

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 3. dubna 2008¹

1. Projednávaná věc se týká zpracování osobních údajů cizích občanů EU, kteří mají bydliště v Německu. Předkládající soud se táže, zda zpracování údajů v centrálním registru vedeném Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky), do kterého mají přístup rovněž jiné veřejné orgány, je slučitelné se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti, svobodou usazování a směrnicí 95/46² vzhledem k tomu, že takový registr pro německé občany neexistuje.

občanů žijících v Německu, včetně údajů o občanech jiných členských států, jsou uchovávány v centrálním registru, který vede Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky. Informace o H. Huberovi uložené v registru zahrnují jeho osobní údaje a rodinný stav, podrobnosti týkající se jeho cestovního pasu, datum jeho prvního vstupu do Německa, status pobytu, různé změny jeho bydliště v rámci státu, jakož i podrobnosti o registrujících úřadech a názvy správních úřadů, které sdělovaly jeho údaje. Osobní údaje německých občanů jsou ukládány pouze v místních, obecních registrech, jelikož pro ně na federální úrovni žádný registr neexistuje.

I – Skutkový základ

2. Žalobce v původním řízení, Heinz Huber, je rakouským občanem. Od roku 1996 žije a pracuje v Německu. Osobní údaje cizích

3. Heinz Huber v roce 2002 požádal, opíraje se o články 12 a 49 ES a směrnici 95/46, o to, aby z centrálního registru byly vymazány všechny údaje, které se ho týkají. Jeho žádost byla zamítnuta Bundesverwaltungsamt (Spolkový správní úřad), který byl v té době příslušný, přičemž správní odvolání k témuž úřadu bylo rovněž zamítnuto. Poté H. Huber podal žalobu k Verwaltungsgericht (správní soud) se stejným požadavkem. Ten žalobě

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995 L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355) (dále jen „směrnice“).

vyhověl, jelikož měl za to, že uchovávání žalobcových osobních údajů bylo neslučitelné s právem Společenství. Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky se proti rozsudku správního soudu odvolal, takže Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko) řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru tři otázky:

území jiného členského státu (čl. 43 odst. 1 ES),

(c) s požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) [směrnice 95/46]?”

„Je obecné zpracování osobních údajů občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky daného státu, v centrálním registru cizinců slučitelné:

II – Analýza

(a) se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti občanů Unie, kteří využívají své právo volného pohybu a pobytu na území členských států (čl. 12 odst. 1 ve spojení s článkem 17 ES a čl. 18 odst. 1 ES),

(b) se zákazem omezení svobody usazování státních příslušníků členského státu na

4. První dvě otázky předložené Soudnímu dvoru vnitrostátním soudem se týkají slučitelnosti německého systému zpracování osobních údajů cizích státních příslušníků států EU jednak s obecnou zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 12 ES (ve spojení s článkem 17 ES a čl. 18 odst. 1 ES o občanství Unie a právu svobodně se pohybovat a pobývat v rámci Evropské unie) a krom toho se svobodou usazování zaručenou článkem 43 ES. Sdílím názor Komise, že článek 12 ES je nejvhodnějším právním základem pro analyzování této otázky, jelikož žalobce zjevně uplatnil své právo poskytnuté právem Společenství, přestěhovat se do jiného členského státu, které je zaručeno čl. 18 odst. 1 ES. Rozhodně se domnívám, že otázka diskriminace je jádrem projednávané

věci. Pokud je německý systém považován za neslučitelný se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti stanoveným v článku 12 ES, pokud jde o právo svobodně se pohybovat a pobývat v členském státu, pak je neudržitelný bez ohledu na to, zda ovlivňuje, či může ovlivnit, žalobcovu svobodu usazování. Proto se nejprve budu zabývat otázkou diskriminace a poté se budu věnovat požadavku nezbytnosti podle směrnice 95/46, který je předmětem třetí otázky předložené Soudnímu dvoru³.

A – Diskriminuje německý systém cizí státní příslušníky států EU?

