

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 3 април 2008 година¹

1. Настоящото дело е свързано с обработването на личните данни на чужденци, граждани на ЕС, които пребивават в Германия. Препращащата юрисдикция иска да се установи дали обработването на данни в управлението от Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците) централен регистър, до който имат достъп и други публичноправни органи, е съвместимо със забраната за дискриминация, основана на гражданството, с правото на установяване и с Директива 95/46², при положение че за германските граждани не съществува такъв регистър.

1996 г. Личните данни на чужденците, които живеят в Германия, включително тези на гражданите на други държави членки, се съхраняват в централен регистър, управляван от Федералната служба за миграцията и бежанците. Информацията за г-н Huber, съхранявана в регистъра, включва личните му данни и семейно положение, паспортни данни, датата на първото му влизане в Германия, статута му на пребиваване, промените на местожителството в рамките на страната, както и справки от органа по регистрация и справки за службите, изпратили данните за г-н Huber. Личните данни на германските граждани се съхраняват единствено в местни, общински регистри, тъй като за тях не съществува централен регистър на федерално равнище.

I — Фактическа обстановка

2. Жалбоподателят в главното производство, г-н Heinz Huber, е австрийски гражданин. Той живее и работи в Германия от

3. През 2002 г., като се основава на членове 12 и 49 ЕО и на Директива 95/46, г-н Huber моли от централния регистър да бъдат заличени всички данни, свързани с него. Молбата му е отхвърлена от Bundesverwaltungsamt (Федерална административна служба), която е била компетентният орган към съответния момент, а жалбата по административен ред пред същата служба също е оставена без уважение. След това г-н Huber подава жалба по съдебен ред пред Verwaltungsgericht

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — 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) (наричана по-нататък „Директивата“).

(Административен съд) със същото искане. Verwaltungsgericht уважава жалбата, като приема, че съхранението на данни за жалбоподателя е несъвместимо с общностното право. Федералната служба за миграцията и бежанците обжалва решението на административния съд пред Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Областен административен съд на провинция Nordrhein-Westfalen). Последният спира производството и отправя три въпроса до Съда:

в) с изискването за необходимост, предвидено в член 7, буква д) от [Директива 95/46]?”

II — Анализ

„Съвместимо ли е общото обработване в централен регистър за чужденците на лични данни на граждани на Съюза от друга държава членка:

- а) 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),
- б) със забраната за ограничаване на свободното установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка (член 43, параграф 1 ЕО),

4. Първите два въпроса на националната юрисдикция, отправени до Съда, се отнасят до съвместимостта на германската система за обработване на данните на чужденци, граждани на Съюза, първо, с общия принцип на недопускане на дискриминацията, залегнал в член 12 ЕО (във връзка с член 17 ЕО и член 18, параграф 1 ЕО относно гражданството на Съюза и съответно правото на свободно придвижване и пребиваване на територията на Европейския съюз), и второ, с правото на установяване, гарантирано от член 43 ЕО. Споделям виждането на Комисията, че член 12 ЕО е най-подходящата нормативна основа за анализа на въпроса, след като жалбоподателят очевидно е упражнил гарантираното в общностното право от член 18, параграф 1 ЕО субективно право да се премести в друга държава членка. Според мен въпросът за дискриминацията действително е в основата на настоящото дело.

Ако се приеме, че е несъвместима с установената от член 12 ЕО забрана за основана на гражданството дискриминация във връзка с правото на свободно движение и пребиваване в рамките на държава членка, германската система не може да бъде запазена, независимо дали засяга или може да засегне правото на установяване на жалбоподателя. Ето защо най-напред ще разгледам въпроса за дискриминацията, а след това изискването за необходимост съгласно Директива 95/46, което е предмет на третия отправен до Съда въпрос³.

А — Германската система дискриминира ли чужденците, граждани на ЕС?

Сходни положения

5. За страните е безспорно, че са налице значителни различия между обработва-

нето на личните данни на германските граждани и обработването на данните на граждани на други държави — членки на ЕС. Германия няма централизирана система за регистрация, съхранение и обработване на личните данни на своите граждани. Съществуват обаче около 7 700 общински регистри на населението, в които се регистрират основните лични данни на гражданите, но тези регистри не са свързани помежду си и в тях не може да се прави централизирано и едновременно търсене. Напротив, личните данни на чужденците, включително тези на гражданите на държави — членки на ЕС, се съхраняват не само в общинските регистри, но и в централен регистър за чужденците, управляван от Федералната служба за миграцията и бежанците. Освен това централният регистър има значително по-широк обхват и съдържа допълнителна информация, която не се регистрира в общинските регистри, като паспортни данни, дати на влизане и излизане от страната, статут на пребиваване, молби за предоставяне на статут на бежанец и техния резултат, заповеди за експулсиране и мерки за изпълнението им, информация при съмнения за престъпна дейност на субекта на данните, както и данни за съдимостта му. Следователно между германските граждани и чужденците, граждани на Съюза, е налице различно третиране в три аспекта: първо, личните данни на чужденците се регистрират не само в общинските регистри, в които също се регистрират данните на германските граждани, но и в централния регистър за чужденците; второ, централният регистър съдържа повече информация за субектите на данните в сравнение с местните регистри; трето, чрез централния регистър различни органи на изпълнителната власт имат лесен достъп до данните на чужденците, докато такава възможност не съществува по отношение на германските граждани. Въпросът е дали подобно различно

