **njegova centraliziranost omogoča učinkovitejše izvajanje teh predpisov z vidika pravice do prebivanja državljanov Unije, ki niso državljani te države članice.**

Predložitveno sodišče mora preizkusiti te dejavnike v postopku v glavni stvari.

Nikakor ni mogoče šteti, da sta z vidika člena 7(e) Direktive 95/46 zbiranje in shranjevanje osebnih podatkov, ki so v okviru registra, kakršen je centralni register tujcev, navedeni poimensko, nujni za statistične namene.

2. **Člen 12, prvi odstavek, ES je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica zaradi boja proti kriminalu uvede sistem obdelave osebnih podatkov, ki velja le za državljane Unije, ki niso državljani te države članice.**

Podpisi