Srovnatelné situace

5. Mezi všemi účastníky řízení je nesporné, že existují významné rozdíly mezi zpracováním

osobních údajů německých občanů a údajů státních příslušníků jiných členských států EU. Německo nemá centralizovaný systém pro zaznamenávání, ukládání a zpracování osobních údajů svých státních příslušníků. Nicméně existuje přibližně 7700 obecních registrů obyvatelstva, které zaznamenávají základní osobní údaje občanů, ale nejsou vzájemně propojeny a nelze v nich vyhledávat centrálně a souběžně. Naopak, osobní údaje cizích státních příslušníků, včetně údajů státních příslušníků členských států EU, jsou uchovávány nejen v obecních registrech, nýbrž též v centrálním registru cizích státních příslušníků, který je veden Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky. Centrální registr je krom toho mnohem rozsáhlejší a obsahuje další informace, které v obecních registrech zaznamenávány nejsou, například podrobnosti o cestovním pasu, data vstupu a opuštění státu, status pobytu, podrobnosti o každé žádosti o status uprchlíka a její výsledek, podrobnosti o příkazech k vyhoštění a opatřeních k jejich vykonání, informace o podezření z trestné činnosti subjektu údajů a informace o odsouzeních za trestnou činnost. Rozdíl v zacházení mezi německými státními příslušníky a cizími státními příslušníky států Unie tedy existuje ve třech ohledech: zaprvé, osobní údaje cizích státních příslušníků jsou zaznamenávány nejen v obecních registrech, kde jsou rovněž zaznamenávány údaje německých státních příslušníků, nýbrž též v centrálním registru cizích státních příslušníků; zadruhé, centrální registr obsahuje více informací o subjektech údajů nežli obecní registry; a zatřetí, údaje o cizích státních příslušnících jsou přímo dostupné různým vládním orgánům prostřednictvím centrálního registru, zatímco taková možnost ve vztahu k německým státním příslušníkům neexistuje.

³ – Dalším důvodem pro společné posuzování prvních dvou otázek je skutečnost, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neobsahuje dostatek informací, které by Soudnímu dvoru umožnily zkoumat, zda tato konkrétní forma zpracování údajů má negativní dopad na žalobcovu svobodu usazování podle článku 43 ES. Řecká vláda je rovněž toho názoru, že věc musí být zkoumána podle článku 12, a nikoliv článku 43 ES, jelikož nevznáší žádnou otázku, která by se týkala práva usazování.

Otázkou je, zda takový rozdíl v zacházení představuje zakázanou diskriminaci.

osobními údaji zacházet odlišně, aniž by bylo porušeno právo cizího občana nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti. V zásadě je tvrzeno, že ačkoliv v Německu existují dva systémy zpracování údajů, které se použijí podle státní příslušnosti subjektu údajů, otázka diskriminace na základě státní příslušnosti nevzniká, jelikož situace německých občanů není srovnatelná se situací občanů EU. Prvně uvedení mají neomezené právo pobývat v zemi, zatímco druzí takové právo nemají.

6. Německá vláda připomíná, že konstatování diskriminace vyžaduje, aby existovaly dvě srovnatelné situace, se kterými je zacházeno rozdílně. Závazek členských států nediskriminovat na základě státní příslušnosti tak znamená, že pouze se srovnatelnými situacemi musí být zacházeno podobně. Vzhledem tomu, že se status pobytu německých státních příslušníků liší od statusu pobytu cizích státních příslušníků, nejsou tyto dvě kategorie osob v podobném postavení, a tudíž nevzniká žádná otázka ohledně diskriminace. Stejný názor zastává dánská vláda, která uvádí, že státní příslušníci konkrétního státu mají vždy právo vstoupit a pobývat na území tohoto státu, který je, v souladu s článkem 3 Čtvrtého dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech, nikdy nemůže vyhostit nebo jim odmítnout vstup, zatímco cizím státním příslušníkům států Unie je právo vstupu a pobytu zaručeno pouze právem Společenství. Podle nizozemské vlády je nejrelevantnějším kritériem pro rozhodování, zda jsou obě situace srovnatelné, zpracování údajů vztahujících se k právu pobytu. Vzhledem k tomu, že německý státní příslušník žijící v Německu a občan jiného členského státu žijící v Německu mají rozdílná práva pobytu – prvně uvedený má neomezené právo založené na své státní příslušnosti, druhý má právo omezené, zaručené právem Společenství – je možné s jejich

7. Nejsm tímto odůvodněním přesvědčen. Výchozím bodem mého zkoumání musí být skutečnost, že existují dva systémy zpracování údajů, jeden pro Němce a druhý pro státní příslušníky Unie. Tvrzení, že práva pobytu německých občanů a cizích státních příslušníků nejsou stejná, je samozřejmě formálně správné. To však není nic jiného než konstatování toho, co je zřejmé; neříká nic o tom, jak se má takový rozdíl ve statusu pobytu vztahovat ke shromažďování a zpracování osobních údajů německých občanů a občanů jiných členských států. Jinak řečeno, vlády Německa, Dánska a Nizozemska by chtěly přesvědčit o tom, že skutečností, že cizí občané EU mají omezená práva pobytu ve srovnání s domácími občany celá věc končí, zatímco opak je pravdou: to je pouze začátek. Pro konstatování neexistence diskriminace nepostačí poukázat na to, že němečtí občané

a cizí státní příslušníci nejsou ve stejné situaci. Je též nezbytné prokázat, že rozdíl v jejich situaci může odůvodnit rozdíl v zacházení. Jinými slovy, rozdíl v zacházení musí souviset s rozdílem v jejich situacích a musí mu být přiměřený. Proto souhlasím s Komisí, že za účelem rozhodnutí, zda je německý státní příslušník ve srovnatelné situaci se státním příslušníkem EU, pokud jde o shromažďování a zpracování osobních údajů německými orgány, musím zkoumat účely, pro které k takovému shromažďování a zpracování dochází. Německá vláda tvrdí, že systematické zpracování osobních údajů v centrálním registru je nezbytné pro účely imigračních předpisů a statusu pobytu, pro efektivní obecné uplatňování práva a pro sběr statistických údajů. Budu se postupně zabývat každým z nich.