³ — Допълнително съображение първите два въпроса да бъдат разглеждани заедно е, че в акта за препращане няма достатъчно информация, въз основа на която Съдът да провери дали тази конкретна форма на обработване на данни има отрицателно въздействие върху правото на установяване на жалбоподателя съгласно член 43 ЕО. Гръцкото правителство също счита, че делото трябва да се подведе по член 12 ЕО, а не по член 43 ЕО, тъй като не повдига въпроси относно правото на установяване.

третиране представлява забранена дискриминация.

5. Според германското правителство, ако се приеме, че правото на пребиваване на гражданите на ЕС е различно от правото на гражданите на ЕС да влизат и пребивават в чужденците, това означава, че правото на пребиваване на гражданите на ЕС е различно от правото на гражданите на ЕС да влизат и пребивават в чужденците.

6. Германското правителство напомня, че за да се установи дискриминация, трябва да има две сходни положения, които се третират по различен начин. Така задължението на държавите членки да не провеждат дискриминация, основана на гражданство, означавало, че само сходните случаи трябва да се третират еднакво. След като статутът на пребиваване на германските граждани бил различен от този на чужденците, тези две групи лица не се намирали в сходно положение и съответно не възниквали въпроси от гледна точка на дискриминацията. Датското правителство изразява същото становище и отбелязва, че гражданите на една държава винаги имат правото да влизат и пребивават в своята страна, която съгласно член 3 от Четвърти допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека не може да ги експулсира при никакви обстоятелства или да откаже те да влязат на нейна територия, докато чужденците, граждани на Съюза, имали право да влизат и пребивават само по силата на общностното право. Според нидерландското правителство най-релевантният критерий при преценката дали две положения са сходни, било обработването на данни във връзка с правото на пребиваване. След като германският гражданин, който живее в Германия, и гражданинът на друга държава членка, живеещ в Германия, имали различно право на

пребиваване — първият имал неограничено право на основание на своето гражданство, а вторият ограничено право, предоставено от общностното право, — било възможно личните им данни да се третират по различен начин, без да се нарушава правото на чужденците да не бъдат обект на дискриминация, основана на гражданството. По същество с този довод се твърди, че макар в Германия да съществуват две различни системи за обработване на данни, които се прилагат в зависимост от гражданството на субекта на данни, нямало как да възникнат въпроси от гледна точка на дискриминацията, основана на гражданството, тъй като положението на германските граждани не било сходно с това на гражданите на ЕС. Първите имали неограничено право на пребиваване в страната, докато последните нямали такова право.

7. За мен логиката на тези разсъждения не е убедителна. За изходната точка на проучването следва да се приеме наличието на две системи за обработване на данни, едната за германските граждани, а другата за гражданите на Съюза. Разбира се, констатацията, че правото на пребиваване на германските граждани и това на чужденците не е едно и също, сама по себе си е вярна. Но с това само се изтъква нещо очевидно; не става ясно как споменатата разлика в статута на пребиваване следва да се отнесе към събирането и обработването на личните данни на германските граждани и на гражданите на други държави членки. С други думи, правителствата на Германия, Дания и Нидерландия биха искали да ни убедят, че ограниченото право на пребиваване на

чужденците, граждани на ЕС, в сравнение с местните граждани приключва обсъждането, докато всъщност е вярно обратното: то започва оттам. За да се установи, че не е налице дискриминация, не е достатъчно да се отбележи, че германските граждани и чужденците не са в едно и също положение. Необходимо е също да се докаже, че с разликата в положението им може да се обоснове различно третиране. С други думи, различното третиране трябва да е свързано и съразмерно с разликата в положението им. Ето защо съм съгласен с Комисията, че за да се прецени дали германският гражданин се намира в сходно положение с гражданина на ЕС по отношение на събирането и обработването на лични данни от германските органи, е необходимо да се разгледа с каква цел се прави това събиране и обработване. Германското правителство твърди, че рутинното обработване на лични данни в централен регистър е необходимо във връзка с имиграционното право и статута на пребиваване, дейността на органите на реда, както и събирането на статистически данни. Ще разгледам последователно всяко от изтъкнатите съображения.

