

## M. POIARES MADURO

## FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. április 3.<sup>1</sup>

1. Jelen ügy a Németországban lakóhellyel rendelkező külföldi uniós polgárok személyes adatainak feldolgozására vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az adatoknak a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal) által vezetett központi nyilvántartásban történő feldolgozása, amelyhez más hatóságoknak is van hozzáférésük, összeegyeztethető-e az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a letelepedés jogával és a 95/46 irányelvvel,<sup>2</sup> mivel a német állampolgárok esetében nincs ilyen nyilvántartás.

Hivatal által vezetett központi nyilvántartásban tárolják. A következő adatok szerepelnek H. Huberrel kapcsolatban a nyilvántartásban: személyazonosító adatok, családi állapot, útlevelekre vonatkozó bejegyzések, a Németország területére való első belépése, lakóhelye, az országon belüli lakóhelyével kapcsolatos változások, az adatokat nyilvántartó hatóság és adatközlő hivatalok megjelölése. A német állampolgárok személyes adatait csak a helyi, önkormányzati nyilvántartások tartalmazzák, mivel szövetségi szinten számukra nincs ilyen nyilvántartás.

## I – Tényállás

2. Az alapeljárás felperese, Heinz Huber osztrák állampolgár. 1996 óta Németországban él és dolgozik. A Németországban élő külföldiek személyes adatait, ideértve más tagállamok állampolgárainak adatait is, a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi

3. 2002-ben H. Huber az EK 12. és 49. cikkre, valamint a 95/46 irányelvre hivatkozva kérte minden rá vonatkozó adat törlését a központi nyilvántartásból. Kérelmét a Bundesverwaltungsamt (szövetségi közigazgatási hivatal), az akkor felelős közigazgatási hatóság elutasította, majd az e hivatalban benyújtott panasz szintén elutasításra került. Ezt követően H. Huber ugyanezen okból keresetet nyújtott be a Verwaltungsgerichthez (közigazgatási bíróság). Ez utóbbi ítéletével helyt adott

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.) (a továbbiakban: irányelv).

a kérelmének, és megállapította, hogy a kérelmező adatainak tárolása ellentétes a közösségi joggal. A Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal a közigazgatási bíróság ítélete ellen fellebbezést nyújtott be, ezért az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna–Vesztfália tartomány legfelsőbb közigazgatási bírósága) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal végett három kérdést terjesztett a Bíróság elé:

„A külföldi uniós polgárok személyes adatainak a külfödiekre vonatkozó központi nyilvántartásban történő általános feldolgozása összeegyeztethető-e:

- a) a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorló uniós polgárok állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésének tilalmával (az EK 12. cikk első bekezdésének az EK 17. cikkel és az EK 18. cikk (1) bekezdésével összefüggő rendelkezései),
- b) valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad

letelepedésére vonatkozó korlátozás tilalmával (az EK 43. cikk első bekezdése),

- c) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 281., 1995.11.23., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.) 7. cikkének e) pontjában megfogalmazott szükségesség követelményével?”

## II – Elemzés

4. A nemzeti bíróság által a Bíróság elé terjesztett első két kérdés arra vonatkozik, hogy a külföldi uniós polgárok adatainak a központi nyilvántartásban történő feldolgozását megvalósító német rendszer összeegyeztethető-e először is az EK 12. cikk első bekezdésében megfogalmazott (ezzel összefüggésben az uniós polgárságról szóló EK 17. cikk és az Unióban való szabad mozgás és tartózkodás jogáról szóló EK 18. cikk (1) bekezdése által védett) hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvével, másodsor az EK 43. cikkben

megfogalmazott letelepedés jogával. Egyet-értek a Bizottság álláspontjával abban a tekintetben, hogy az EK 12. cikk a legmegfelelőbb jogalap a kérdés megvizsgálására, lévén, hogy a felperes már nyilvánvalóan élt a közösségi jog, azaz az EK 18. cikk (1) bekezdése alapján biztosított jogával azáltal, hogy más tagállamba költözött. Álláspontom szerint a jelen ügy középpontjában tényleg a hátrányos megkülönböztetés áll. Ha megállapítják, hogy a német rendszer – összefüggésben a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joggal – nem összeegyeztethető az EK 12. cikkben meghatározott, az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés tilalmával, akkor az egyben elfogadhatatlan is, függetlenül attól, hogy a felperes letelepedési jogát érinti-e, illetve, hogy ennek fennáll-e a lehetősége. Ebből kifolyólag először a hátrányos megkülönböztetés kérdésével foglalkozom, majd a 95/46 irányelvben megfogalmazott szükségesség követelményére térek át, amelyre a Bírósághoz előterjesztett harmadik kérdés vonatkozik.<sup>3</sup>

*A – Hátrányos megkülönböztetést alkalmaz-e a német rendszer a külföldi uniós polgárokkal szemben?*

