РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 декември 2008 година *

По дело C-524/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Германия) с акт от 15 декември 2006 г., постъпил в Съда на 28 декември 2006 г., в рамките на производство по дело

Heinz Huber

срещу

Bundesrepublik Deutschland

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans и г-н K. Lenaerts, председатели на състави, г-н P. Kūris, г-н G. Arestis, г-н U. Lõhmus, г-н E. Levits (докладчик) и г-н L. Bay Larsen, съдии,

* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 януари 2008 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Huber, от адв. A. Widmann, Rechtsanwalt,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-жа C. Schulze-Bahr, в качеството на представители, подпомагани от г-н K. Hailbronner, университетски преподавател,

— за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представител,

— за датското правителство, от г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от г-жа E.-M. Mamouna и г-н K. Boskovits, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-жа W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— за нидерландското правителство, от г-жа H. G. Sevenster, г-жа C. M. Wissels и г-жа C. ten Dam, в качеството на представители,

— за финландското правителство, от г-н J. Heliskoski, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа E. O'Neill, в качеството на представител, подпомагана от г-жа J. Stratford, barrister,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н C. Docksey и г-н C. Ladenburger, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 април 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 12, параграф 1 ЕО във връзка с членове 17 и 18 ЕО, на член 43, параграф 1 ЕО и на член 7, буква д) от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между пребиваващия в Германия австрийски гражданин г-н Huber и Bundesrepublik Deutschland, представлявана от Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците, наричана по-нататък „Bundesamt“), във връзка с молбата на г-н Huber за заличаване на свързани с него данни в централния регистър за чужденците (наричан по-нататък „AZR“).

Правна уредба

Общностна правна уредба

3 Съгласно осмо съображение от Директива 95/46:

„[К]ато имат предвид, че с цел да се премахнат препятствията пред потоците от лични данни, степента на защита на правата и свободите на лицата при обработването на такива данни трябва да бъде еднаква във всички държави членки; […]“

4 В десето съображение от тази директива се добавя:

„[…] сближаването [на националните законодателства, свързани с обработването на личните данни] не трябва да доведе до намаляване степента на защита, която те осигуряват, а обратно — да има за цел гарантиране на висока степен на защита в Общността“.

5 Член 1 от посочената директива, озаглавен „Предмет на директивата“, предвижда в параграф 1:

„В съответствие с настоящата директива държавите членки защищават основните права и свободи на физическите лица и в частност правото им на личен живот при обработването на лични данни.“

6 В член 2 от същата директива по-конкретно се съдържат следните определения:

„[…]

а) „лични данни“ означава всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице („съответно физическо лице“); за подлежащо на идентифициране лице се смята това лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификационен номер или един или повече специфични признаци, отнасящи се до

неговата физическа, физиологическа, психологическа, умствена [да се чете: „физиологическа, психологическа“], икономическа, културна или социална самоличност;

б) „обработване на лични данни“ („обработване“) означава всяка операция или набор от операции, извършвани или не с автоматични средства, прилагани към личните данни, като събиране, запис, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на предоставяне на данните, актуализиране [да се чете: „на данните, съпоставяне“] или комбиниране, блокиране, изтриване или унищожаване;

[…]“

7 Приложното поле на Директива 95/46 е определено в член 3 по следния начин:

„1. Настоящата директива се прилага към пълната или частична обработка на лични данни с автоматизирани средства, както и към обработката със средства, които не са автоматизирани, на лични данни, съставляващи част от файлова система, или които са предназначени да съставляват част от файлова система.

2. Настоящата директива не се прилага за обработването на лични данни:

— при извършване на дейности, извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в дял V и дял VI от Договора за Европейския съюз, и във всички случаи при дейности по обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност (включително икономическото благосъстояние на държавата, когато процесът на обработка е свързани с държавната сигурност) и при дейности на държавата в областта на наказателното право,

— когато се извършва от физическо лице в хода на предимно лични или домашни занимания“.

8 Член 7, буква д) от посочената директива гласи:

„Държавите членки предвиждат, че обработването на лични данни може да се извършва, само ако:

[…]

д) обработването е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес или при упражняване на официалните правомощия, които са предоставени на администратора или трето лице, на което се разкриват данните

[…]“

9 Според член 4 от Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 година относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите членки и техните семейства (ОВ L 257, стр. 13):

„1. Държавите членки предоставят правото на пребиваване на тяхната територия на лицата, упоменати в член 1, които са в състояние да представят документите, изброени в параграф 3.