Статут на пребиваване и норми относно имиграцията

8. Главният довод на германското правителство е, че общностното право допуска възможността в рамките на територията си държавите членки да налагат ограничения за влизане и пребиваване на граждани на други държави членки, които могат дори да бъдат експулсирани. За да бъде възможно упражняването на това правомощие, германските органи имали нужда от ефективен механизъм за съби-

ране на лични данни и надзор на движението на чужденците, които установяват пребиваването си в страната; за германските граждани такъв механизъм не бил необходим, тъй като те имали неограничено право на пребиваване в страната и не могли да бъдат експулсирани при никакви обстоятелства. Германското правителство изтъква два довода в подкрепа на това становище. Първо, то твърди, че като предоставя на държавите членки право да изискват от пребиваващите чужденци, граждани на ЕС, да се регистрират пред съответните органи, Директива 2004/38/ЕО мълчаливо разрешила събирането и обработването на техните данни⁴. Второ, германското правителство до голяма степен се основава на Решение по дело *Watson* и *Belmann*⁵. Това дело е свързано с италиански закон, съгласно който всички чужденци, включително гражданите на Общността, трябва да се регистрират в местното полицейско управление в триднешен срок от влизането им в Италия, и предвижда глоба или лишаване от свобода и евентуално експулсиране при неизпълнение на това задължение от лицето. Съдът приел, че експулсирането е „несъмнено несъвместимо“⁶ с разпоредбите на Договора, а другите видове наказания трябва да са съразмерни с тежестта на нарушението и да не създават пречка за свободното движение на хората. Съдът обаче изяснил, че „като установява принципа на свободно движение на хора и предоставя на всеки, който попада

4 — Член 8 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година 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).

5 — Решение от 7 юли 1976 г. (118/75, *Recueil*, стр. 1185).

6 — Пак там, точка 20.

в приложното му поле, правото на достъп до територията на държавите членки за посочените в Договора цели, общностното право не изключва компетентността на държавите членки да приемат мерки, с които националните органи да получат точна информация за движението на населението, засягащо тяхната територия“⁷. Германското правителство изтъква, че след като държавите членки имат възможността да приемат мерки, за да получат точна информация за движението на населението, е очевидно, че те могат да въведат регистър, който да съдържа сведения за лицата, които влизат в страната или я напускат, дори когато това се прави само по отношение на граждани на ЕС.

9. Нито Директива 2004/38, нито Решение по дело *Watson и Belmann* обаче предоставят на държавите членки неограничено право да създават системи за регистрация и надзор във връзка с гражданите на други държави членки. Ясно е, че изискването за регистрация със сигурност означава, че ще бъдат събирани, съхранявани и обработвани някои лични данни на граждани на ЕС. В Директива 2004/38 обаче не се съдържа разпоредби как трябва да се осъществява тази дейност. Този въпрос е от компетентността на всяка отделна държава членка, която все пак трябва да упражнява споменатото право по начин, съвместим със задълженията ѝ по общностното право, включително със задължението да не извършва дискриминация, основана на гражданство. Ето защо фактът, че общностният законодател мъчаливо е приел възможността да се събират някои данни, не означава, че той е допуснал държавите членки да въведат

всяка система за събиране и обработване на данни, която смятат за подходяща.

10. Също така мисля, че германското правителство тълкува твърде разширително цитираната по-горе част от Решение по дело *Watson и Belmann*. Това решение има действие на прецедент само доколкото допуска възможността държавите членки да упражняват надзор върху движението на населението. Решението не създава общо право на националните органи да извършват този надзор по всякакъв начин, който те смятат за подходящ или удобен, и със сигурност не ги освобождава от задълженията им съгласно общностното право, и по-конкретно от забраната за дискриминация, основана на гражданство. Германските органи могат да приемат мерки, за да следят движението на населението, но въпросните мерки трябва да са съвместими с Договора и с другите релевантни разпоредби на общностното право.

11. Ето защо се налага да се разгледат трите характеристики на германската система, които водят до различно трети-

7 — Пак там, точка 17.

ране на гражданите на страната и гражданите на Съюза, и да се прецени дали те са обосновани като средства за прилагане на нормите относно пребиваването и имиграцията.