#### *Összehasonlítható helyzetek*

5. A felek között egyetértés van abban a tekintetben, hogy jelentős különbség van a német állampolgárok személyes adatainak és más EU tagállamok polgárai adatainak feldolgozása között. Németországban nem létezik központi rendszer a német állampolgárok személyes adatainak rögzítésére, tárolására és feldolgozására. Létezik azonban mintegy 7700 önkormányzati népeségnyilvántartás, amelyek rögzítik az állampolgárok alapvető személyes adatait, ezek azonban nincsenek összekapcsolva, és nem lehet központilag és egyidejűleg keresést végezni bennük. Ezzel szemben a külföldi állampolgárok személyes adatai, ideértve az EU-tagállamok állampolgárainak adatait is, nemcsak az önkormányzati nyilvántartásokban, hanem a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal által vezetett, külföldiek központi nyilvántartásában is szerepelnek. Emellett a központi nyilvántartás lényegesen szélesebb körű, és az önkormányzati nyilvántartásban nem szereplő, kiegészítő adatokat tartalmaz, úgymint az útlevelekre vonatkozó bejegyzések, a Németország területére való belépések és onnan való kilépések, a tartózkodási jogállás, a menekült jogállás iránti kérelem benyújtására vonatkozó adatok és a benyújtás eredménye, a kiutasítási határozatok adatai és a végrehajtásuk érdekében tett intézkedések, az érintett feltehetőleg bűncselekménynek minősülő tevékenysége, valamint a bűncselekmények miatti elítélésre vonatkozó adatok. Ebből eredően a német állampolgárok és a külföldi uniós polgárok közötti eltérő bánásmód három szempontból valósul meg: először is, a külföldi állampolgárok személyes adatait nemcsak az önkormányzati

3 – Az első két kérdést azért is együtt kell kezelni, mert az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz elég adatot annak érdekében, hogy a Bíróság megvizsgálhassa, hogy az adatkezelés e meghatározott formája kedvezőtlen hatással van-e a kérelmező EK 43. cikk szerinti letelepedési jogára. A görög kormány álláspontja szerint az ügyet az EK 43. cikk helyett a 12. cikk alapján kell megvizsgálni, mivel az a letelepedés jogának kérdését nem veti fel.

nyilvántartásokban rögzítik, ahol a német állampolgárok adatai is szerepelnek, hanem a külföldi állampolgárok központi nyilvántartásában is; másodszer, a központi nyilvántartás több adatot tartalmaz az érintettől, mint a helyi nyilvántartások; harmadszer, a külföldi állampolgárok adatai a kormányzati szervek számára szabadon hozzáférhetők a központi nyilvántartáson keresztül, ezzel szemben ilyen lehetőség nem létezik a német állampolgárok esetében. A kérdés az, hogy ezen eltérő bánásmód a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik-e.

6. A német kormány emlékeztet arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés megállapításának feltétele két összehasonlítható helyzet eltérő kezelése. Ezért a tagállamok azon kötelezettsége, hogy ne alkalmazzanak az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést, azt jelenti, hogy összehasonlítható helyzeteket, és csak azokat, ugyanúgy kezelik. A német kormány szerint, mivel a német állampolgárok tartózkodási jog szerinti jogállása eltér a külföldiekétől, a személyek e két kategóriája nincs hasonló helyzetben, és ennek eredményeként a hátrányos megkülönböztetés kérdése nem merül fel. A dán kormány hasonló álláspontot képvisel, és megjegyzi, hogy egy adott állam állampolgárainak mindig joga van az országába belépni és ott tartózkodni, az ország pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye negyedik kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke értelmében nem toloncolhatja ki őket, és nem tagadhatja meg a belépést, míg a külföldi uniós polgárok belépésére és tartózkodására vonatkozó jogokat csak a közösségi jog biztosítja. A holland kormány álláspontja szerint annak megállapításához, hogy két összehasonlítható helyzetről van-e szó, a legfontosabb kritérium a tartózkodási joggal összefüggő adatkezelés. Mivel egy Németországban élő német állampolgár, és egy másik tagállam Németországban élő

állampolgára tartózkodási jog szerinti jogállása eltérő – az előbbi az állampolgárságon alapuló korlátlan jogosultság, az utóbbi egy közösségi jog által meghatározott korlátozott jogosultság –, a személyes adataik eltérő módon kezelhetők anélkül, hogy sérülne a külföldi állampolgárok állampolgárságon alapuló megkülönböztetésének tilalma. Az érvelés lényege, hogy noha Németországban két különböző adatfeldolgozó rendszer létezik, amelyek alkalmazása az érintettek állampolgárságától függ, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés nem merülhet fel, mivel a német állampolgárok nem összehasonlíthatók az uniós polgárokkal. Az előbbieket korlátlanul jogot élveznek az országban tartózkodáshoz, míg az utóbbiak nem rendelkeznek ilyen jogosultsággal.

7. Ez az álláspont azonban nem győzött meg. A vizsgálatunk abból indul ki, hogy az adatfeldolgozásnak két rendszere létezik, egy a német állampolgároknak és egy másik az uniós polgároknak. Természetesen helyes az a kijelentés, hogy a német állampolgárok tartózkodási jog szerinti jogállása eltér a külföldi állampolgárokéétól. Ez azonban csupán a nyilvánvaló tények kimondása, arról nem mond semmit, hogy a tartózkodási jog szerinti eltérő jogállás milyen összefüggésben álljon a német állampolgárok és más tagállamok állampolgárai személyes adatainak összegyűjtésével és feldolgozásával. Másként megfogalmazva a német, dán, holland kormányok elhíhetnék velünk, hogy az a tény, amely szerint a külföldi uniós polgárok korlátozott tartózkodási joggal rendelkeznek a helyiekhez képest, a történet végét jelenti, ennek azonban az ellentéte az igaz: ez csak a kezdet. A hátrányos megkülönböztetés hiányának megállapításához nem elég rámutatni arra, hogy a német állampolgárok és a külföldiek nem

ugyanabban a helyzetben vannak. Azt is igazolni szükséges, hogy a helyzetükben fennálló különbséggel igazolható az eltérő bánásmód. Más szóval, az eltérő bánásmódnak összefüggésben kell állnia az eltérő helyzetekben rejlő különbségekkel, és azzal arányosnak kell lennie. Ezért a Bizottsággal értek egyet abban, hogy annak megállapításához, hogy egy német állampolgár egy uniós polgárral összehasonlítható helyzetben van-e a német hatóságok személyes adatgyűjtési és feldolgozási tevékenysége szempontjából, azt kell megvizsgálni, hogy az adatgyűjtés és az adatfeldolgozás milyen célra irányul. A német kormány kifejtette, hogy a személyes adatok központi nyilvántartásban való szisztematikus feldolgozása a bevándorlási jogszabályokkal és a tartózkodási jog szerinti jogállással összefüggésben, a jogszabályok hatékony végrehajtása és a statisztikai adatok gyűjtése érdekében szükséges. Ezeket a szempontokat külön-külön fogom megvizsgálni.