2. Като доказателство за правото на пребиваване, се издава документ, наречен „карта за пребиваване на гражданин на държава членка на ЕИО“. […]

3. За издаването на карта за пребиваване на гражданин на държава членка на ЕИО, държавите членки могат да поискат да бъдат представени само следните документи:

— от работника:

a) документът, с който е влязъл на тяхната територия;

б) потвърждение на ангажимента на работодателя или удостоверение за работа;

— от членовете на семейството на работника:

в) документът, с който са влезли на тяхната територия;

г) документ, издаден от компетентната власт на държавата по произход или на държавата, от която идват, доказващ родството им;

д) в случаите по член 10, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 [на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11)] документ, издаден от компетентен орган на държавата по произход или на държавата, от която идват, удостоверяващ, че те са на издръжка на работника или живеят в неговото домакинство в тази страна.

[…]“ [неофициален превод]

10 В член 10 от Директива 68/360 се предвижда:

„Държавите членки не могат да дерогират разпоредбите на настоящата директива, освен по съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве“ [неофициален превод]

11 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 73/148/ЕИО относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване на гражданите на държавите членки в рамките на Общността по отношение на установяването и предоставянето на услуги (ОВ L 172, стр. 14):

„1. Всяка държава членка предоставя правото на постоянно пребиваване на гражданите на другите държави членки, които се установяват на територията ѝ с цел да упражняват дейност като самостоятелно заети лица, когато ограниченията за извършването на тези дейности са били премахнати по силата на Договора.

Правото на пребиваване се удостоверява с издаването на документ, наречен „карта за пребиваване на гражданин на държава членка на Европейските Общности“. Този документ е със срок на валидност не по-малко от пет години от датата на издаването му и автоматично се подновява.

[…]“ [неофициален превод]

12 Съгласно член 6 от Директива 73/148:

„За издаването на карта или на разрешение за пребиваване държавата членка може да поиска от заявителя да представи само:

а) документа, с който последният е влязъл на нейна територия;

б) доказателство, че той/тя попада в една от категориите лица, посочени в членове 1 и 4.“ [неофициален превод]

13 В член 8 от тази директива е възпроизведена дерогацията, предвидена в член 10 от Директива 68/360.

14 На 29 април 2004 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), която е трябвало реално да се транспонира до 30 април 2006 г. В член 5 от нея се предвижда:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност

или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

[…]

5. Държавата членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице.“

15 Правото на пребиваване за повече от три месеца на гражданите на Съюза в държава членка, на която те не са граждани, е уредено в член 7, параграф 1 от тази директива по следния начин:

„Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или,

в) — са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или

[...]“

16 Съгласно член 8 от посочената директива:

„1. Без да се засяга член 5, параграф 5, за срокове на пребиваване по-дълги от три месеца приемащата държава членка може да изиска от гражданина на Съюза да се регистрира при съответните власти.

2. Крайният срок за регистриране не може да бъде по-малък от три месеца от датата на пристигането. Веднага се издава удостоверение за актуална регистрация, съдържащо името и адреса на регистриращото се лице и датата на

регистрация. Неспазването на изискването за регистрация може да доведе до налагане спрямо въпросното лице на съразмерни и недискриминационни санкции.

3. За да се издаде удостоверение за регистрация, държавите членки могат само да изискват:

— гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква а), да представят валидна карта за самоличност или паспорт, потвърждение за наемане на лицето от страна на работодателя или удостоверение за трудова заетост, или доказателство, че те са самостоятелно заети лица;

— гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква б), да представят валидна карта за самоличност или паспорт и да представят доказателства, че те отговарят на изискванията, постановени в съответната разпоредба;

— гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква в), да представят валидна карта за самоличност или паспорт, да представят доказателство за записване в акредитирано учебно заведение и за сключването на пълна здравна застраховка и декларацията или равностойно средство, посочени в член 7, параграф 1, буква в). […]“

17 Член 27 от същата директива, озаглавен „Общи принципи“, предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им [другаде в текста: „гражданството им“], от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална [да са чете: „истинска, настояща“] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

3. За да се установи дали въпросното лице представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност, при издаването на удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация, не по-късно от три месеца от датата на пристигане на въпросното лице на нейна територия или от датата на докладването за неговото/нейното присъствие на територията ѝ съгласно разпоредбите на член 5, параграф 5 или при издаването на картата за пребиваване, приемащата държава членка може, ако сметне това за важно, да поиска от държавата членка на произход на лицето и ако това е необходимо, от други държави членки да осигурят информация относно евентуално предишно полицейско досие, което въпросното лице може да има [да се чете: „относно съдебното минало на съответното лице“]. Такива справки не са рутинна практика. […]

[…]“

18 На последно място, Регламент (ЕО) № 862/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 година относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 311/76 на Съвета относно изготвяне на статистика за чуждестранните работници (ОВ L 199, стр. 23) определя рамката, в която държавите членки предоставят на Комисията на Европейските общности статистически данни за миграционните потоци на съответната им територия.