12. Очевидно предоставянето на данните на гражданите на Съюза не само на имиграционните власти, но и на администрацията като цяло не се обосновава с необходимостта от прилагане на нормите относно пребиваването. Дори ако разглежданата система е необходима, за да могат имиграционните власти да изпълняват функциите си, от това не следва, че съхраняваните в нея данни трябва да се предоставят на други административни и наказателни органи и ведомства. В акта за препращане се посочва, че съхраняваната в регистъра за чужденците информация може да се използва не само от Федералната служба за миграцията и бежанците, но и от много други публичноправни органи и ведомства като полицията, службите за сигурност, прокуратурата и съдилищата. Някои от тези органи разполагат с процедура за автоматизирано извличане на данни. Достъп до тази информация може да бъде даден и на недържавни организации с нестопанска цел, на публичноправни органи от други държави и на международни организации. Явно е, че обхватът на събирането и обработването на данни чрез централния регистър за чужденците е много широк и надхвърля целите в областта на имиграцията, при което включва и всякакви отношения между физическите лица и държавата. Чрез централния регистър различните органи в Германия са в състояние да извличат данни за личното положение на граждани на ЕС, живеещи в страната, да следят рутинно и без затруднение тяхното местонахождение, както и да обменят помежду си цялата необходима за такъв надзор информация. В този смисъл регис-

търът на Федералната служба за миграцията и бежанците е много повече от имиграционен регистър; той е подробна база данни, чрез която държавните органи имат непосредствен достъп до личните данни на гражданите на ЕС. Германските граждани се третират по съвсем различен начин, тъй като за тях не съществува подобен механизъм за събиране на данни. Ако административно ведомство се нуждае от информация за германски гражданин, то трябва да проведе много потрудемоко и сложно издирване в общинските регистри, които не се управляват централизирано, в тях не може да се прави едновременно търсене и съдържат по малко информация от регистъра за чужденците.

13. По същата причина не смятам, че може да бъде обоснован обемът данни, съхранявани в централния регистър за чужденците. Директива 2004/38 допуска регистрацията на граждани на Съюза единствено за да се установят статутът и правото на лицето на пребиваване. Следователно държавите членки могат правомерно да събират и обработват само данните, свързани с правото на пребиваване на гражданите на Съюза. Член 8 от Директива 2004/38, параграф 1 от който предвижда възможността да се изисква регистрацията, определя в параграф 3 каква информация и кои документи е възможно да се изискват от националните органи, за да бъде изда-

дено удостоверение за регистрация. От гражданите на Съюза може да бъде поискано да докажат самоличността си, като представят паспорт или карта за самоличност, както и документ за заетост или обучение в приемащата страна (ако са дошли като учаци или работници), или доказателство за финансовите си средства; този списък е изчерпателен, а не примерен. С приемането на член 8, параграф 3 Европейският парламент и Съветът са преценили, че посочената в него информация е достатъчна, за да позволи на държавите членки да упражняват правото си на надзор кои лица влизат в страната и установяват пребиваването си в нея. Поради това събирането, съхранението и обработването на повече данни, отколкото допуска член 8, параграф 3 от Директива 2004/38, както прави понастоящем Германия, не може да бъде обосновано с необходимостта от прилагане на нормите относно пребиваването и имиграцията.

14. С третия елемент на германската система, който води до различно третиране на германските граждани и гражданите на Съюза, а именно наличието на централен регистър за последните за разлика от местните регистри за първите, се поставя по-труден въпрос: дали *рутинното и централизирано* обработване на личните данни на гражданите на Съюза е необходимо за прилагането на разпоредбите на общностното право относно влизането и пребиваването?

15. Още в самото начало бих искал да отбележа, че съществуването на две отделни системи за обработване на данни е неприятно за гражданите на Съюза, тъй като германското правителство ги следи много по-строго и систематично от

германските граждани. Докато идеята в основата на правните норми на ЕС относно гражданството и правото на влизане и пребиваване е физическите лица да могат да се приобщат към приемащата държава членка и да бъдат третирани като граждани, разглежданата система затвърждава разграничението между „нас“ — местните, и „тях“ — чужденците. Подобна система би могла да засили предразсъдъците на отделни лица или определени обществени групи спрямо чужденците и да стигматизира гражданите на Съюза само поради тяхното гражданство. Също така трябва да се отбележи, че в някои европейски държави рутинният надзор над физическите лица по исторически съображения се свързва с недемократични и тоталитарни режими, което отчасти отбелязва защо според толкова много хора в Европа съществуването на тези системи буди възражения. От друга страна, има европейски държави, където съществуват централизираните системи за обработване на данни, без да повдигат особени обществени дебати. Чувствителността на въпроса по настоящото дело се засилва от факта, че само данните на граждани на други държави членки са предмет на такова централизирано обработване. В същото време това би могло да се разглежда като последица от различния статут на пребиваване в Германия на гражданите на други държави членки.

