

GENERALINIO ADVOKATO  
M. POIARES MADURO IŠVADA  
pateikta 2008 m. balandžio 3 d.<sup>1</sup>

1. Ši byla susijusi su Vokietijoje gyvenančių užsieniečių, kurie yra ES piliečiai, asmens duomenų tvarkymu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Federalinės migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnybos (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) atliekamas duomenų tvarkymas centriniame registre, prieigą prie kurio turi kitos viešosios valdžios institucijos, yra suderinamas su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu, įsisteigimo teise ir Direktyva 95/46<sup>2</sup>, jei nėra tokio Vokietijos piliečiams skirto registro.

migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba. Apie H. Hubert šiame registre saugoma informacija apima duomenis apie jo asmenį ir šeimine padėtį, paso duomenis, pirmojo atvykimo į Vokietiją datą, nuorodas apie jo, kaip rezidento, statusą, įvairius gyvenamosios vietos šioje valstybėje pokyčius ir registravimo institucijas, taip pat apie jį informaciją pateikusių administracinių tarnybų pavadinimus. Vokietijos piliečių asmens duomenys saugomi tik vietiniuose, municipaliniuose registruose, nes jiems skirtu centriniu registro federaliniu lygmeniu nėra.

## I — Faktinės aplinkybės

2. Ieškovas pagrindinėje byloje Heinz Hubert yra Austrijos pilietis. Nuo 1996 m. jis gyvena ir dirba Vokietijoje. Vokietijoje gyvenančių užsienio piliečių, įskaitant kitų valstybių narių piliečių, asmens duomenys saugomi centriniame registre, kurį tvarko Federalinė

3. 2002 m. H. Huber, remdamasis EB 12 ir 49 straipsniais bei Direktyva 95/46, paprašė ištrinti visus su juo susijusius duomenis iš centrinio registro. Tuo metu buvusi kompetentinga Federalinė administravimo tarnyba (*Bundesverwaltungsamt*) atmetė prašymą bei jai pateiktą administracinį skundą. Tuomet H. Huber pareiškė ieškinį Administraciniame teisme (*Verwaltungsgericht*), pateikdamas tą patį prašymą. Šis patenkino ieškinį nuspręs-

<sup>1</sup> — Originalo kalba: anglų.

<sup>2</sup> — 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo (OL L 281, 1995, p. 31) (toliau – Direktyva).

damas, kad ieškovo duomenų saugojimas yra nesuderinamas su Bendrijos teise. Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba apskundė šį Administracinio teismo sprendimą Aukštesniajam administraciniam teismui (*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*), kuris sustabdė bylos nagrinėjimą ir pateikė Teisingumo Teismui tris prejudicinius klausimus:

c) Direktyvos 95/46/EB 7 straipsnio e punkte įtvirtintu būtinumo reikalavimu?“

„Ar bendrasis užsieniečių, kurie yra Sąjungos piliečiai, asmens duomenų tvarkymas centriname užsienio piliečių registre yra suderinamas su:

## II — Analizė

a) Sąjungos piliečių, kurie naudojami teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, diskriminacijos dėl pilietybės draudimu (EB 12 straipsnio pirmąja pastraipa kartu su 17 straipsniu ir 18 straipsnio 1 dalimi);

b) laisvo vienos valstybės narės piliečių įsikūrimo kitos valstybės narės teritorijoje apribojimų draudimu (EB 43 straipsnio pirmąja pastraipa);

4. Pirmieji du nacionalinio teismo Teisingumo Teismui pateikti klausimai susiję su užsieniečių, kurie yra Sąjungos piliečiai, duomenims tvarkyti skirtos Vokietijos sistemos suderinamumu su, pirma, EB 12 straipsnyje (skaitant jį kartu su EB 17 straipsniu bei EB 18 straipsnio 1 dalimi, atitinkamai skirtų Sąjungos pilietybei ir teisei laisvai judėti bei apsigyventi Europos Sąjungoje) įtvirtintu bendruoju nediskriminavimo principu ir, antra, įsisteigimo teise, kurią užtikrina EB 43 straipsnis. Pritariu Komisijos nuomonei, kad EB 12 straipsnis yra tinkamiausias teisinis pagrindas šiai problemai analizuoti, nes akivaizdu, jog ieškovas pasinaudojo Bendrijos teisės jam suteikta teise, įtvirtinta EB 18 straipsnio 1 dalyje,

judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje. Manau, kad esminis klausimas šioje byloje yra klausimas dėl diskriminacijos. Jei Vokietijos sistema pažeidžia EB 12 straipsnyje įtvirtintą diskriminacijos dėl pilietybės draudimą laisvo judėjimo ir apsigyvenimo valstybės narės teritorijoje atžvilgiu, jos negalima pateisinti, nesvarbu, ar ji turi arba gali turėti įtakos ieškovo įsisteigimo teisėms. Todėl pirmiausia aptarsiu klausimą dėl diskriminacijos, paskui pereisiu prie Direktyvoje 95/46 įtvirtinto būtinumo reikalavimo, dėl kurio Teisingumo Teismui pateiktas trečiasis klausimas<sup>3</sup>.

*A — Ar Vokietijos sistema diskriminuoja užsieniečius, kurie yra ES piliečiai?*

*Panašios situacijos*

5. Visos bylos šalys sutaria, kad Vokietijos piliečių asmens duomenų tvarkymas labai

skiriasi nuo kitų ES valstybių narių asmens duomenų tvarkymo. Vokietija neturi centralizuotos savo piliečių asmens duomenų įrašymo, saugojimo ir tvarkymo sistemos. Tačiau joje yra apie 7 700 municipalinių gyventojų registru, kuriuose kaupiami pagrindiniai duomenys apie piliečius, bet jie nesusieti vienas su kitu ir todėl juose neįmanoma atlikti centralizuotos paieškos vienu metu. Kita vertus, užsienio piliečių, įskaitant ES valstybių narių piliečių, asmens duomenys saugomi ne tik municipaliniuose registruose, bet ir centriname užsienio piliečių registre, kurį tvarko Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba. Be to, centrinis registras yra daug išsamesnis, jame kaupiama papildoma informacija, kuri nekaupiami municipaliniuose registruose, kaip antai paso duomenys, atvykimo ir išvykimo iš šalies datos, duomenys apie rezidento statusą, įrašai apie pateiktus prašymus suteikti pabėgėlio statusą ir jo nagrinėjimo rezultatai, apie priimtus įsakymus deportuoti ir jų vykdymo priemonės, apie įtariamą duomenų subjekto nusikalstamą veiklą ir jo teistumą. Taigi, Vokietijos piliečiai ir užsieniečiai, kurie yra Sąjungos piliečiai, skirtingai vertinami trimis aspektais: pirma, užsienio piliečių asmens duomenys įtraukiami ne tik į municipalinius registrus, į kuriuos įtraukiami ir duomenys apie Vokietijos piliečius, bet ir į centrinį užsieniečių registrą; antra, centriname registre kaupiama daugiau informacijos apie duomenų subjektus nei vietiniuose registruose ir, trečia, užsienio piliečių duomenys yra lengvai prieinami

<sup>3</sup> — Dar viena priežastis nagrinėti pirmuosius du klausimus kartu yra tai, jog sprendime pateikti prašymą dėl prejudicinio sprendimo nepateikiama pakankamai informacijos, kad Teisingumo Teismas galėtų išnagrinėti, ar ši konkreti duomenų tvarkymo forma turi neigiamos įtakos ieškovo įsisteigimo teisei pagal EB 43 straipsnį. Graikijos vyriausybė taip pat mano, kad ši byla turėtų būti nagrinėjama pagal EB 12 straipsnį, o ne pagal EB 43 straipsnį, nes joje nekeliama su įsisteigimo teise susijusių klausimų.

įvairioms valdžios įstaigoms per centrinį registrą, nors tokios galimybės nėra Vokietijos piliečių atžvilgiu. Kyla klausimas, ar toks skirtingas vertinimas yra draudžiama diskriminacija.

piliečių teisės būti nediskriminuojamiems dėl pilietybės. Iš esmės tvirtinama, kad nors Vokietijoje egzistuoja dvi skirtingos duomenų tvarkymo sistemos, kurios taikomos atsižvelgiant į duomenų subjekto pilietybę, diskriminavimo dėl pilietybės klausimas negali kilti, nes Vokietijos piliečių padėtis nepanaši į ES piliečių padėtį. Pirmieji turi neribotą teisę gyventi valstybėje, o kiti tokios teisės neturi.