Национална правна уредба

19 Съгласно § 1, алинея 1 от Закона за централния регистър за чужденците (Gesetz über das Ausländerzentralregister) от 2 септември 1994 г. (BGBl. 1994 г., I, стр. 2265), изменен със Закона от 21 юни 2005 г. (BGBl. 1994 г., I, стр. 1818, наричан по-нататък „AZRG“), Bundesamt, която е към Федералното министерство на вътрешните работи, осигурява управлението на централизирания регистър AZR, съдържащ някои лични данни на чужденците, включително които не пребивават само временно на германска територия. Видно от Общите вътрешноведомствени указания на Федералното министерство на вътрешните работи относно AZRG и Правилника за прилагането на този закон (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung) от 4 юни 1996 г., това са чужденците, които пребивават на германска територия за период над три месеца. Тази информация е обединена в две бази данни, управлявани поотделно. В едната се съдържат лични данни на чужденците, живеещи или живели в Германия, а в другата — на тези, които са подали заявление за виза.

20 Съгласно § 3 от AZRG първата база данни по-конкретно съдържа следната информация:

— наименованието на органа, предал данните,

— определения от Bundesamt справочен номер,

— основанията за вписване,

— фамилното име, името преди брака, собствените имена, датата и мястото на раждане, пола, гражданството,

— предходните и други презимена, семейното положение, информацията относно документите за самоличност, последното местоживеене в държавата по произход, доброволно предоставена информация за религиозните убеждения и за гражданството на съпруга или партньора,

— информацията за влизанията и излизанията от територията на страната, статутът от гледна точка на правото на пребиваване, решенията на Федералната агенция по заетостта във връзка с разрешителното за работа, признаването на статут на бежанец от друга държава, датата на смъртта,

— решенията, включително във връзка със заявления за убежище, с предходни заявления за предоставяне на разрешително за пребиваване, както и информация, свързана по-конкретно с процедури за извеждане извън територията на страната, със заповеди за арест, със съмнения за нарушение на законите относно наркотичните вещества или имиграцията или за участие в терористична дейност, с осъждания за такава дейност, и

— обявленията за издирване.

21 Като орган, отговарящ за управлението на AZR, Bundesamt отговаря за точността на вписаните в него данни.

22 Съгласно § 1, алинея 2 от AZRG с вписването и предаването на лични данни за чужденците Bundesamt подпомага както публичните административни органи, които отговарят за прилагането на нормативната уредба относно чужденците и правото на убежище, така и други публичноправни субекти.

23 Според § 10, алинея 1 от този закон всяко искане от публичен административен орган за справка с AZR или за предаване на съдържащи се в него лични данни трябва да отговаря на различни условия, чието наличие подлежи на проверка от Bundesamt във всеки отделен случай. Тя трябва по-специално да провери дали поисканите от даден административен орган данни са необходими за изпълнението на неговите функции, както и конкретно предвидената употреба на тези данни. Bundesamt може да отхвърля искания, ако те не отговарят на определените условия.

24 В §§ 14—21 и 25—27 от същия закон са посочени личните данни, които могат да бъдат изпратени в зависимост от правния субект, направил искане.

25 Така, съгласно § 14, алинея 1 от AZRG на всички германски публични административни органи могат да се съобщават данните относно самоличността и местожителството, датата на смъртта, както и сведенията за отговарящия за преписката административен орган и решението за несъобщаване на данни.

26 В § 12 от този закон са предвидени различни формални и материални условия за т.нар. групови искания, т.е. исканията, свързани с група лица, които имат една или повече общи характеристики. Такава възможност се предоставя само на ограничен кръг публичноправни субекти. От друга страна, лицата, упражняващи контрол на регионално и федерално равнище върху защитата на личните данни, трябва да бъдат уведомени за всяко предаване на лични данни въз основа на такова искане.

27 Впрочем § 22 от посочения закон допуска оправомощените за тази цел публичноправни субекти непосредствено да правят справка в AZR посредством автоматизирана процедура. Тази възможност обаче е налице само в строго определени случаи, след като Bundesamt претегли интересите на съответното лице и общия интерес. Освен това такава справка не може да се прави при т.нар. групови искания. По силата на § 7 от този закон оправомощените съгласно § 22 от AZRG публичноправни субекти имат правомощието непосредствено да въвеждат данни и информация в AZR.