státům, aby stanovily omezení pro vstup a pobyt na svém území pro občany jiných členských států, kteří dokonce mohou být vyhoštěni. Aby německé orgány mohly tuto pravomoc vykonávat, potřebují efektivní mechanismus pro sběr osobních údajů a monitorování pohybu cizinců, kteří se v zemi usazují; takový mechanismus není nutný pro Němce, jelikož ti mají v zemi neomezené právo usazování a nikdy nemohou být vyhoštěni. Německá vláda činí na podporu svého postoje dvě poznámky. Zaprvé tvrdí, že směrnice 2004/38/ES tím, že poskytuje státům právo požadovat po usazených cizích občanech EU, aby se registrovali u příslušných orgánů, implicitně povoluje shromažďování a zpracování jejich osobních údajů⁴. Zadruhé, německá vláda se výrazně opírá o rozsudek Soudního dvora ve věci *Watson a Belmann*⁵. Uvedená věc se týkala italského zákona, který požadoval, aby se všichni cizinci, včetně státních příslušníků Společenství, registrovali u místní policie do tří dnů po vstupu do Itálie a stanovil pokutu nebo trest odnětí svobody v případech, kdy to jednotlivec nesplnil. Soudní dvůr rozhodl, že vyhoštění je „jistě neslučitelné“⁶ s ustanoveními Smlouvy, zatímco jakýkoliv jiný trest musí být přiměřený závažnosti provinění a nesmí fungovat jako překážka volnému pohybu osob. Soudní dvůr nicméně vysvětlil: „vytvořením zásady volného pohybu osob a poskytnutím práva přístupu na území členských států jakékoliv osobě, která spadá do tohoto rámce, pro účely zamýšlené Smlouvou, právo Společenství nevyklučuje pravomoc členských států při-

Status pobytu a imigrační pravidla

8. Hlavním argumentem německé vlády je, že právo Společenství umožňuje členským

4 — Článek 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. L 158, s. 77 a oprava Úř. věst. 2004 L 299, s. 35; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

5 — Rozsudek ze dne 6. července 1976, 118/76 (Recueil, s. 1185).

6 — Tamtéž, bod 20.

jmout opatření za účelem získání přesných znalostí o pohybech obyvatelstva, které se dotýkají jejich území“⁷. Německá vláda tvrdí, že jelikož členské státy mají pravomoc přijmout opatření za účelem získání přesných znalostí o pohybu obyvatelstva, je zřejmé, že mají pravomoc vytvořit registr obsahující informace o tom, kdo do státu vstupuje nebo jej opouští, i když tak činí pouze ve vztahu k občanům EU.

údajů bude docházet, neznamená, že členským státům povolil zavést jakýkoliv systém sběru a zpracování údajů, který budou považovat za vhodný.

9. Přesto ani směrnice 2004/38, ani rozsudek ve věci *Watson a Belmann* neposkytují členským státům neomezenou pravomoc k vytvoření registračních a monitorovacích systémů pro občany jiných členských států. Pochopitelně požadavek registrace nutně znamená, že určité osobní údaje občanů EU budou shromažďovány, uchovávány a zpracovávány. Směrnice 2004/38 nicméně neobsahuje žádná ustanovení o tom, jak to má být prováděno. To je záležitostí každého členského státu, který však tuto pravomoc musí vykonávat způsobem, který je slučitelný s jeho závazky vyplývajícími z práva Společenství, včetně závazku nediskriminovat na základě státní příslušnosti. Proto skutečnost, že zákonodárce Společenství implicitně připustil možnost, že k určitému sběru osobních

10. Obdobně soudím, že německá vláda vyvozuje příliš mnoho z úryvku z rozsudku ve věci *Watson a Belmann* citovaného výše. Uvedená věc je relevantní pouze v případě, že členské státy mohou monitorovat pohyby obyvatelstva. Nezakládá obecné právo vnitrostátních orgánů provádět takové monitorování jakýmkoliv způsobem, který považují za přiměřený nebo výhodný a rozhodně neosvobozuje členské státy od dodržování povinností, které pro ně vyplývají z práva Společenství a zejména ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Německé orgány mohou přijmout opatření k monitorování pohybů obyvatelstva, ale taková opatření musí být slučitelná se Smlouvou a ostatními příslušnými ustanoveními práva Společenství.