6. Vokietijos vyriausybė primena, jog tam, kad būtų diskriminacija, būtina, kad dvi panašios situacijos būtų vertinamos skirtingai. Taigi, valstybės narės pareiga nediskriminuoti dėl pilietybės reiškia, kad tik panašios situacijos būtų vertinamos panašiai. Kadangi Vokietijos piliečių statusas skiriasi nuo užsienio piliečių statuso, šios dvi žmonių grupės nėra panašioje padėtyje ir dėl to nekyla klausimas dėl jų diskriminacijos. Tokio paties požiūrio laikosi ir Danijos vyriausybė, kuri pastebi, kad konkrečios valstybės piliečiai visuomet turi teisę atvykti ir gyventi savo valstybėje, kuri, vadovaujantis Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ketvirtojo protokolo 3 straipsniu, negali jų deportuoti arba neįsileisti, o užsieniečiai, kurie yra Sąjungos piliečiai, turi atvykimo ir apsigyvenimo teises tik pagal Bendrijos teisę. Danijos vyriausybė mano, kad tinkamiausias kriterijus nuspręsti, ar dvi situacijos panašios, yra su teise apsigyventi susijusių duomenų tvarkymas. Kadangi Vokietijoje gyvenantis Vokietijos pilietis ir Vokietijoje gyvenantis kitos valstybės narės pilietis turi skirtingas teises apsigyventi – pirmasis turi jo pilietybe grindžiamą neribotą teisę, o antrajam Bendrijos teisės suteikta teisė yra ribota, – jų asmens duomenis galima vertinti skirtingai ir tai nepažeidžia užsienio

7. Šie argumentai manęs neįtikina. Analizę reikėtų pradėti nuo to, kad egzistuoja dvi duomenų tvarkymo sistemos, viena vokiečiams, o kita – Sąjungos piliečiams. Be abejonės, aprašomas teiginys, jog Vokietijos piliečių ir užsienio piliečių apsigyvenimo teisės nėra tapačios, yra tikslus. Tačiau juo konstatuojama tik tai, kas akivaizdu, visiškai neužsimenant, kaip šis buvimo valstybės teritorijoje statuso skirtumas turėtų veikti Vokietijos piliečių ir kitų valstybių narių piliečių asmens duomenų rinkimą ir tvarkymą. Kitaip tariant, Vokietijos, Danijos ir Nyderlandų vyriausybės norėtų mus įtikinti, jog tai, kad užsieniečių, kurie yra ES piliečiai, teisės apsigyventi ribotos, palyginti su vietos piliečiais, yra paskutinis žodis šioje istorijoje, nors yra atvirkščiai – tai tik pradžia. Išvadai dėl nediskriminavimo nepakanka pabrėžimo,

kad Vokietijos piliečių ir užsienio piliečių padėtys skirtingos. Dar būtina parodyti, kad skirtingos jų padėtys gali pateisinti skirtingą vertinimą. Kitais žodžiais tariant, skirtingas vertinimas turi būti susijęs ir proporcingas šiam atitinkamų situacijų skirtumui. Todėl pritariu Komisijai, kad siekiant nuspręsti, ar Vokietijos piliečio padėtis Vokietijos valdžios institucijų atliekamo asmens duomenų rinkimo ir tvarkymo atžvilgiu yra panaši į ES piliečio padėtį, reikia nagrinėti šio rinkimo ir tvarkymo tikslus. Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad nuolatinis asmens duomenų tvarkymas centriniame registre būtinas atsižvelgiant į Imigracijos įstatymo bei rezidento statuso tikslus, veiksmingai teisės saugai bei statistinių duomenų rinkimui. Toliau nagrinėsiu kiekvieną iš jų.