28 На последно място, § 25, § 26 и § 27 от AZRG определят частноправните субекти, които могат да получават някои съдържащи се в AZR данни.

29 Препращащата юрисдикция добавя, че независимо дали има германско гражданство, в Германия всеки жител трябва да бъде вписан в регистъра, воден от администрацията на общината, където пребивава (Einwohnermelderegister). В това отношение Комисията уточнява, че този вид регистър съдържа само част от намиращите се в AZR данни, като по-специално свързаните със статута от гледна точка на правото на пребиваване данни не фигурират в него. Понастоящем съществуват около 7 700 общински регистъра.

Обстоятелствата в основата на спора и преюдициалните въпроси

30 Австрийският гражданин г-н Huber се установява през 1996 г. в Германия, за да упражнява там професията на независим застрахователен агент.

31 В AZR се съхраняват следните данни, свързани с него:

— фамилно име, собствено име, дата и място на раждане, гражданство, семейно положение, пол,

— информация за влизанията и излизанията от германска територия, статут на пребиваващ,

— сведения за последователно получените във времето паспорти,

— информация за предходните декларации за местожителство, и

— справки от Bundesamt, сведения от службите, изпратили данните, както и справки за тези служби.

32 Смятайки че е дискриминиран поради обработването, на което подлежат свързаните с него данни в AZR, по-специално поради обстоятелството, че за германските граждани не съществува подобна база от данни, на 22 юли 2000 г. г-н Huber моли тези данни да бъдат заличени. Молбата му е отхвърлена на 29 септември 2000 г. от административния орган, който към този момент е отговарял за воденето на AZR.

33 Тъй като административната жалба срещу това решение също е отхвърлена, г-н Huber го обжалва по съдебен ред пред Verwaltungsgericht Köln (административен съд, Кьолн), който уважава жалбата с решение от 19 декември 2002 г. Така Verwaltungsgericht Köln приема, че общото обработване в рамките на този регистър на данни на гражданин на Съюза, който не е германски гражданин, представлява ограничение на членове 49 и 50 ЕО, което не може да се обоснове от целта за бързо обработване на преписките, свързани с правото на пребиваване на чужденците. В допълнение според тази юрисдикция съхранението и обработването на спорните данни противоречат на членове 12 и 18 ЕО, както и на член 6, параграф 1, буква б) и член 7, буква д) от Директива 95/46.

34 Bundesrepublik Deutschland обжалва по въззивен ред това първоинстанционно решение чрез Bundesamt пред Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Областен административен съд на провинция Nordrhein-Westfalen), според който пред него са поставени различни правни въпроси, налагащи тълкуване на общностното право от Съда.

35 Първо, препращащата юрисдикция подчертава, че съгласно практиката на Съда гражданин на Съюза, който пребивава законно на територията на държава членка, на която не е гражданин, може да се позовава на член 12 ЕО във всички положения, които попадат в приложното поле на общностното право. В това отношение тя посочва Решение от 12 май 1998 г. по дело Martínez Sala (C-85/96, Recueil, стр. I-2691, точка 63), Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk (C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 32) и Решение от 15 март 2005 г. по дело Bidar (C-209/03, Recueil, стр. I-2119, точка 32). Поради това след като е упражнил правото си на свободно придвижване, предоставено му от член 18, параграф 1 ЕО, г-н Huber можел да се обосновава с предвидената в член 12 ЕО забрана за дискриминация.

36 Така препращащата юрисдикция изтъква, че между общото обработване в AZR на личните данни на г-н Huber и обработването на данните на германските граждани има две разлики, а именно, от една страна, някои данни за жалбоподателя в главното производство се съхраняват не само в регистъра на общината, където той пребивава, но и в AZR, а от друга страна, в последния се съдържат и допълнителни данни.

37 Препращащата юрисдикция изразява съмнение, че подобно различно третиране може да се обоснове с необходимостта да се контролира пребиваването на чужденците на германска територия. Освен това тя иска да се установи дали общото обработване на лични данни на гражданите на Съюза, които не са германски граждани, пребивавали или пребиваващи на германска територия, е съразмерно с целта за опазване на обществената сигурност, доколкото AZR се отнася до всички посочени граждани, а не само до тези, на които е наложена мярка за извеждане извън германска територия или забрана за пребиваване на посочената територия.

38 Второ, според препращащата юрисдикция при разглежданите обстоятелства в главното производство спрямо г-н Huber се прилага член 43 ЕО. След като свободата на установяване се отнася не само до започването на самостоятелна професионална дейност, но и до условията, при които тя се извършва,

препращащата юрисдикция иска да се установи дали общото обработване на данните за г-н Huber в AZR може да окаже такова влияние, че да доведе до ограничение на упражняването на посочената свобода.