16. Според мен подходящият критерий в случая е *ефективността* и националната юрисдикция следва да го приложи. Въпросът, който тя трябва да постави, е дали има други начини за обработване на данни, чрез които имиграционните власти да приложат нормите относно статута на пребиваване. Ако националната юрисдикция даде положителен отговор на

този въпрос, централизираното съхранение и обработване на данни на гражданите на Съюза следва да бъде обявено за неправомерно. Не е необходимо алтернативната система да бъде *най-ефективната* или *най-подходящата*; достатъчно е да функционира адекватно. С други думи, дори ако централният регистър е по-ефективен или по-удобен, или по-лесен за ползване от алтернативите му (например децентрализираните, местни регистри), очевидно последните са за предпочитане, ако в тях има данни за статута на пребиваване на гражданите на Съюза.

17. Когато преценява ефективността на различните системи за регистрация, националната юрисдикция трябва да вземе предвид практиката на Съда относно правото на влизане и пребиваване в държава членка, тъй като с въпросните решения са определени правомощията на националните органи в тази област и техните граници. Например от дълги години е известно, че една държава членка не може по свое усмотрение нито да възпрепятства гражданин на друга държава членка да влезе на нейна територия, нито да го експулсира; забраната за влизане или експулсирането може да се обоснове единствено с поведение на лицето, което създава действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществото⁸. Освен това споменатото правомощие трябва да се тълкува ограничително, тъй като дерогира основния принцип на свободно движение в Съюза⁹. Тези принципи бяха потвърдени наскоро

от Съда в Решение по дело Комисия/Испания¹⁰ и Решение по дело Комисия/Германия¹¹, като бяха признати и от общностния законодател в Директива 2004/38¹².

18. Разбира се, обсъждането на правото на пребиваване в държава членка и неговите граници трябва да се прави в контекста на понятието за гражданство на Съюза. След Договора за Европейски съюз статутът на гражданите на ЕС и правото им на влизане и пребиваване в държава членка повече не може да се разглеждат както по-рано. В Решение по дело *Ваumbast* Съдът изяснява нормата по следния начин: „[...] гражданството на Съюза бе въведено в Договора за ЕО, а с член 18, параграф 1 ЕО се признава правото на всеки гражданин свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки. Съгласно член 17, параграф 1 ЕО всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. *Гражданството на Съюза трябва да бъде основният статут на гражданите на държавите членки*“ (курсивът е мой)¹³. Както приема Съдът в Решение по дело *Grzelczyk*, изходната точка по споровете, свързани с дискриминация, трябва да бъде, освен в случаите на изрично предвидени изключения, че гражданите на

8 — Решение от 4 декември 1974 г. по дело *Van Duyn* (41/74, Recueil, стр. 1337), Решение от 26 февруари 1975 г. по дело *Bonsignore* (67/74, Recueil, стр. 297) и Решение от 27 октомври 1977 г. по дело *Bouchereau* (30/77, Recueil, стр. 1999).

9 — Решение от 28 октомври 1975 г. по дело *Rutili* (36/75, Recueil, стр. 1219) и Решение по дело *Bouchereau*, посочено по-горе в бележка под линия 8.

10 — Решение от 31 януари 2006 г. (C-503/03, Recueil, стр. I-1097).

11 — Решение от 27 април 2006 г. (C-441/02, Recueil, стр. I-3449).

12 — В член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 се предвижда, че ограниченията на правото на влизане и пребиваване трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице, което е необходимо да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Съгласно член 31 лицето, спрямо което се прилагат подобни мерки, трябва да има право на достъп до средства за защита по съдебен и административен ред, включително временно разпореждане.

13 — Решение от 17 септември 2002 г. (C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точки 81 и 82).

Съюза имат право да се третира по еднакъв начин с гражданите на страната¹⁴. Забраната за дискриминация, основана на гражданството, вече не е просто инструмент, който служи на свободата на движение; тя е в основата на понятието за европейско гражданство и определя доколко гражданството на Съюза налага задължение за всяка държава членка да третира гражданите на Съюза като собствените си граждани. Въпреки че целта на Съюза не е народите на отделните страни да бъдат заместени от „европейски народ“, Съюзът изисква от своите държави членки да мислят и действат вече не само в интерес на своите граждани, но доколкото е възможно, и в интерес на всички граждани на ЕС.

19. Когато Съдът описва гражданството на Съюза като „основен статут“ на гражданите на държавите членки, той прави не политическо изявление, а се позовава на гражданството на Съюза като *правно* понятие, което е неразривно свързано със конкретни права на гражданите на Съюза. Първостепенно значение измежду тях има правото на лицата да влизат и живеят в друга държава членка. Директива 2004/38 отразява това ново правило в съображение 11, в което се посочва, че „[о]сновното и лично право на пребиваване в друга държава членка се предоставя директно на гражданите на Съюза от Договора и не зависи от това, дали те са изпълнили определени административни процедури“.