*Tartózkodási jog szerinti jogállás és bevándorlási szabályok*

8. A német kormány elsődleges érvelése szerint a közösségi jog lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy korlátozzák más tagállamok állampolgárainak belépését és a területükön való tartózkodását, és hogy akár ki is toloncolják őket. E jogkör gyakorlásához a német hatóságoknak a személyes adatok gyűjtésére és az országban letelepedő külföldiek mozgásának ellenőrzésére hatékony mechanizmussal kell rendelkezniük; ilyen rendszerre nincsen szükség a német állampolgárok miatt,

mivel ők korlátozás nélkül tartózkodhatnak az országban és nem lehet őket kitoloncolni sem. A német kormány ezen álláspontja alátámasztására két érvet hoz fel. Először is azzal érvel, hogy mivel a 2004/38/EK irányelv értelmében a tagállamok megkövetelhetik az uniós polgártól a megfelelő hatóságoknál történő bejelentkezést, az irányelv közvetve felhatalmazást ad az adataik gyűjtésére és feldolgozására.<sup>4</sup> Másodszor, a német kormány nagyban támaszkodik a Bíróság Watson és Belmann ügyben<sup>5</sup> hozott ítéletére. Az ügy olyan olasz jogszabályra vonatkozott, amely előírta minden külföldi számára, ideértve a közösségi állampolgárokat is, hogy az Olaszországba való belépésüket követő három napon belül a helyi rendőrségen jelentkezzenek be, és pénzbüntetést, szabadságvesztést és a kitoloncolás lehetőségét írta elő, ha ennek nem tettek eleget. A Bíróság megállapította, hogy a kitoloncolás „bizonyosan összeegyeztethetetlen”<sup>6</sup> a Szerződés rendelkezéseivel, a többi büntetésnek arányosnak kell lennie a cselekmény súlyával, és nem akadályozhatja a személyek szabad mozgását. A Bíróság azonban kijelentette: „azzal, hogy a közösségi jog a Szerződés célkitűzéseinek megfelelően megteremtette a személyek szabad mozgását, és minden, a hatálya alá tartozó személy részére biztosította a tagállamok területére történő belépés jogát, nem szüntette meg egyidejűleg a tagállamok azon jogát, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek lehetővé teszik a nemzeti hatóságoknak az ország területét

4 – Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o., helyesbítés: HL 2004. L 229., 35. o.; a helyesbítés nem érinti a magyar változatot) 8. cikke.

5 – A 118/75. sz. ügy (EBHT 1976., 1185. o.).

6 – Uo. 20. pont.

érintő népességmozgások pontos megismerését.”<sup>7</sup> A német kormány azzal érvel, hogy mivel a tagállamoknak joga van olyan intézkedések elfogadásához, amelyek lehetővé teszik az ország területét érintő népességmozgások pontos megismerését, világos, hogy joga van az országba belépő és az onnan kilépő személyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartás felállítására, akkor is, ha az csak az uniós polgárookra terjed ki.

9. Azonban sem a 2004/58 irányelv, sem a Watson és Belmann ügyben hozott ítélet nem ruházza fel a tagállamokat korlátlan hatáskörrel a más tagállamok állampolgárainak bejelentésére és ellenőrzésére vonatkozó rendszer felállítására. Nyilvánvaló, hogy a bejelentési kötelezettség szükségszerűen azt jelenti, hogy az uniós polgárok egyes személyes adatait összegyűjtik, tárolják és feldolgozzák. A 2004/58 irányelv azonban nem tartalmaz rendelkezéseket ennek módjáról. Ez a tagállamok hatásköre, a tagállamok azonban e jogkörüket olyan módon kötelesek gyakorolni, amely összeegyeztethető a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségeikkel, ideértve a nemzeti hovatartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát is. Ezért az a tény, hogy a közösségi jogalkotó implicit módon elfogadta bizonyos adatok gyűjtésének lehetőségét, nem jelenti azt, hogy felhatalmazta a tagállamokat arra, hogy az általuk megfelelőnek tartott bármilyen adatgyűjtési és adatfeldolgozó rendszert hozzanak létre.

10. Ehhez hasonlóan úgy gondolom, hogy a német kormány túl nagy jelentőséget tulajdonít a fent idézett, Watson és Belmann ügyben hozott ítéletből való szemelvénynek. Ezen ügy csak azon állítással összefüggésben irányadó, amely szerint a tagállamok ellenőrizhetik a népességmozgásokat. Nem hoz azonban létre olyan általános jogot a nemzeti hatóságok számára, amely alapján ezt az ellenőrzést bármilyen, általuk megfelelőnek vagy kényelmesnek ítélt módon gyakorolhatják, és egészen bizonyosan nem mentesíti a tagállamokat a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségek teljesítése alól, és különösen az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma alól. A német hatóságok a népességmozgás ellenőrzésére intézkedéseket fogadhatnak el, ezen intézkedéseknek azonban a Szerződéssel és a közösségi jog más vonatkozó intézkedéseivel összeegyeztethetőnek kell lenniük.

11. Ebből eredően a német rendszer három olyan jellemzőjét kell megvizsgálni, amely az állampolgárok és az uniós polgárok közötti eltérő bánásmódhoz vezetett,

7 – Uo. 17. pont.