11. Proto musím zkoumat uvedené tři rysy německého systému, které vedou k rozdílnému zacházení mezi státními příslušníky

7 — Tamtéž, bod 17.

a občany Unie, a posoudit, zda jsou odůvodněné jako prostředek uplatňování pravidel týkajících se pobytu a imigrace.

12. Zpřístupňování údajů o občanech Unie nejen imigračním orgánům, nýbrž administrativě obecně, zjevně není odůvodněno potřebou uplatňování pravidel o pobytu. I kdyby zkoumaný systém byl nezbytný proto, aby imigrační orgány mohly vykonávat své funkce, nevyplývá z toho, že v nich uchovávané údaje mohou být zpřístupňovány ostatním správním a trestním orgánům a útvarům. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je uvedeno, že informace uchovávané v registru cizích státních příslušníků mohou být využívány nejen Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky, ale řadou dalších veřejných orgánů a útvarů, například policií, bezpečnostními složkami, státním zastupitelstvím, soudy. Některé z uvedených orgánů mohou získávat údaje prostřednictvím automatizovaného postupu. Přístup k těmto údajům může být rovněž dán neveřejným, charitativním organizacím, veřejným orgánům z jiných států a mezinárodními organizacím. Je zjevné, že rozsah shromažďování a zpracování údajů prostřednictvím centrálního registru cizinců je velmi rozsáhlý a jde nad rámec imigračních účelů směrem k zahrnutí všech druhů vztahů mezi jednotlivcem a státem. Prostřednictvím centrálního registru mohou různé orgány v Německu

získávat údaje o osobním statusu státních příslušníků EU žijících v zemi, monitorovat systematicky a bez obtíží jejich pobyt a sdílet mezi sebou všechny informace, které pro takové monitorování potřebují. Registr Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky je tudíž více než imigrační registr; je to obsáhlá databáze, jejímž prostřednictvím mají státní orgány k dispozici osobní údaje občanů EU. Zacházení s německými občany je zcela jiné, jelikož pro ně obdobný mechanismus shromažďování údajů neexistuje. Správní útvar, který potřebuje údaje o německém státním příslušníkovi, by musel provádět mnohem namáhavější a komplikovanější hledání založené na obecních registrech, které nejsou centrálně spravovány, nelze v nich vyhledávat souběžně a obsahují méně informací nežli registr cizích státních příslušníků.

13. Ze stejného důvodu nejsem toho názoru, že množství údajů uchovávaných v centrálním registru může být opodstatněné. Registrace občanů Unie je povolena směrnicí 2004/38 výlučně pro účely zjišťování statusu a práv pobytu. Z toho vyplývá, že jedinými údaji, které členské státy mohou legitimně shromažďovat a zpracovávat jsou pouze údaje týkající se práv pobytu občanů Unie. Článek 8 směrnice 2004/38, jehož odstavec 1 stanoví možnost požadovat registraci, v odstavci 3 uvádí, které informace a doklady mohou vnitrostátní orgány požadovat za účelem

vydání potvrzení o registraci. Občané Unie mohou být požádáni, aby prokázali svou totožnost předložením cestovního pasu nebo průkazu totožnosti a poskytli doklady týkající se zaměstnání nebo studia v hostitelském státu (pokud přijíždí jako studenti nebo zaměstnanci), nebo doklad o svých finančních zdrojích. Tento seznam je taxativní, nikoliv demonstrativní. Přijetím čl. 8 odst. 3 Evropský parlament a Rada stanovily, že informace, na které je v něm odkazováno, jsou dostatečné pro to, aby členskými státy umožnily výkon jejich práva monitorovat, kdo vstupuje do země a usazuje se v ní. Shromažďování, uchovávání a zpracování více údajů, nežli umožňuje čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38, což v současnosti Německo činí, proto nemůže být odůvodněno potřebou uplatňování pravidel o pobytu a imigraci.

14. Třetí prvek německého systému, který vede k rozdílu v zacházení mezi Němci a státními příslušníky Unie, a to existence centrálního registru pro posledně uvedené, na rozdíl od místních registrů pro prvně uvedené, dává vzniknout mnohem složitější otázce: je *systematické* a *centralizované* zpracování osobních údajů občanů Unie nezbytné pro uplatňování ustanovení práva Společenství, která se týkají vstupu a pobytu?