20. В светлината на предходния анализ мисля, че два от елементите на разглежданата система за обработване на данни — по-конкретно възможността за достъп до нея и на органи, различни от Федералната служба за миграцията и бежанците, и обстоятелството, че в системата се съдържат и различни сведения, представляващи лична информация, които не са сред допуснатите с член 8, параграф 3 от Директива 2004/38 — не могат да бъдат обосновани с необходимостта от прилагане на разпоредбите на имиграционното право и относно статута на пребиваване. Централизираният характер на системата може да бъде обоснован само ако националната юрисдикция направи извод, след като вземе предвид практиката на Съда относно правото на влизане и пребиваване в държава членка, че централният регистър е единственият ефективен начин за прилагането на разпоредбите на имиграционното право и относно статута на пребиваване.

Дейността на органите на реда и статистическите данни

21. Германското правителство поддържа, че освен въпросите, свързани с нормите относно статута на пребиваване и имиграцията, съществуват и съображения във връзка с дейността на органите на реда, по-конкретно борбата с престъпността и заплахите за сигурността, които обосновавали разликата в третирането на германските граждани и гражданите на други

¹⁴ — Решение от 20 септември 2001 г. (C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 31).

държави членки. Действително дейността на органите на реда и борбата с престъпността по принцип могат да бъдат легитимен мотив, основан на обществения ред, с който да се въведат условия за упражняването на правата, предоставени от общностното право. Държавите членки обаче не могат да се позовават изборително на този мотив, т.е. да го противопоставят на гражданите на ЕС, които живеят на тяхна територия, но не и на собствените си граждани. Ако централният регистър е толкова важен за ефективното поддържане на обществения ред, очевидно регистърът би трябвало да включва всеки, който живее в съответната страна без оглед на гражданството му. Националните органи не могат да изтъкват, че борбата с престъпността налага рутинното обработване на лични данни на граждани на ЕС, но не и на данните на гражданите на страната. Това би било равносилно да се твърди, че гражданите на ЕС представляват по-голяма заплаха за сигурността и е вероятно да извършат престъпления в сравнение с гражданите на страната, което, както посочва Комисията, е съвсем неприемливо.

22. Разбира се, остава въпросът за целесъобразността. Когато полицията и службите за сигурност разполагат с подробна база данни, която съдържа личните данни на всеки чужденец в страната, те могат лесно да следят движението на лицата и поведението им. За тях е далеч по-сложно и отнема много повече време да правят справки в хиляди местни регистри евентуално за да получат необходимата им информация, каквото трябва да правят за германските граждани. Все пак, първо, административната целесъобразност изобщо не може да бъде съображение, което да обосновава дискриминационното третиране, основано на гражданството,

или всяко друго ограничение на правата, предоставени от общностното право¹⁵; второ, ако полицията има нужда от удобен издирвателен метод, е ясно, че се нуждае от същия и за германските граждани, и за чужденците.

23. Накрая, германското правителство твърди, че централният регистър за гражданите на ЕС е необходим за събирането на статистическа информация за миграцията и движението на населението в Европа. За тази цел то цитира Регламент (ЕО) № 862/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 година относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила¹⁶. Регламентът обаче нито изисква, нито допуска да се въвежда база данни с личните данни на граждани на ЕС, упражнили правото си на свободно движение. По определение статистическите данни са анонимни и не са свързани с конкретни лица. Всичко, което трябва да направят германските органи, за да изпълнят задълженията си съгласно Регламента, е да събират тази анонимна информация за миграцията.

24. Ето защо смятам, че Съдът трябва да отговори на въпроса дали германската

15 — Вж. Решение от 26 януари 1999 г. по дело Terhoeve (С-18/95, Recueil, стр. I-345, точка 45): „[...] държавата членка не може да обоснове дерогирането на нормите на общностното право със съображения от административен характер. Този принцип се прилага на още по-силно основание, когато разглежданото дерогиране води до изключване или ограничаване на упражняването на някоя от основните свободи на общностното право“.

16 — ОВ L 199, 2007 г., стр. 23.