és elemezni, hogy azok a tartózkodási és bevándorlási szabályok végrehajtása érdekében igazolhatók-e.

12. Nyilvánvaló, hogy az uniós polgárok adataihoz való hozzáférés kiterjesztése a bevándorlási hatóságokon kívül általában a közigazgatásra nem igazolható a tartózkodási szabályok végrehajtásának szükségességével. Még akkor is, ha a vizsgált rendszer szükségesnek bizonyul a bevándorlási hatóságok feladatainak ellátása érdekében, ebből nem következik, hogy az abban tárolt adatokat más közigazgatási és büntetőhatóságok és szervek részére is hozzáférhetővé kell tenni. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a külföldiek nyilvántartásában tárolt adatokat nemcsak a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal használhatja, hanem sok más hatóság és szerv is, úgymint a rendőrség, a biztonsági szolgálatok, az ügyészség és a bíróságok. E hivatalok némelyike egy automatizált eljárás igénybevételeivel kérdezhet le adatokat. Az ezen adatokhoz való hozzáférés nem állami szervezetek, közhasznú szervezetek, más országok hatóságai, valamint nemzetközi szervezetek számára is biztosítható. Nyilvánvaló, hogy a külföldiek központi nyilvántartásában történő adatgyűjtés és feldolgozás hatálya rendkívül széles, és a bevándorlási célokon túlnyúlva, az egyén és az állam közötti sokféle viszonyra kiterjed. A központi nyilvántartáson keresztül Németországban az egyes hatóságok képesek az országban élő uniós polgárok személyes helyzetére vonatkozó adatokhoz

hozzáférni, rendszeresen és nehézségek nélkül ellenőrizni a hollétüket, és egymás között minden, az ilyen ellenőrzéshez szükséges adatot megosztani. A Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal nyilvántartása tehát sokkal több, mint egy bevándorlási nyilvántartás; olyan átfogó nyilvántartás, amelyeken keresztül az állami hatóságok könnyen kezelhetik az uniós polgárok személyes adatait. A német állampolgárokkal való bánásmód teljesen eltérő, mivel számukra semmilyen hasonló adatgyűjtési mechanizmus nem létezik. Egy olyan közigazgatási szerv, amelynek egy német állampolgárral kapcsolatban van adata szükségére, sokkal fárasztóbb és bonyolultabb keresésre kényszerül az önkormányzati nyilvántartásokban, amelyeket nem központilag vezetnek, amelyekben nem lehet egyidejű kereséseket végrehajtani, és amelyek kevesebb adatot tartalmaznak, mint a külföldi állampolgárok nyilvántartása.

13. Ugyanezen okból úgy vélem, hogy a külföldiek központi nyilvántartásában tárolt adatmennyiség nem igazolható. Az uniós polgárok nyilvántartásba vételét a 2004/58 irányelv kizárólag a tartózkodási jogállásuk és a tartózkodáshoz való joguk megállapítása érdekében teszi lehetővé. Ebből következik, hogy a tagállamok által jogszerűen gyűjthető és feldolgozható adatok kizárólag az uniós polgárok tartózkodási jogával függenek össze. A 2004/58 irányelv 8. cikke, amelynek (1) bekezdése lehetővé teszi a bejelentkezési kötelezettség előírását, (3) bekezdésében meghatározza, hogy a bejelentkezésről szóló igazolás kiállításához a tagállamok

milyen adatokat és iratokat követelhetnek meg. Az uniós polgároktól érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatása, illetőleg annak igazolása kérhető, hogy ők a fogadó tagállamban munkavállalók vagy tanulmányokat folytatnak (ha diákként vagy munkavállalóként érkeznek), vagy hogy elegendő forrásokkal rendelkeznek; e felsorolás kimerítő és nem példálózó. A 8. cikk (3) bekezdésének elfogadásával az Európai Parlament és a Tanács úgy ítélte meg, hogy az abban hivatkozott információ elég ahhoz, hogy a tagállamoknak lehetővé tegyék annak ellenőrzését, hogy ki lép be az országba, és ki telepedik le ott. Ennek megfelelően a 2004/38 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése által lehetővé tettéknél szélesebb körű adatgyűjtés, tárolás és feldolgozás, amely jelenleg a németországi gyakorlat, nem igazolható a tartózkodási és bevándorlási szabályok végrehajtásának szükségességével.

14. A német rendszernek a német és az uniós polgárok közötti eltérő bánásmóddhoz vezető harmadik eleme, azaz a központi nyilvántartás létezése ez utóbbiak tekintetében, szemben az előző csoportra vonatkozó helyi nyilvántartásokkal, bonyolultabb kérdést vet fel: szükséges-e az uniós polgárok személyes adatainak *szisztematikus és központosított* feldolgozása a belépésükre és a tartózkodásukra vonatkozó közösségi szabályok végrehajtásához?