39 Трето, препращащата юрисдикция иска да се установи дали свързаният с необходимостта критерий, произтичащ от член 7, буква д) от Директива 95/46, може да бъде критерий за преценка на система за общо обработване на данни като въведената в рамките на AZR. Всъщност тя не изключва възможността въпросната директива да не засяга компетентността на националния законодател сам да определи това изискване за необходимост. Ако обаче случаят не бил такъв, се поставял въпросът как трябва да се схваща това изискване, по-специално от гледна точка на въпроса дали целта за административно опростяване може да обоснове обработване на данни като въведеното с AZRG.

40 При тези обстоятелства Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съвместимо ли е общото обработване в централен регистър за чужденците на лични данни на граждани на Съюза от друга държава членка със […] забраната за всякаква дискриминация, основана на гражданството, по отношение на граждани на Съюза, които упражняват правото си свободно да се придвижват и пребивават на територията на държавите членки (член 12, параграф 1 ЕО във връзка с член 17 ЕО и член 18, параграф 1 ЕО)[?]

2) [Подобно обработване съвместимо ли е] със забраната за ограничаване на свободното установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка (член 43, параграф 1 ЕО)[?]

3) [Подобно обработване съвместимо ли е] с изискването за необходимост, предвидено в член 7, буква д) от Директива 95/46[…]?“

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

41 С въпросите си препращащата юрисдикция иска от Съда да установи дали обработването на лични данни в регистър като AZR е съвместимо с общностното право.

42 В това отношение следва да се отбележи, че според § 1, алинея 2 от AZRG, като съхранява в AZR и предава някои лични данни за чужденците, Bundesamt, която отговаря за воденето на този регистър, подпомага както публичните административни органи, натоварени с прилагането на нормативната уредба относно чужденците и правото на убежище, така и други публичноправни субекти. В писмените си становища германското правителство уточнява, че AZR се използва за статистически цели, както и при упражняването от службите за сигурност, от полицейските служби и от съдебните органи на правомощия в областта на преследването и разследването във връзка с действия, които са наказуеми или създават заплаха за обществената сигурност.

43 Най-напред следва да се установи, че данни като тези, които според акта за препращане се съдържат в AZR относно г-н Huber, представляват лични данни по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46, тъй като става въпрос за „информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице“. Следователно тяхното събиране, съхранение и предаване от органа, отговарящ за управлението на регистъра, в който са обединени, представлява „обработване на лични данни“ по смисъла на член 2, буква б) от тази директива.

44 Член 3, параграф 2 от Директива 95/46 обаче изрично изключва от нейното приложно поле, inter alia, дейностите по обработването на лични данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност и дейностите на държавата в областта на наказателното право.

45 От това следва, че макар обработването на лични данни с оглед на прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване и за статистически цели да попада в приложното поле на Директива 95/46, това не е така, що се отнася до обработването на такива данни с оглед на цел, свързана с борбата с престъпността.

46 Ето защо съвместимостта с общностното право на обработването на лични данни в рамките на регистър като AZR следва да се разгледа, от една страна, предвид функцията му да подпомага административните органи, отговарящи за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване, и предвид неговото използване за статистически цели от гледна точка на разпоредбите на Директива 95/46, и по-конкретно с оглед на третия преюдициален въпрос по отношение на залегналото в член 7, буква д) от нея условие за необходимост, тълкувано в светлината на изискванията на Договора, сред които по-специално е забраната за допускане на дискриминация, основана на гражданство, по смисъла на член 12, параграф 1 ЕО, както и от друга страна, предвид функцията му в борбата с престъпността от гледна точка на първичното общностно право.

Относно обработването на лични данни с оглед на прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване и за статистически цели

Понятие за необходимост

47 Член 1 от Директива 95/46 задължава държавите членки да защитават основните права и свободи на физическите лица, и в частност правото им на личен живот при обработването на лични данни.

48 Съгласно разпоредбите на глава II от Директива 95/46, озаглавена „Общи правила относно законността на обработването на лични данни“, извън случаите на допуснатите на основание член 13 от тази директива случаи на дерогиране обработването на лични данни трябва да отговаря, от една страна, на отнасящите се до качеството на данните принципи, прогласени в член 6 от посочената директива, и от друга страна, на някой от критериите за законосъобразност на обработването на лични данни, изброени в член 7 от същата директива (вж. в този смисъл Решение от 20 май 2003 г. по дело Österreichischer Rundfunk и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, Recueil, стр. I-4989, точка 65).