deportuoti. Tam, kad galėtų įgyvendinti šią teisę, Vokietijos valdžios institucijoms reikia veiksmingo asmens duomenų rinkimo ir šalyje apsigyvenusių užsieniečių judėjimo stebėjimo mechanizmo. Toks mechanizmas Vokietijos piliečiams nėra reikalingas, nes jie turi neribotą teisę gyventi valstybėje ir negali būti deportuoti. Pagrįsdama šią poziciją Vokietijos vyriausybė nurodo du argumentus. Pirma, ji teigia, kad Direktyva 2004/38/EB, suteikdama valstybėms narėms teisę reikalauti jos teritorijoje gyvenančių užsieniečių, kurie yra ES piliečiai, registruotis atitinkamose institucijose, netiesiogiai leido rinkti ir tvarkyti jų duomenis<sup>4</sup>. Antra, Vokietijos vyriausybė daug remiasi Teisingumo Teismo sprendimu *Watson ir Belmann*<sup>5</sup>. Ši byla vyko dėl Italijos įstatymo, kuriuo visų užsieniečių, įskaitant Bendrijos piliečius, reikalauta užsiregistruoti vietos policijoje per tris dienas nuo atvykimo į Italiją, numatant laisvės atėmimą bei galimą deportaciją už šio reikalavimo nevykdymą. Teisingumo Teismas nusprendė, kad deportacija buvo „aiškiai nesuderinama“<sup>6</sup> su Sutarties nuostatomis, o bet kuri kita bausmė turi būti proporcinga pažeidimui ir nesudaryti kliūtis asmenų judėjimo laisvei. Tačiau Teisingumo Teismas paaiškino, kad „sukurdamą judėjimo laisvės principą asmenims ir bet kuriam į jos taikymo sritį patenkančiam asmeniui suteikdama teisę atvykti į valstybių narių teritoriją, Bendrijos teisė neatėmė iš valstybių narių teisės priimti priemones,

### *Rezidento statusas ir imigracijos taisyklės*

8. Pirmiausia Vokietijos vyriausybė nurodo, kad Bendrijos teisė leidžia valstybėms narėms nustatyti kitų valstybių narių piliečiams atvykimo ir apsigyvenimo savo teritorijoje apribojimus ir kad tokie asmenys gali būti netgi

4 — 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje (OL L 158, 2004, p. 77 ir klaidų ištaisymas – OL L 229, 2004, p. 35) 8 straipsnis.

5 — 1976 m. liepos 7 d. Sprendimas (118/75, Rink. p. 1185).

6 — Ten pat, 20 punktas.

kurios sudarytų nacionalinėms institucijoms galimybę tiksliai žinoti gyventojų judėjimą savo teritorijoje“<sup>7</sup>. Vokietijos vyriausybė tvirtina: kadangi valstybės narės turi teisę priimti priemones, skirtas tiksliai žinoti apie gyventojų judėjimą, aišku, kad jos turi teisę įsteigti informacijai apie į valstybę atvykstančius ir išvykstančius asmenis skirtą registrą, net jei jame kaupiama informacija tik apie ES piliečius.

9. Tačiau nei Direktyva 2004/38, nei sprendimas *Watson ir Belmann* nesuteikia valstybei narei neribotos teisės nustatyti kitų valstybių narių piliečių registracijos ir stebėjimo sistemas. Akivaizdu, kad reikalavimas registruotis neišvengiamai reiškia, jog bus renkami, saugomi ir tvarkomi kai kurie ES piliečių asmens duomenys. Tačiau Direktyvoje 2004/38 nėra jokių nuostatų apie tai, kaip tai turi būti daroma. Jas priimti turi kiekviena valstybė narė, tačiau šia teise jos turi naudotis laikydamosi Bendrijos teisės reikalavimų, įskaitant reikalavimą nediskriminuoti dėl pilietybės. Todėl aplinkybė, kad Bendrijos teisėkūros aktai netiesiogiai pripažino kai kurių duomenų rinkimo galimybę, dar nereiškia, kad jie suteikia valstybėms narėms teisę nustatyti bet kokias duomenų rinkimo ir tvarkymo sistemas.

7 — Ten pat, 17 punktas.