15. Előjáróban rá kell mutatnom, hogy a két különböző adatfeldolgozási rendszer létezése kellemetlen árnyékot vet az uniós polgárokra, akiket a német kormány lényegesen szigorúbban és rendszeresebben ellenőriz, mint a

német állampolgárokat. Míg a polgárságról, a belépés és tartózkodás jogáról szóló uniós jogszabályok mögött meghúzódó gondolat szerint az érintetteknek a fogadó tagállamban be kell tudni illeszkedniük a társadalomba, és az állampolgárokkal megegyező bánásmódot kellene élvezniük, a vitatott rendszer állandósítja a megkülönböztetést „mi” – a hazaiak, valamint „ők” – az idegenek között. E rendszer egyesekben, illetőleg a társadalom egyes szegmenseiben megerősítheti az előítéleteket a külföldiekkel szemben, és feltehetőleg pusztán a nemzeti hovatartozásuk alapján stigmatizálja az uniós polgárokat. Meg kell jegyezni azt is, hogy az egyének rendszeres ellenőrzését egyes európai államokban történelmi okokból a nem demokratikus és totalitárius rendszerekkel kapcsolják össze, ami részben megmagyarázza, hogy ezeket az adatfeldolgozási rendszereket Európában miért találja különlegesen kifogásolhatónak olyan sok ember. Másrészt vannak olyan európai államok, amelyekben a központosított adatfeldolgozási rendszerek anélkül léteznek, hogy bármilyen különös társadalmi ellentmondást vetnének fel. Jelen ügyben az ügy kényességét növeli az a tény, hogy kizárólag más tagállamok állampolgárainak adatait dolgozzák fel központilag. Ugyanakkor ez a Németországban a más tagállamok állampolgárainak eltérő tartózkodási jogállására visszavezethetőnek lehet tekinthető.

16. Úgy gondolom, hogy itt a *hatékonysági* teszt a megfelelő, és azt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell alkalmaznia. Azt a kérdést kell feltennie, hogy létezik-e az adatfeldolgozásnak más módja, amelynek segítségével a bevándorlási hatóságok a tartózkodási jogállásra vonatkozó szabályokat végre tudnák hajtani. Ha e kérdésre a válasz igenlő, az uniós



polgárok adatainak központi tárolását és feldolgozását jogellenesnek kell tekinteni. Nem szükséges, hogy az alternatív rendszer a leghatékonyabb vagy a legmegfelelőbb legyen; elég, ha megfelelően képes működni. Másképpen megfogalmazva, még ha a központi nyilvántartás hatékonyabb vagy megfelelőbb vagy a felhasználók számára kényelmesebb is, mint a helyette választhatók (mint a decentralizált, helyi nyilvántartások), ez utóbbiakat nyilvánvalóan előnyben kell részesíteni, ha az uniós polgárok tartózkodási jogállásának megjelölésére használható.

17. Az egyes nyilvántartási rendszerek hatékonyságának megítélésénél a kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kell vennie a Bíróságnak a tagállamokba való belépési és tartózkodási jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, mivel ezen ítéletekben jelennek meg a nemzeti hatóságok e területre vonatkozó hatáskörei és ezek határai. Néhány éve világos például, hogy a tagállamok nem akadályozhatják meg, hogy egy másik tagállam állampolgára a területére belépjen, és önkényesen nem is utasíthatja ki őt; csak az egyén olyan személyes magatartása, amely valós és komoly veszélyt jelent a társadalomra, igazolhatja a beutazási tilalmat, illetőleg a kitoloncolási határozatot.<sup>8</sup> Ezenkívül e hatáskört megszorítólag kell értelmezni, mivel kivételt jelent az unióban való szabad mozgás alapelve alól.<sup>9</sup> Ezen elveket a Bíróság

a közelmúltban megerősítette a Bizottság kontra Spanyolország ügyben<sup>10</sup> és a Bizottság kontra Németország ügyben,<sup>11</sup> és a közösségi jogalkotó jogszabályi legitimitációt is adott nekik a 2004/38 irányelv révén.<sup>12</sup>

18. Természetesen a más tagállamban való tartózkodás jogáról és annak korlátaival szemben bármilyen vitában az uniós polgárság fogalmát is figyelembe kell venni. Az Európai Unióról szóló szerződést követően már nem lehet ugyanúgy gondolni az uniós állampolgárok jogállására és egy tagállamba való belépéshez való jogaikra, mint előtte. A Bíróság a Baumbast ügyben hozott ítéletben e szabályt a következőképpen fejtette ki: „(...) az uniós polgári jogállás bekerült az EK-Szerződésbe, és az EK 18. cikk (1) bekezdésével elismerték minden polgár jogát a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Az EK 17. cikk (1) bekezdése értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen” (kiemelés tőlem).<sup>13</sup> Ahogyan arra a Bíróság a Grzelczyk ügyben hozott ítéletben rámutatott, a hátrányos megkülönböztetésről szóló ügyekben abból kell kiindulni, hogy az uniós polgárok az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek

10 – A C-503/03. sz. ügy (EBHT 2006., I-1097. o.).

11 – A C-441/02. sz. ügy (EBHT 2006., I-3449. o.).

12 – A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szerint a beutazási és tartózkodási jog korlátozásának meg kell felelnie az arányosság elvének, és az kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhat, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. A 31. cikk értelmében az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek, ideértve az ideiglenes intézkedést is.

13 – A C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., I-7091. o.), 81. és 82. pontja.

8 – A 41/74. sz. Van Duyn-ügy (EBHT 1974., 1337. o.), a 67/74. sz. Bonsignore-ügy (EBHT 1975., 297. o.), valamint a 30/77. sz. Bouchereau-ügy (EBHT 1977., 1999. o.).

9 – A 36/75. sz. Rutili-ügy (EBHT 1975., 1219. o.); Bouchereau-ügy.

sérelme nélkül ugyanabban a bánásmódban részesüljenek, mint az állampolgárok.<sup>14</sup> Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma már nem csupán a szabad mozgást szolgáló eszköz, hanem az európai polgárság középpontjában álló tilalom, amely kiterjed arra is, hogy ez utóbbi a tagállamok számára az uniós polgárok és az állampolgárok tekintetében egyenlő bánásmódot ír elő. Noha az Uniónak nem célja az egyes népeket „európai néppel” helyettesíteni, a tagállamok számára előírja, hogy ezután ne csupán a saját állampolgáraik legfontosabb érdekeit tartsák szem előtt, és ne csupán ennek megfelelően cselekedjenek, hanem amennyiben lehetséges, minden uniós polgár érdekeit tartsák szem előtt.