15. Již úvodem musím uvést, že existence dvou oddělených systémů zpracování osobních údajů vrhá nepříznivý stín na občany

Unie, které německá vláda monitoruje mnohem přísněji a systematictěji nežli německé občany. Zatímco myšlenka tvořící základ ustanovení práva EU o občanství a právu vstupu a pobytu je taková, že by jednotlivci měli být schopni integrovat se do společnosti hostitelského členského státu a požívat tam stejného zacházení jako jeho státní příslušníci, dotčený systém zachovává rozdíl mezi „námi“ – místními obyvateli – a „nimi“ – cizinci. Takový systém může posilovat předsudek jednotlivců nebo určitých vrstev společnosti vůči cizincům a může stigmatizovat občany Unie již pouze na základě jejich státní příslušnosti. Je rovněž třeba uvést, že systematické monitorování jednotlivců je v některých evropských státech z historických důvodů spojováno s nedemokratickými a totalitními režimy, což zčásti vysvětluje, proč tolik lidí v Evropě shledává uvedené systémy obzvláště problematickými. Na druhou stranu existují evropské státy, kde centralizované systémy zpracování údajů existují, aniž by vzbuzovaly jakoukoliv zvláštní společenskou polemiku. V projednávané věci je citlivost otázky zvýšena tím, že takovému centralizovanému zpracování podléhají pouze údaje o občanech jiných členských států. To zároveň může být považováno za důsledek rozdílného statusu pobytu státních příslušníků jiných členských států v Německu.

16. Mám za to, že zde je vhodným kritériem efektivita a přísluší vnitrostátním soudům, aby jej použily. Otázka, kterou musí klást, je, zda existují jiné způsoby zpracování údajů, při kterých mohou imigrační orgány uplatňovat pravidla statusu pobytu. Pokud takovou otázku zodpoví kladně, musí být

centralizované uchování a zpracování údajů občanů Unie považováno za protiprávní. Není nutné, aby alternativní systém byl neefektivnější nebo nevhodnější; postačí bude-li schopen fungovat dostatečně. Jinými slovy, i když je centrální registr efektivnější, vhodnější nebo uživatelsky vstřícnější nežli jeho alternativy (jakými jsou decentralizované, místní registry), posledně uvedené systémy mají být jasně upřednostněny, pokud mohou být použity k uvedení statusu pobytu občanů Společenství.

17. Vnitrostátní soud musí při posuzování efektivity různých registračních systémů vzít v úvahu judikaturu Soudního dvora týkající se práva vstupu a pobytu ve členském státu, jelikož pravomocí vnitrostátních orgánů v této oblasti a jejich omezení jsou vymezeny v těchto rozsudcích. Například je již po řadu let zřejmé, že členský stát nemůže občanovi z jiného členského státu ani bránit ve vstupu na své území, ani jej vyhostit podle své úvahy; pouze osobní chování jednotlivce, které představuje skutečnou a vážnou hrozbu společnosti, může odůvodnit zákaz vstupu nebo příkaz k vyhoštění⁸. Navíc tato pravomoc musí být vykládána úzce, jelikož představuje odchylku ze základní zásady svobody pohybu uvnitř Unie⁹. Tyto zásady byly nedávno

potvrzeny Soudním dvorem ve věci Komise v. Španělsko¹⁰ a Komise v. Německo¹¹ a byly legislativně uznány zákonodárcem Společenství ve směrnici 2004/38¹².

18. Jakákoliv diskuse o právu pobývat v členském státu a jeho omezení se samozřejmě musí odehrávat na základě pojmu občanství Unie. V návaznosti na Smlouvu o Evropské unii není nadále možné přemýšlet o statutu státních příslušníků EU a právech, která mají na vstup a pobyt v členském státu stejně tak, jak tomu bylo dříve. V rozsudku ve věci Baumbast Soudní dvůr vysvětlil pravidlo následovně: [...] Občanství Unie bylo zavedeno do Smlouvy o ES a čl. 18 odst. 1 ES poskytl každému občanovi právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podle čl. 17 odst. 1 ES každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. *Občanství Unie má být základním statusem státních příslušníků členských států* (kurzíva provedena autorem tohoto stanoviska)¹³. Jak Soudní dvůr rozhodl ve věci Grzelczyk, v případech diskriminace je třeba vycházet z toho, že občané Unie mají nárok na stejné zacházení jako

8 — Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, Recueil, s. 1337); ze dne 26. února 1975, Bonsignore (67/74, Recueil, s. 297); ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999).

9 — Rozsudek ze dne 28. října 1976, Rutili (36/75, Recueil, s. 1219); rozsudek ve věci Bouchereau.

10 — Rozsudek ze dne 31. ledna 2006 (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097).

11 — Rozsudek ze dne 27. dubna 2006 (C-441/02, Sb. rozh. s. I-3449).

12 — Článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38 stanoví, že omezení práva vstupu a pobytu musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby, které musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Podle článku 31 má jednotlivec, proti kterému jsou taková opatření uplatněna, přístup k soudnímu a správnímu oprávněnému řízení včetně předběžného opatření.

13 — Rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast (C-413/99, Recueil, s. I-7091, body 81 a 82).

vlastní státní příslušníci, s výhradou výslovných výjimek¹⁴. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti již nadále není pouhým nástrojem ve službách svobody pohybu; je v centru konceptu evropského občanství a jeho rozsah je dán povinností uloženou členským státům zacházet s občany Unie jako s vlastními občany. Unie sice nesměřuje k tomu, aby obyvatele členských států nahradila „Evropany“, vyžaduje však, aby členské státy nadále neuvažovaly a nejednaly pouze v nejlepším zájmu svých občanů, nýbrž v co největším rozsahu v zájmu všech občanů EU.