49 В буква д) от посочения член 7 по-конкретно се предвижда, че обработването на лични данни е законно, ако „е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес или при упражняване на официалните правомощия, които са предоставени на администратора или трето лице, на което се разкриват данните“.

50 При това положение трябва да се припомни, както е видно по-конкретно от съображение осмо от Директива 95/46, че тя има за цел да уеднакви във всички държави членки степента на защита на правата и свободите на лицата при обработването на лични данни. В десето съображение от нея се добавя, че

сближаването на приложимите в тази област национални законодателства не трябва да доведе до намаляване степента на защита, която те осигуряват, а обратно — да има за цел гарантиране на висока степен на защита в Общността.

51 В този смисъл е постановено, че хармонизирането на посочените национални законодателства не се ограничава до минимално хармонизиране, а достига до хармонизиране, което по правило е пълно (вж. Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Lindqvist, C-101/01, Recueil, стр. I-12971, точка 96).

52 Ето защо предвид целта да се осигури еднаква степен на защита във всички държави членки понятието за необходимост, което произтича от член 7, буква д) от Директива 95/46, чиято цел е точно да очертае хипотезите, в които обработването на лични данни е законно, не може да има различно съдържание в зависимост от държавите членки. Следователно става въпрос за самостоятелно понятие на общностното право, на което трябва да се направи тълкуване, отговарящо в пълна степен на предмета на тази директива, определен в член 1, параграф 1 от нея.

Съображения относно необходимостта от обработване на лични данни като това в рамките на AZR с оглед на прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване и за статистически цели

53 От акта за препращане е видно, че AZR е централизиран регистър, съдържащ някои лични данни на гражданите на Съюза, които не са германски граждани, като справка в него могат да правят различни публичноправни и частноправни субекти.

54 Що се отнася до използването на регистър като AZR във връзка с прилагането на нормативната уредба относно пребиваването, е важно да се напомни, че съгласно действащото общностно право правото на гражданин на Съюза да пребивава на територията на държава членка, на която не е гражданин, не е безусловно, а може да бъде придружено с ограничения и условия, предвидени от Договора, както и от разпоредбите, приети за неговото прилагане (вж. в този смисъл Решение от 10 юли 2008 г. по дело Jipa, C-33/07, Сборник, стр. I-5157, точка 21 и цитираната съдебна практика).

55 Така член 4 от Директива 68/360 във връзка с член 1 от нея, както и член 6 от Директива 73/148 във връзка с член 1 от последната са обвързвали правото на гражданин на държава членка да пребивава повече от три месеца на територията на друга държава членка с изискването той да спада към някоя от утвърдените от тези директиви категории и удостоверяването на това право с някои формалности, свързани с представянето или съобщаването от заявителя на карта за пребиваване, както и на различни документи и сведения.

56 В допълнение, по силата на член 10 от Директива 68/360 и на член 8 от Директива 73/148 държавите членки са можели по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, да дерогират разпоредбите на посочените директиви и да ограничават правото на гражданин на друга държава членка да влиза и пребивава на тяхна територия.

57 Директива 2004/38, чийто срок за транспониране е изтекъл на 30 април 2006 г. и която следователно не се е прилагала към момента на настъпване на обстоятелствата по случая, отменя двете горепосочени директиви, но в член 7 от нея като цяло възпроизвежда условия, еднакви на установените с последните директиви, по отношение на правото на пребиваване на гражданите на други държави членки, а в член 27, параграф 1 от нея — свързаните с това ограничения. В допълнение, в член 8, параграф 1 от нея се предвижда, че приемащата държава членка може да изиска от всеки гражданин на Съюза, който е гражданин на друга

държава членка и желае да пребивава на нейна територия над три месеца, да се регистрира при съответните власти. В това отношение съгласно параграф 3 от посочения член 8 приемащата държава членка може да поиска да се представят различни документи и сведения, позволяващи на въпросните власти да установят дали са спазени изискванията, за да се предостави право на пребиваване.

58 Ето защо трябва да се приеме, че за държавата членка е необходимо да разполага с релевантните сведения и документи, за да провери дали в рамките, определени от приложимата общностна уредба, гражданин на друга държава членка има право да пребивава на нейна територия, както и дали липсват основания за ограничаване на това право. Следователно използването на регистър като AZR, за да се подпомагат органите, отговарящи за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване, по принцип е законосъобразно и предвид естеството му е съвместимо със съдържащата се в член 12, параграф 1 ЕО забрана за дискриминация, основана на гражданство.

59 Все пак трябва да се изтъкне, че такъв регистър може да съдържа само необходимата за тази цел информация. От тази гледна точка съгласно действащото общностно право обработването на лични данни от посочените документи в член 8, параграф 3 и член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се приеме за необходимо, по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46 за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване.