19. Amikor a Bíróság az uniós polgárságot az állampolgárok „alapvető jogállásaként” jellemzi, akkor nem politikai kijelentést tesz; az uniós polgárságot *jogi fogalomnak* tekinti, amely az uniós polgárok számára speciális jogokkal jár együtt. Ezek közt a legfontosabb a másik tagállamba való belépés és ott élés joga. A 2004/38 irányelv ezen új szabályt tükrözi a (11) preambulumbekzdésében, amelynek értelmében „egy másik tagállamban való tartózkodás alapvető és személyes jogát közvetlenül a Szerződés ruházza az uniós polgárokra, és az nem függ adminisztratív eljárások teljesítésétől.”

20. A fenti elemzés fényében álláspontom szerint a vizsgált adatfeldolgozási rendszer két jellegzetessége, nevezetesen hogy a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal mellett

más hatóságok is hozzáférhetnek, valamint hogy a 2004/38 irányelv 8. cikke (3) bekezdésében megengedettnél szélesebb körű, különböző személyes adatokat tartalmaz, nem igazolható a bevándorlási szabályok és a tartózkodási jogállásra vonatkozó rendelkezések végrehajtásával. A rendszer központi jellegét csak az igazolhatja, ha a nemzeti bíróság – a Bíróságnak egy másik tagállamba való belépés és tartózkodás jogával összefüggő ítélezési gyakorlatát megvizsgálva – arra a következtetésre jut, hogy a központi nyilvántartás a bevándorlási jogszabályok és a tartózkodási jogállásra vonatkozó rendelkezések végrehajtásának egyetlen hatékony módját jelenti.

*A jogszabályok általános végrehajtása és a statisztikai adatok*

21. A német kormány állítása szerint a tartózkodási jogállással és a bevándorlási szabályokkal összefüggő kérdések mellett általános jogszabály-végrehajtási megfontolások is léteznek, nevezetesen a bűnözés elleni küzdelem és a biztonsági kockázatok, amelyek igazolják a német állampolgárok és más tagállamok állampolgárai közötti eltérő bánásmódot. Valóban, a jogszabály-végrehajtás és a bűnözés elleni küzdelem jogszerű közpolitikai oka lehet a közösségi jog által biztosított jogok korlátozásának.

<sup>14</sup> – A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontja.

A tagállamok azonban nem tehetik meg, hogy a területükön élő uniós polgárokkal szemben önkényesen, azaz úgy hivatkozzanak ezekre, hogy a saját állampolgáraikkal szemben azonban nem hivatkoznak rájuk. Ha a központi nyilvántartás fontos a valódi közbiztonság érdekében, nyilvánvalóan ki kell terjednie mindenkire, aki egy adott országban él, az állampolgárságra való tekintet nélkül. A nemzeti hatóságok nem állíthatják azt, hogy a bűnözés elleni küzdelem megköveteli az uniós polgárok személyes adatai rendszeres feldolgozását, a saját állampolgárok adatainak feldolgozását azonban nem. Ez azzal volna egyenlő, mintha azt mondanánk, hogy az uniós polgárok nagyobb biztonsági kockázatot jelentenek, és gyakrabban követnek el bűncselekményeket, mint az állampolgárok, ez azonban, ahogyan arra a Bizottság rámutat, teljességgel elfogadhatatlan.

22. Vannak természetesen kényelmi szempontok is. A minden egyes külföldi személyes adatait tartalmazó átfogó adatbázis létezése megkönnyíti a rendőrség és a biztonsági szolgálatok számára, hogy ellenőrizzék az egyén mozgását és magatartását. Lényegesen bonyolultabb és időigényesebb a helyi nyilvántartások ezreinek átkutatása a nekik szükséges adatok megszerzéséhez, ahogyan azt a német állampolgárok esetében meg kell tenniük. Azonban, először is, az adminisztráció kényelmi szempontjai soha nem igazolhatják az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, illetőleg a közösségi jog által biztosított bármilyen jog korlátozását;<sup>15</sup> másodsor, ha a rendőrségnek kényelmes

ellenőrzési módszerre van szüksége, nyilvánvaló, hogy a németek és a külföldiek esetében ugyanarra van szükségük.

23. Végezetül a német kormány állítása szerint az uniós polgárokra vonatkozó központi nyilvántartás azért szükséges, hogy az európai migrációról és népességmozgásról adatokat gyűjthessenek. Ennek érdekében a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 2007. július 11-i 862/2007/EK európai parlament és tanácsi rendeletre (HL L 199., 23. o.)<sup>16</sup> hivatkozik. Márpedig a rendelet nem írja elő azon uniós polgárok személyes adatait tartalmazó adatbázis felállítását, akik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták, és nem is ad rá felhatalmazást. A statisztikák természetesen anonim és személytelen módon készülnek. A német hatóságoknak ahhoz, hogy eleget tegyenek a rendelet értelmében fennálló kötelezettségeiknek, mindössze annyit kell tenniük, hogy összegyűjtik ezen anonim információt a migrációról.

24. Ezért úgy vélem, hogy a Bíróságnak azt a kérdést, hogy a német rendszer nemzeti

15 – Lásd a Bíróság C-18/95. sz. Terhoeve-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1999., I-345. o.) 45. pontját. („Az adminisztratív jellegű megfontolások nem igazolhatják, hogy a tagállamok eltérjenek a közösségi jog szabályaitól. Ezen elv még nagyobb erővel érvényes, ha a kérdéses eltérés a közösségi jog által biztosított alapvető szabadságok valamelyikének gyakorlását kizárja vagy korlátozza.”)