19. Když Soudní dvůr popisuje občanství Unie coby „základní status“ státních občanů, nečiní politické prohlášení; odkazuje na občanství Unie jako na *právní* koncept, jež jde ruku v ruce s konkrétními právy pro občany Unie. Hlavním právem mezi nimi je právo vstoupit do jiného členského státu a žít v něm. Směrnice 2004/38 toto nové pravidlo odráží v bodě 11 odůvodnění, který uvádí, že „základní a individuální právo pobytu v jiném členském státě je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou a nezávisí na splnění správních postupů“.

20. Ve světle výše uvedené analýzy se domnívám, že dva z prvků zkoumaného systému zpracování osobních údajů, zejména skutečnost, že je přístupný jiným orgánům, nežli je Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, a to, že zahrnuje různé osobní informace jdoucí nad rámec informací povolených čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38, nelze odůvodnit potřebou uplatňování ustanovení imigračních předpisů a statutu pobytu. Centralizovaná povaha systému může být odůvodněna pouze tehdy, pokud vnitrostátní soud dojde po zvážení judikatury Soudního dvora týkající se práva na vstup a pobyt v členském státu k závěru, že centrální registr je jediným efektivním způsobem pro uplatňování ustanovení imigračních předpisů a statutu pobytu.

Obecné uplatňování práva a statistické údaje

21. Německá vláda tvrdí, že vedle otázek týkajících se statusu pobytu a imigračních pravidel existují též obecné úvahy o uplatňování práva, zejména o boji s trestnou činností a ohrožením bezpečnosti, které odůvodňují rozdíl v zacházení mezi Němci a občany jiných členských států. Uplatňování práva a boj proti trestné činnosti by zajisté v zásadě mohly být legitimním důvodem veřejného pořádku blíže vymezujícím práva

14 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31).

zaručená právem Společenství. Co však členské státy činit nemohou, je dovolávat se jich selektivně, tedy vůči státním příslušníkům EU žijícím na jejich území, ale nikoliv vůči vlastním občanům. Je-li centrální registr natolik důležitý pro efektivní obecné zajišťování pořádku, má zjevně zahrnovat každého, kdo žije v dané zemi bez ohledu na jeho státní příslušnost. Vnitrostátní orgány nemohou tvrdit, že boj proti trestné činnosti vyžaduje systematické zpracovávání osobních údajů občanů EU, ale nikoliv osobních údajů týkajících se vlastních státních příslušníků. To by se rovnalo tvrzení, že státní příslušníci EU představují větší bezpečnostní riziko a dopouštějí se trestných činů častěji nežli občané, což je, jak Komise zdůrazňuje, zcela nepřijatelné.

22. Existuje pochopitelně otázka výhodnosti. Mít rozsáhlou databázi obsahující osobní údaje každého cizince v zemi činí pro policii a bezpečnostní služby monitorování pohybu a chování jednotlivce snadným. Je mnohem komplikovanější a časově náročnější muset hledat v tisících místních registrech za účelem získání informace, kterou mohou chtít, což musí činit v případě německých občanů. Nicméně, zaprvé, administrativní výhodnost nikdy nemůže být důvodem pro odůvodnění diskriminačního zacházení na základě státní

příslušnosti či jakéhokoliv jiného omezení práv zaručených právem Společenství¹⁵; zadruhé, pokud policie potřebuje vhodnou metodu sledování, je zjevné, že musí potřebovat stejnou metodu pro Němce i cizince.

23. Konečně německá vláda tvrdí, že centrální registr občanů EU je nezbytný za účelem sběru statistických údajů o migraci a pohybu obyvatelstva v Evropě. V tomto ohledu cituje nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 862/2007/ES ze dne 11. července 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany¹⁶. Toto nařízení však nevyžaduje ani nepovoluje vytvoření databáze obsahující osobní údaje státních příslušníků EU, kteří uplatnili své právo na svobodu pohybu. Statistiky jsou ze své podstaty anonymní a neosobní. Vše, co musí německé orgány učinit, aby splnily své povinnosti podle tohoto nařízení, je shromažďování anonymních informací o migraci.

24. Jsem proto toho názoru, že by Soudní dvůr měl zodpovědět otázku, zda německý

15 — Viz rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve (Recueil, s. I-345, bod 45) („Úvahy správní povahy nemohou odůvodnit odchýlení členského státu od pravidel práva Společenství. Tato zásada se použije tím více tam, kde předmětná odchylka dosahuje úrovně omezování jedné ze základních svobod práva Společenství nebo bránění jejimu výkonu“).