система представлява дискриминация, основана на гражданството, както следва:

„Система за съхранение и обработване на данни като разглежданата в главното производство е несъвместима със забраната за дискриминация, основана на гражданството, доколкото в тази система се включват допълнителни данни извън посочените в член 8, параграф 3 от Директива 2004/38 и е достъпна и за публично-правни органи, различни от имиграционните власти. Централизираното обработване на лични данни, което се прилага само спрямо гражданите на други държави членки, също е несъвместимо със забраната за дискриминация, основана на гражданството, ако има други ефективни начини за прилагане на нормите относно имиграцията и статута на пребиваване, като този въпрос трябва да бъде преценен от националната юрисдикция.“

Б — *Изискването за необходимост съгласно Директива 95/46*

25. За разглеждането на този въпрос релевантната разпоредба е член 7, буква д) от Директива 95/46, който гласи: „Държавите членки предвиждат, че обработването на лични данни може да се извършва само ако [...] 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“. Ето защо въпросът, който трябва да се зададе, е дали тази особена форма на централизирано обработване е необходима, за да се постигне легитимна цел в обществен интерес.

26. В писменото си становище до Съда германското правителство изтъква, че общественият интерес, разглеждан в случая, било упражняването от държавите членки на компетентността им да прилагат общностното право по отношение на влизането и пребиваването на гражданите на Съюза на тяхна територия. Според германското правителство действащата към момента система за обработване на данни била необходима за изпълнението на тази задача, тъй като нямало други, по-слабо ограничителни мерки, които да позволят на националните органи да прилагат нормите относно имиграцията.

27. Понятието за необходимост има дълга история в общностното право и е неразривна част от критерия за пропорционалност. То означава, че органът, който за да постигне легитимна цел, приема мярка, засягаща основно право, защитено от общностното право, трябва да докаже, че това е най-слабо ограничителната мярка, с която може да се постигне споменатата цел¹⁷. Освен това ако с обработването на лични данни е възможно да се засегне основното право на личен живот, става приложим и член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, който

17 — Вж. включително Решение от 21 май 1987 г. по дело Rau и др. (133/85—136/85, Recueil, стр. 2289).

гарантира правото на личен и семеен живот. Както Съдът приема в Решение по дело *Österreichischer Rundfunk* и др., когато национална мярка е несъвместима с член 8 от Конвенцията, тя не може да отговори и на изискванията на член 7, буква д) от Директива 95/46¹⁸. В член 8, параграф 2 се предвижда, че намесата в личния живот може да е легитимна само ако преследва някоя от посочените в него цели и е „необходим[а] в едно демократично общество“. Европейският съд по правата на човека е приел, че прилагателното „необходим“ означава, че за държавата е налице „императивна социална необходимост“ да действа по определен начин, както и че взетата мярка е пропорционална на преследваната легитимна цел¹⁹.

28. С оглед на фактите по настоящото дело всичко това означава, че отговорът на третия въпрос зависи от анализ, който по същество е сходен с анализа, направен в отговора на въпроса относно дискриминацията, основана на гражданство. Вече изясних, че в разглежданата система за обработване на данни има три елемента, будещи възражения. За първите два от тях отговорът на въпроса, дали са необходими съгласно Директива 95/46, е същият като извода по отношение на принципа на недопускане на дискриминацията, основана на гражданството: те не са необходими поне що се отнася до целите на прилагането на нормите относно правото на влизане и пребиваване на чужденци,

граждани на ЕС, което представлява общественият интерес, изтъкнат от германското правителство на основание член 7, буква д) от Директива 95/46. Единственото, което се изисква, за да бъде изпълнена тази задача, е съответният орган, а именно Федералната служба за миграцията и бежанците, да обработва личните данни на гражданите на Съюза. Предаването²⁰ на данните на други публично-правни органи не отговаря на установеното в Директивата изискване за необходимост. Същото се отнася и за обема на данните, събирани в централния регистър. Единствената информация, която може правомерно да бъде съхранявана и обработвана, е информацията, която е от значение за прилагането на разпоредбите относно имиграцията и статута на пребиваване. За гражданите на Съюза тази информация е изчерпателно посочена в член 8, параграф 3 от Директива 2004/38; всичко, което се изисква допълнително, не може да се приеме за необходимо за целите на имиграционното право. Ето защо включването на допълнителни данни в централния регистър за чужденците също не отговаря на изискването за необходимост по Директива 95/46.

29. Остава да се разгледа третият елемент на германската система — нейният централизиран характер. Съвместим ли е подобен начин на обработване на данни с изискването за необходимост по Директива 95/46? И в този случай отговорът няма да е различен от този на първия

18 — Решение от 20 май 2003 г. (С-465/00, С-138/01 и С-139/01, *Rescuil*, стр. I-4989, точка 91).

19 — Вж. включително Решение по дело *Gillow/Обединено кралство* (1989) 11 EHRR 335 и Решение по дело *Z/Финландия* (1998) 25 EHRR 371.