16 – HL 2007. L 199., 23. o.

hovatarozásra tekintettel hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg, az alábbiak szerint kell megválaszolni:

„Az alapeljárásban szóban forgó adattárolási és feldolgozási rendszer nem egyeztethető össze az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával, ha a 2004/38 irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében meghatározott adatokon túlmenően körben tartalmaz adatokat, és a bevándorlási hivatalon kívül más hatóságok is hozzáférhetnek. A kizárólag a más tagállamok állampolgárai személyes adatait központilag feldolgozó rendszer ugyanakkor összeegyeztethetetlen lesz az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával, ha létezik a bevándorlásra és a tartózkodási jogállásra vonatkozó szabályok végrehajtásának más hatékony módja, aminek megítélése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.”

*B – A szükségesség követelménye a 95/46 irányelv értelmében*

25. Ebből a szempontból a lényeges rendelkezés a 95/46 irányelv 7. cikk e) pontja, amelynek értelmében „A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel, ha az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre, illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges [helyesen: az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy annak a közhatalomnak a gyakorlásához szükséges, amelyet az adatkezelőre, illetve

arra a harmadik félre ruháztak, akivel az adatokat közölték]”. Ebből következően nekünk azt a kérdést kell feltennünk, hogy vajon a központosított adatfeldolgozás e meghatározott formája szükséges-e valamely megalapozott közérdekű cél eléréséhez.

26. A Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeiben a német kormány azon álláspontot fogadta el, hogy a vitatott közérdek ebben az esetben az, hogy egy tagállam a közösségi jog végrehajtásával kapcsolatos hatáskörét gyakorolja az uniós polgároknak a területére történő belépése és tartózkodása tekintetében. A jelenleg hatályos adatfeldolgozó rendszer, ahogyan azt a német kormány kifejtette, e feladat ellátásához és nem másához szükséges, mivel nem létezik más, kevésbé jogkorlátozó intézkedés, amely lehetővé tenné a nemzeti hatóságok számára, hogy a bevándorlási szabályokat végrehajtsák.

27. A szükségesség fogalma a közösségi jogban hosszú történetre tekint vissza, és az arányossági teszt részeként jól meghatározott fogalom. Azt jelenti, hogy a közösségi jog által védett jogot korlátozó hatósági intézkedés akkor tekinthető jogszerű célt szolgálónak, ha igazolható, hogy az intézkedés a legkevésbé korlátozó jellegű a cél elérése érdekében.<sup>17</sup> Ezen túlmenően, ha a személyes adatok feldolgozása a magánélethez való jog sérelmét jelentheti, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke, amely a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot garantálja, szintén lényegessé válik. Ahogyan azt a Bíróság az Österreichischer

<sup>17</sup> – Lásd többek között a 133/85–136/85. sz., Rau és társai egyesített ügyekben hozott ítéletet (EBHT 1987., 2289. o.).

Rundfunk és társai egyesített ügyekben hozott ítéletében megállapította, ha a nemzeti intézkedés nem egyeztethető össze az Egyezmény 8. cikkével, a 95/46 irányelv 7. cikkének e) pontjában meghatározott feltételnek sem felel meg.<sup>18</sup> A 8. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a magánélethez való jog gyakorlásába való beavatkozás akkor jogszerű, ha az abban felsorolt célok egyikének megfelel, és „a demokratikus társadalomban szükséges”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a „szükségesség” jelző magában foglalja, hogy az állam „nyomós társadalmi érdekből” cselekszik meghatározott módon, és a meghozott intézkedés arányos az elérni kívánt jogszerű céllal.<sup>19</sup>

28. Mindez azt jelenti, hogy jelen ügy tényállásának fényében a harmadik kérdésre adandó válasz ahhoz rendkívül hasonló elemzés eredménye, amelyet az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben alkalmaztunk. Már előadtam, hogy a kérdéses adatfeldolgozásban három kifogásolható elem szerepel. Az első kettő esetében arra vonatkozóan, hogy a 95/46 irányelv értelmében szükségesek-e, ugyanaz a válasz, mint amit az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével összefüggésben megállapítottunk: nem szükségesek, legalábbis a külföldi uniós polgárok belépésével és tartózkodásával foglalkozó szabályok végrehajtása

érdekében nem, amire a német kormány a 95/46 irányelv 7. cikkének e) pontja alapján mint közérdekre hivatkozik. E feladat ellátásához mindössze arra van szükség, hogy az illetékes hatóság, nevezetesen a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal az uniós polgárok személyes adatait feldolgozza. Az adatok más hatóságok számára való továbbítása<sup>20</sup> nem felel meg az irányelv által meghatározott szükségesség követelményének. Ugyanez igaz a központi nyilvántartásban összegyűjtött adatok mennyiségére. Csak azt az információt lehet jogszerűen tárolni és feldolgozni, ami a bevándorlásról és a tartózkodási jogállásról szóló rendelkezések végrehajtásához szükséges. Az uniós polgárok esetében ezen információk tekintetében a 2004/38 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése tartalmaz kizárólagos felsorolást, ezen túlmenően nem tekinthetők szükségesnek a bevándorlási jogszabályok érdekében. Ebből eredően az, hogy a külföldiek központi nyilvántartása kiegészítő adatokat is magában foglal, nem felel meg a 95/46 irányelv értelmében vett szükségesség követelményének.

29. Már csak a német rendszer harmadik elemével, a központosított jelleggel kell foglalkozni. Összeegyeztethető-e az ilyen adatfeldolgozás a 95/46 irányelv értelmében vett szükségesség követelményével? Ezen válasz ugyancsak nem tér el az első kérdésre adott

18 – A C-465/00, C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2003., I-4989. o.) 91. pontja.