16 — Úř. věst. 2007 L 199, s. 23.

system představuje diskriminaci na základě státního původu, takto:

„Takový systém uchovávání a zpracování údajů, jako je systém, který je předmětem věci v původním řízení, je neslučitelný se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti v rozsahu, v němž obsahuje údaje jdoucí nad rámec údajů, které jsou uvedeny v čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38 a je dostupný jiným veřejným orgánům, nežli je imigrační úřad. Centralizované zpracování osobních údajů vztahující se pouze na občany jiných členských států je též neslučitelné se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud existují jiné efektivní způsoby uplatňování pravidel týkajících se imigrace a statusu pobytu, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.“

B – *Požadavek nezbytnosti podle směrnice 95/46*

25. Příslušným ustanovením pro tento účel je ustanovení čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, které stanoví: „Členské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno, pouze pokud je [...] zpracování nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při

výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce nebo třetí osoba, které jsou údaje sdělovány“. Je proto třeba položit otázku, zda je tato zvláštní forma centralizovaného zpracování nezbytná pro dosažení legitimního cíle veřejného zájmu.

26. Německá vláda ve svých písemných vyjádřeních Soudnímu dvoru zastává názor, že veřejným zájmem je v tomto případě výkon pravomoci členských států uplatňovat právo Společenství, pokud jde o vstup a pobyt občanů Unie na jejich území. Německá vláda tvrdí, že v současnosti používaný systém zpracování údajů je nezbytný pro plnění tohoto úkolu, jelikož neexistují jiná, méně rušivá opatření, která by vnitrostátním orgánům umožňovala uplatňovat imigrační předpisy.

27. Koncept nezbytnosti má v právu Společenství dlouhou historii a je ustálen coby součást kritéria přiměřenosti. Znamená, že orgány přijímající opatření zasahující do práva chráněného Společenstvím za účelem dosažení legitimního cíle musí prokázat, že opatření je nejméně omezující pro dosažení takového cíle¹⁷. Navíc vzhledem k tomu, že zpracování osobních údajů může porušit základní právo na ochranu soukromí, se rovněž stává příslušným článek 8 Evropské

17 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 21. května 1987, Rau a další (133/85, 134/85, 135/85 a 136/85, Recueil, s. 2289).

úmluvy o lidských právech, který zaručuje právo na soukromí a rodinný život. Jak Soudní dvůr rozhodl ve věci *Österreichischer Rundfunk* a další, pokud je vnitrostátní opatření neslučitelné s článkem 8 Úmluvy, nesplňuje rovněž práh stanovený v čl. 7 písm. e) směrnice 95/46¹⁸. Druhý odstavec článku 8 stanoví, že zásah do soukromého života může být legitimní, je-li jím sledován jeden z cílů v něm uvedených a je „nezbytný v demokratické společnosti“. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že přídatné jméno „nezbytné“ znamená, že existuje „naléhavý společenský zájem“ státu jednat určitým způsobem a že přijatá opatření jsou přiměřená sledovanému legitimnímu cíli¹⁹.

příslušnosti: nezbytné nejsou, přinejmenším pro účely uplatňování pravidel o právu vstupu a pobytu cizích občanů EU, což je veřejný zájem uplatňovaný německou vládou na základě čl. 7 písm. e) směrnice 95/46. Vše, co je ke splnění tohoto úkolu nezbytné, je, aby příslušný orgán, jmenovitě Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, zpracovával osobní údaje občanů Unie. Předávání údajů²⁰ jiným orgánům nesplňuje požadavek nezbytnosti stanovený směrnicí. Totéž platí pro množství údajů shromažďovaných v centrálním registru. Jediné informace, které lze legitimně uchovávat a zpracovávat, jsou ty, které jsou nezbytné pro uplatňování ustanovení o imigraci a statusu pobytu. Pro občany Unie jsou tyto informace taxativně uvedeny v čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38; vše, co jde nad tento rámec nemůže být považováno za nezbytné pro účely imigračních předpisů. Proto skutečnost, že centrální registr pro cizince zahrnuje též další údaje rovněž nesplňuje požadavek nezbytnosti podle směrnice 95/46.

28. To vše značí, s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, že odpověď na třetí otázku závisí na analýze značně podobné té, která byla použita pro odpověď na otázku týkající se diskriminace na základě státní příslušnosti. Již jsem vysvětlil, že v dotčeném systému zpracování údajů existují tři problematické prvky. Pro první dva z nich je odpověď na otázku, zda jsou podle směrnice 95/46 nezbytné, stejná jako závěr týkající se zásady zákazu diskriminace na základě státní

29. Tím se dostávám k třetímu prvku německého systému, jeho centralizované povaze. Je takový způsob zpracování osobních údajů slučitelný s požadavkem nezbytnosti podle směrnice 95/46? Odpověď se opět nebude odchylovat od odpovědi poskytnuté na první

18 — Rozsudek ze dne 20. května 2003, *Österreichischer Rundfunk* a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989, bod 91).