60 Освен това следва да се подчертае, че макар събирането на данните, необходими за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване, да се окаже неефективно, ако те не бъдат съхранявани, доколкото промяната в личното положение на лице, което има право на пребиваване, може да има последици за статута му от гледна точка на това право, отговарящият за регистър като AZR орган е длъжен да следи съхраняваните данни да бъдат съответно осъвременявани, така че, от една страна, да отговарят на действителното положение на съответните лица и от друга страна, излишните данни да бъдат заличавани от посочения регистър.

61 Що се отнася до условията за използване на такъв регистър за целите на прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване, за необходимо по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46 може да се приеме единствено предоставянето на достъп на компетентните в тази област органи.

62 Накрая, по отношение на необходимостта от централизиран регистър като AZR за нуждите на органите, отговарящи за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване, следва да се приеме, че дори ако се предположи, че децентрализирани регистри като общинските регистри на населението съдържат всички релевантни данни, нужни на тези органи, за да изпълняват функцията си, централизирането на въпросните данни може да се окаже необходимо по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46, ако допринася за по-ефективното прилагане на тази нормативна уредба, що се отнася до правото на пребиваване на гражданите на Съюза, които желаят да пребиват на територията на държава членка, на която не са граждани.

63 По отношение на статистическата функция на регистър като AZR следва да се напомни, че като установява свободното движение на хора и предоставя на всеки, който попада в приложното му поле, право на достъп до територията на държавите членки с оглед на поставените в Договора цели, общностното право не изключва компетентността им да приемат мерки, с които да се гарантира, че националните органи разполагат с точна информация за движението на населението, засягащо територията им (вж. Решение от 7 юли 1976 г. по дело Watson и Belmann, 118/75, Recueil, стр. 1185, точка 17).

64 Аналогично Регламент № 862/2007, който предвижда да се предоставят статистически данни за миграционните потоци на територията на държавите членки, предпоставя събирането от тези държави на информация, която дава възможност да се изготви такава статистика.

65 Упражняването на това правомощие обаче не създава необходимост по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46 от събирането и съхранението на поименни данни в рамките на регистър като AZR. Всъщност както изтъква генералният адвокат в точка 23 от заключението си, при наличието на тази цел е необходимо да се обработва единствено анонимна информация.

66 От всички изложени по-горе съображения следва, че система за обработване на лични данни на гражданите на Съюза, които не са граждани на съответната държава членка, като въведената с AZRG, която има за цел да подпомага отговарящите за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване национални органи, отговаря на изискването за необходимост, предвидено в член 7, буква д) от Директива 95/46, тълкуван в светлината на забраната за всякаква дискриминация, основана на гражданство, само ако:

— тя съдържа единствено данните, които са необходими на посочените органи, за да прилагат тази нормативна уредба, и

— централизираният ѝ характер позволява по-ефективното прилагане на тази нормативна уредба, що се отнася до правото на пребиваване на гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава членка.

67 Препращащата юрисдикция трябва да провери тези обстоятелства по случая в главното производство.

68 При всяко положение съхранението и обработването на поименни лични данни в рамките на регистър като AZR за статистически цели не могат да се приемат за необходими по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46.

Относно обработването на лични данни на граждани на Съюза, които са граждани на други държави членки, във връзка с борбата с престъпността

69 Най-напред следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика статутът на гражданин на Съюза е предвиден да бъде основен за гражданите на държавите членки и позволява на тези, които са в едно и също положение, да бъдат третирани по еднакъв начин от правна гледна точка, независимо от гражданството им и като се спазват изключенията, изрично предвидени в това отношение (вж. в този смисъл Решение по дело Grzelczyk, посочено по-горе, точки 30 и 31, Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Garcia Avello, C-148/02, Recueil, стр. I-11613, точки 22 и 23, както и Решение по дело Bidar, посочено по-горе, точка 31).

70 В това отношение гражданин на Съюза, който пребивава законно на територията на приемаща държава членка, може да се позовава на член 12 ЕО във всички положения, които попадат в материалното приложно поле на общностното право (вж. посочените по-горе Решение по дело Martínez Sala, точка 63, Решение по дело Grzelzcyk, точка 32, както и Решение по дело Bidar, точка 32).

71 Тези положения включват по-специално положенията, свързани с упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, сред които са свързаните с упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предвидена в член 18 ЕО (вж. в този смисъл Решение по дело Bidar, посочено по-горе, точка 33 и цитираната съдебна практика).