20 — Разкриването чрез предаване и разпространяване на лични данни е форма на обработване: член 2, буква б) от Директива 95/46.

въпрос. Смятам, че националната юрисдикция трябва да вземе решение по въпроса въз основа на предложените по-горе критерии²¹. Докато германското правителство разполага с известна свобода на действие при преследване на своите легитимни цели, при изискването за необходимост по Директива 95/46 то трябва да докаже, че при влизането и пребиваването в Германия на граждани на други държави членки не е възможно да се прилагат разпоредбите на общностното право, освен ако данните на тези граждани се обработват централизирано. За да може правителството да изпълни критерия за необходимост, не е достатъчен доводът, че централизираното обработване е по-удобно, по-лесно или по-бързо от алтернативните форми на обработване.

30. Въпросът би бил различен и значително по-сложен, а евентуално и по-труден за отговор, ако националната юрисдикция бе поискала от Съда да се произнесе по съвместимостта с изискването по член 7, буква д) от Директива 95/46 на централизирана система за обработване на данни, приложима спрямо всички физически лица, които пребивават в Германия; доводите относно необходимостта от подобна система би следвало да се основават и на обществени интереси, различни от политиката на имиграция. Това би наложило да

се съгласуват обществените интереси, които се преследват с подобна централизирана система, и индивидуалните права, защитени от тази директива. Макар целта на Директивата е да се премахнат препятствията пред движението на личните данни, които могат да засегнат трансграничната икономическа дейност, Директивата също така предвижда да се постигне високо равнище на защита на данните в рамките на Общността. Това съображение, свързано със защитата на данните и с личния живот, не е обусловено от целта да се улесни свободното движение на данните; то съществува паралелно с нея и е в основата на всяко правомерно обработване на данни. С други думи в контекста на Директива 95/46 защитата на данните няма само второстепенно значение спрямо икономическата дейност, която може да бъде улеснена с обработването на данни; те са равностойни. Това е изразено в заглавието на Директивата („за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни“), в съображения 2, 10, 11 и 12, и разбира се, в многобройните разпоредби на тази директива, в които се предвиждат конкретни задължения за администраторите на данни. Освен това правото на личен живот, което основно е предмет на разглеждане по делата относно защитата на данни, е защитено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз. При всяко положение не е нито необходимо, нито уместно в контекста на настоящото дело да бъде разглеждан този хипотетичен въпрос.

31. Ето защо смятам, че Съдът трябва да отговори на третия въпрос по следния начин:

21 — Същият подход при преценката на необходимостта е възприет от Съда в Решение по дело *Österreichischer Rundfunk* и др., точка 88.

„Система за съхранение и обработване на данни като разглежданата в главното производство е несъвместима с изискването за необходимост по член 7, буква д) от Директива 95/46/ЕО, доколкото в тази система се включват допълнителни данни извън посочените в член 8, параграф 3 от Директива 2004/38 и е достъпна и за публичноправни органи, различни от имиграционните власти. Централизираното

обработване на лични данни, което се прилага само спрямо гражданите на други държави членки, също е несъвместимо с изискването за необходимост по член 7, буква д) от Директива 95/46/ЕО, ако не може да бъде доказано, че няма друг начин да се приложат нормите относно имиграцията и статута на пребиваване, като този въпрос трябва да бъде преценен от националната юрисдикция.“

III — Заключение

32. По изложените съображения предлагам на въпросите, поставени от Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Съдът да отговори по следния начин:

„1) Система за съхранение и обработване на данни като разглежданата в главното производство е несъвместима със забраната за дискриминация, основана на гражданството, доколкото в тази система се включват допълнителни данни извън посочените в член 8, параграф 3 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година 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 и е достъпна и за публичноправни органи, различни от имиграционните власти. Централизираното обработване на лични данни, което се прилага само спрямо гражданите на други държави членки, също е несъвместимо със забраната за дискриминация, основана на гражданството, ако има други ефективни начини за прилагане на нормите относно имиграцията и статута на пребиваване, като този въпрос трябва да бъде преценен от националната юрисдикция.

- 2) Система за съхранение и обработване на данни като разглежданата в главното производство е несъвместима с изискването за необходимост по 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, доколкото в тази система се включват и данни извън посочените в член 8, параграф 3 от Директива 2004/38 и е достъпна и за публичноправни органи, различни от имиграционните власти. Централизираното обработване на лични данни, което се прилага само спрямо гражданите на други държави членки, също е несъвместимо с изискването за необходимост съгласно член 7, буква д) от Директива 95/46/ЕО, ако не може да бъде доказано, че няма друг начин да се приложат нормите относно имиграцията и статута на пребиваване, като този въпрос трябва да бъде преценен от националната юрисдикция.“