19 — Viz mimo jiné, rozsudek *Gillow v. Spojené království* (1989), 11 EHRR 335; Z v. *Finsko* (1998) 25 EHRR 371.

20 — Sdělení prostřednictvím přenosu a šíření osobních údajů představuje způsob zpracování: čl. 2 písm. b) směrnice 95/46.

otázku. Mám za to, že přísluší vnitrostátnímu soudu, aby v tomto bodě rozhodl na základě výše uvedených prvků²¹. Zatímco německá vláda má určitý prostor pro rozhodnutí, jak bude dosahovat své legitimní cíle, požadavek nezbytnosti podle směrnice 95/46 znamená, že musí prokázat, že není možné uplatňovat ustanovení práva Společenství o vstupu a pobytu v Německu pro občany jiných členských států, pokud jejich údaje nebudou centrálně zpracovávány. Argument, že centralizované zpracování je výhodnější, jednodušší či rychlejší nežli alternativní způsoby zpracování není dostatečný pro to, aby vláda splnila kritérium nezbytnosti.

nezbytnost takového systému by musela být prokázána na základě jiných veřejných zájmů, nežli je imigrační politika. To by vyžadovalo vyvážení veřejných zájmů, které by měly být sledovány takovým centralizovaným systémem, s individuálními právy chráněnými směrnicí. Zatímco směrnice směřuje k odstranění překážek toku osobních údajů, které mohou ovlivnit přeshraniční hospodářské činnosti, stanoví též dosahování vysoké úrovně ochrany osobních údajů ve Společenství. Tento zájem na ochraně údajů a soukromí není podřízen cíli usnadnění volného toku údajů; je s ním souběžný a funguje jako základ, na kterém probíhá každé legitimní zpracování údajů. Jinak řečeno, ochrana údajů není v kontextu směrnice 95/46 pouze vedlejší k hospodářské činnosti, která může být usnadněna zpracováním údajů; je jí postavena na roveň. To je vyjádřeno v názvu směrnice („o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů“), v bodech 2, 10, 11 a 12 odůvodnění a samozřejmě v četných ustanoveních ukládajících konkrétní povinnosti správcům údajů. Navíc právo na ochranu soukromí, o které ve sporech o ochranu údajů v podstatě jde, je chráněno v článku 7 Charty základních práv Evropské unie. V každém případě není ani nezbytné, ani vhodné zabývat se touto hypotetickou otázkou v kontextu projednávané věci.

30. Otázka by byla jiná a podstatně komplexnější a potenciálně obtížná pro nalezení odpovědi, pokud by vnitrostátní soud žádal Soudní dvůr o rozhodnutí ohledně slučitelnosti centralizovaného systému zpracování údajů použitelného na všechny jednotlivce usazené v Německu s požadavkem stanoveným v čl. 7 písm. e) směrnice 95/46;

31. V důsledku toho mám za to, že by Soudní dvůr měl na třetí otázku odpovědět takto:

21 — Stejný přístup k posuzování nezbytnosti byl přijat Soudním dvorem v rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk* a další, bod 88.

Takový systém uchovávání a zpracování údajů, jakým je systém, jenž je předmětem původního řízení, je neslučitelný s požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) směrnice 95/46 v rozsahu, v němž obsahuje údaje jdoucí nad rámec údajů stanovených v čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38 a je přístupný jiným veřejným orgánům, nežli jsou imigrační

orgány. Centralizované zpracování osobních údajů použitelné pouze pro občany jiných členských států bude rovněž neslučitelné s požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, pokud není možné prokázat, že neexistuje jiný způsob uplatnění pravidel o imigraci a statusu pobytu, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

III – Závěry

32. Z uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr poskytl následující odpovědi na otázky předložené Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen:

„(1) Takový systém uchovávání a zpracování údajů, jako je systém, který je předmětem věci v původním řízení, je neslučitelný se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti v rozsahu, v němž obsahuje údaje jdoucí nad rámec údajů, které jsou uvedeny v čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a je dostupný jiným veřejným orgánům, nežli je imigrační úřad. Centralizované zpracování osobních údajů vztahující se pouze na občany jiných členských států je též neslučitelné se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud existují jiné efektivní způsoby uplatňování pravidel týkajících se imigrace a statusu pobytu, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

- (2) Takový systém uchovávání a zpracování údajů, jakým je systém, jenž je předmětem původního řízení, je neslučitelný s požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů v rozsahu, v němž obsahuje údaje jdoucí nad rámec údajů stanovených v čl. 8 odst. 3 směrnice 2004/38 a je přístupný jiným veřejným orgánům, nežli jsou imigrační orgány. Centralizované zpracování osobních údajů použitelné pouze pro občany jiných členských států bude rovněž neslučitelné s požadavkem nezbytnosti podle čl. 7 písm. e) směrnice 95/46, pokud není možné prokázat, že neexistuje jiný způsob uplatnění pravidel o imigraci a statusu pobytu, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.“