19 – Lásd többek között az EJE, Gillow kontra Egyesült Királyság ítéletet (1989), Ítéletek és Határozatok Tára 11. sz. 335. o.; a Z kontra Finnország ítéletet (1998), Ítéletek és Határozatok Tára 25. sz., 371. o.

20 – A személyes adatok közlése, továbbítása vagy terjesztése a feldolgozás egy formája; 95/46 irányelv 2. cikkének b) pontja.

választól. Álláspontom szerint a kérdést előterjesztő bíróság dolga, hogy a korábban bemutatott elemek alapul vételével e kérdésben döntést hozzon.<sup>21</sup> Míg a német kormány némi rugalmasságot élvez abban, hogy jogszerű céljait hogyan éri el, a 95/46 irányelv értelmében vett szükségesség követelménye azt jelenti, hogy igazolnia kell, hogy a közösségi jogon alapuló, a más tagállamok állampolgárainak Németországba való belépését és az ottani tartózkodását szabályozó rendelkezésének végrehajtása lehetetlen, kivéve, ha az adataikat központilag dolgozzák fel. Az az érv, hogy a központosított adatfeldolgozás kényelmesebb, egyszerűbb és gyorsabb, mint az alternatív feldolgozási módszerek, nem elég ahhoz, hogy a kormány megfeleljen a szükségességi teszten.

kellene mérlegelni. Az irányelv célja ugyan az, hogy megszüntesse a személyes adatok áramlását gátló azon akadályokat, amelyek hatással lehetnek a határon átnyúló gazdasági tevékenységekre, ám azt is lehetővé teszi, hogy a Közösségben az adatvédelem magas szintje megvalósuljon meg. Az adatvédelem és a magánélet védelmének aggálya nem mellékes az adatok szabad áramlását megkönnyítő célhoz képest; azzal párhuzamos, és minden jogszerű adatfeldolgozás alapjául szolgál. Másként fogalmazva, a 95/46 irányelvvel összefüggésben az adatvédelem nem mellékes eleme a gazdasági tevékenységnek, amelyet az adatfeldolgozás megkönnyíthet, hanem annak szerves része, ahogy azt az irányelv címe is kifejezi („személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról”), valamint a (2), (10), (11) és (12) preambulumbekezdés, továbbá természetesen az adatgyűjtőkre vonatkozó konkrét kötelezettségeket meghatározó számos rendelkezés. Ezenkívül a magánélethez való jogot, amely lényegében az adatvédelmi ügyek központi kérdése, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke is védi. Mindenesetre e hipotetikus kérdés megválaszolása nem szükséges, és nem is célszerű a jelen üggyel összefüggésben.

30. A kérdés más, lényegesen összetettebb és valószínűleg nehezen megválaszolható volna, ha a nemzeti bíróság a Németországban tartózkodó minden személyre vonatkozó központi nyilvántartásnak a 95/46 irányelv 7. cikkének e) pontjával való összeegyeztethetőségéről kérne előzetes döntéshozatalt; az ilyen rendszer szükségességét a bevándorlási politikától eltérő közérdek alapján kellene megítélni. Ehhez az ilyen központi nyilvántartás által elérni kívánt közérdeket az irányelv által védendő egyéni jogokkal összevetve

31. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen válaszoljon az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre:

21 – A Bíróság a szükségesség megítélésénél ugyanazon elemzési módszert vette alapul az Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének 88. pontjában.

„Az alapeljárásban felmerült adattárolási és feldolgozási rendszer nem egyeztethető össze a 95/46/EK irányelv 7. cikkének e) pontjában megfogalmazott szükségesség követelményével, ha a 2004/38/EK irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében meghatározott adatokon kívül más adatokat is tartalmaz, és a bevándorlási hatóságokon kívül más hatóságok számára is hozzáférhető. A kizá-

rólág más tagállamok állampolgáiraira vonatkozó központi személyesadat-feldolgozás sem összeegyeztethető össze a 95/46/EK irányelv 7. cikkének e) pontjában megfogalmazott szükségesség követelményével, kivéve ha bizonyítható, hogy a bevándorlási és letelepedési jogállásról szóló szabályok végrehajtásának nem létezik más módja, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.”

### III – Véggöveztetések

32. A fenti okokból javaslom, hogy a Bíróság a következő válaszokat adja az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen által előterjesztett kérdésekre:

„1) Az alapeljárásban szóban forgó adattárolási és feldolgozási rendszer nem egyeztethető össze az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával, ha az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében meghatározott adatokon túlmenően körben tartalmaz adatokat, és a bevándorlási hivatalon kívül más hatóságok is hozzáférhetnek. A kizárólag a más tagállamok állampolgárai személyes adatait központilag feldolgozó rendszer ugyanakkor összeegyeztethetetlen lesz az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával, ha létezik a bevándorlásra és a tartózkodási jogállásra vonatkozó szabályok végrehajtásának más hatékony módja, aminek megítélése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

- 2) Az alapeljárásban felmerült adattárolási és feldolgozási rendszer nem egyeztethető össze a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikkének e) pontjában megfogalmazott szükségesség követelményével, ha a 2004/38/EK irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében meghatározott adatokon kívül más adatokat is tartalmaz, és a bevándorlási hatóságokon kívül más hatóságok számára is hozzáférhető. A kizárólag más tagállamok állampolgáira vonatkozó központi személyesadat-feldolgozás sem egyeztethető össze a 95/46/EK irányelv 7. cikkének e) pontjában megfogalmazott szükségesség követelményével, kivéve ha bizonyítható, hogy a bevándorlási és letelepedési jogállásról szóló szabályok végrehajtásának nem létezik más módja, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.”