72 От § 1 от AZRG във връзка с Общите вътрешноведомствени указания на Федералното министерство на вътрешните работи от 4 юни 1996 г. относно AZRG и Правилника за прилагането на този закон следва, че въведената в рамките на AZR система за съхранение и обработване на лични данни се отнася до всички граждани на Съюза, които не са граждани на Федерална република Германия и пребивават за период над три месеца на германска територия, независимо от причините, поради които пребивават там.

73 При тези обстоятелства, след като г-н Huber е упражнил предоставената с член 18 ЕО свобода да се движи и пребивава на тази територия, предвид конкретните обстоятелства по случая в главното производство въпросът дали система за съхранение и обработване на лични данни като разглежданата в главното производство е съвместима с принципа на забрана на всякаква дискриминация, основана на гражданство, по отношение на данните, които се съхраняват и обработват във връзка с борбата с престъпността, трябва да се разгледа от гледна точка на член 12, параграф 1 ЕО.

74 Във връзка с това трябва да се отбележи, че в акта за препращане няма конкретна информация, която дава възможност да се установи дали разглежданото положение в главното производство попада в обхвата на разпоредбите на член 43 ЕО. Дори ако препращащата юрисдикция приеме, че случаят е такъв, принципът на недопускане на дискриминация не би могъл да се прилага по различен начин, независимо дали се основава на тази разпоредба или на член 12, параграф 1 ЕО във връзка с член 18, параграф 1 ЕО.

75 Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че принципът на недопускане на дискриминация, без значение дали се основава на член 12 ЕО или на член 43 ЕО, изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения. Подобно третиране може да бъде обосновано само ако се основава на обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица, и съразмерни със следваната легитимна цел (вж. в този смисъл Решение от 5 юни 2008 г. по дело Wood, C-164/07, Сборник, стр. I-4143, точка 13 и посочената съдебна практика).

76 Ето защо при обстоятелства като разглежданите в главното производство положението на гражданите на Съюза, които не са граждани на съответната държава членка и пребивават на нейна територия, и положението на гражданите на посочената държава членка следва да се сравнят от гледна точка на целта за борба с престъпността. Германското правителство фактически изтъква само този аспект на опазването на обществения ред.

77 Въпреки че тази цел е законосъобразна, тя не може да се изтъква, за да обоснове рутинно обработване на лични данни, ограничено само до гражданите на Съюза, които не са граждани на съответната държава членка.

78 Всъщност както подчертава генералният адвокат в точка 21 от заключението си, целта на борбата с престъпността, в общия смисъл на думата, възприет в становищата на германското правителство, със сигурност е да се преследват извършените престъпления и деликти без оглед на гражданството на извършителя им.

79 Следователно от гледна точка на целта за борба с престъпността за държавата членка положението на гражданите ѝ не може да се различава от положението на гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава членка и пребивават на нейна територия.

80 Ето защо с оглед на целта за борба с престъпността различното третиране на тези граждани и посочените граждани на Съюза, изведено от рутинното обработване на лични данни само на гражданите на Съюза, които не са граждани на съответната държава членка, представлява дискриминация, забранена от член 12, параграф 1 ЕО.

81 Следователно член 12, параграф 1 ЕО следва да се тълкува в смисъл, че не допуска с оглед на целта за борба с престъпността държава членка да създаде система за обработване на лични данни специално за гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава членка.

По съдебните разноски

82 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Система за обработване на лични данни на гражданите на Съюза, които не са граждани на съответната държава членка, като въведената със Закона за централния регистър за чужденците (Gesetz über das Ausländerzentralregister) от 2 септември 1994 г., изменен със Закона от 21 юни 2005 г., която има за цел да подпомага отговарящите за прилагането на нормативната уредба относно правото на пребиваване национални органи, отговаря на изискването за необходимост, предвидено в член 7, буква д) от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при**

обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, тълкуван в светлината на забраната за всякаква дискриминация, основана на гражданство, само ако:

— **тя съдържа единствено данните, които са необходими на посочените органи, за да прилагат тази нормативна уредба, и**

— **централизираният ѝ характер позволява по-ефективното прилагане на тази нормативна уредба, що се отнася до правото на пребиваване на гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава членка.**

Препращащата юрисдикция трябва да провери тези обстоятелства по случая в главното производство.

При всяко положение съхранението и обработването на поименни лични данни в рамките на регистър като централния регистър за чужденците за статистически цели не могат да се приемат за необходими по смисъла на член 7, буква д) от Директива 95/46.

2) **Член 12, параграф 1 ЕО следва да се тълкува в смисъл, че не допуска с оглед на целта за борба с престъпността държава членка да създаде система за обработване на лични данни специално за гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава членка.**

Подписи