10. Taip pat manau, kad Vokietijos vyriausybė pervertina pirmiau pacituotą ištrauką iš sprendimo *Watson ir Belmann*. Ši byla yra precedentas tik dėl nurodymo, jog valstybės narės gali stebėti gyventojų judėjimą. Ji neįtvirtina bendrosios nacionalinių valdžios institucijų teisės atlikti tokį stebėjimą bet kuriuo joms tinkamu ar patinkančiu būdu ir neabejotinai neatleidžia valstybių narių nuo reikalavimo laikytis įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę, ypač draudimo diskriminuoti dėl pilietybės. Vokietijos valdžios institucijos gali priimti gyventojams stebėti skirtas priemones, tačiau šios priemonės turi atitikti Sutartį ir kitas atitinkamas Bendrijos teisės nuostatas.

11. Todėl reikia išnagrinėti minėtas tris Vokietijos sistemos savybes, dėl kurių skirtingai vertinami savo piliečiai ir Sąjungos

piliečiai, bei įvertinti, ar jos yra pateisinamos kaip buvimo valstybės teritorijoje ir imigracijos taisyklių įgyvendinimo priemonės.

12. Aišku, Sąjungos piliečių duomenų prieinamumas ne tik imigracijos tarnyboms, bet apskritai visai administracijai, nepateisinamas jokių buvimo valstybės teritorijoje taisyklių įgyvendinimo poreikiu. Net jei nagrinėjama sistema yra būtina tam, kad imigracijos tarnybos galėtų vykdyti savo funkcijas, iš to neišplaukia, kad joje saugomi duomenys turėtų būti prieinami kitoms administracinėms ir baudžiamosioms institucijoms bei tarnyboms. Prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad užsienio piliečių registre saugoma informacija gali naudotis ne tik Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba, bet ir daugelis kitų viešosios valdžios institucijų ir tarnybų, kaip antai policija, valstybės saugumo tarnybos, prokuratūra ir teismai. Kai kurios iš šių institucijų gali gauti duomenis pagal automatinę procedūrą. Prieiga prie šios informacijos gali būti suteikta ir nevyriausybinėms, labdaroms organizacijoms, kitų valstybių viešosios valdžios institucijoms ir tarptautinėms organizacijoms. Akivaizdu, kad centriniame užsieniečių registre renkamų ir tvarkomų duomenų apimtis yra labai didelė ir viršija tai, kas būtina imigracijos tikslais, siekiant aprėpti visų tipų santykius tarp individo ir valstybės. Įvairios Vokietijos įstaigos per centrinį registrą gali gauti duomenis apie šalyje gyvenančių ES piliečių asmeninę

padėtį, nuolat ir be jokių apribojimų stebėti jų apsisistojimo vietą ir pasikeisti bet kokia tokiam stebėjimui reikalinga informacija. Taigi, Federalinis migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnybos registras yra kur kas daugiau nei imigracijos registras, jis yra išsami duomenų bazė, per kurią ES piliečių asmens duomenys valstybės valdžios institucijoms yra ranka pasiekiami. Vokietijos piliečių vertinimas yra visiškai kitoks, nes nėra jokio panašaus duomenų apie juos rinkimo mechanizmo. Administracinei įstaigai prireikus informacijos apie Vokietijos pilietį, ši turėtų atlikti daug didesnę ir sudėtingesnę paiešką municipaliniuose registruose, kurių valdymas nėra centralizuotas, kuriuose neįmanoma atlikti vienašakės paieškos ir sukaupta mažiau informacijos nei užsienio piliečių registre.

13. Dėl tos pačios priežasties nemanau, kad centriniame užsieniečių registre saugomų duomenų apimtis galėtų būti pateisinama. Direktyva 2004/38 leidžia registruoti Sąjungos piliečius tik siekiant įvertinti buvimo valstybės teritorijoje statusą ir teises. Iš to išplaukia, kad vieninteliai duomenys, kuriuos valstybės narės gali teisėtai rinkti ir tvarkyti, yra tie, kurie apibūdina Sąjungos piliečių buvimo valstybės teritorijoje statusą ir teises. Direktyvos 2004/38 8 straipsnio, kurio 1 dalis numato galimybę reikalauti užsiregistruoti, 3 dalyje nurodoma informacija ir dokumentai,

kurių nacionalinės institucijos gali reikalauti registracijos sertifikatui išduoti. Sąjungos piliečių gali būti paprašyta patvirtinti savo tapatybę parodant pasą arba tapatybės kortelę ir pateikti dokumentą apie įsidarbinimą ar studijas priimančiojoje valstybėje (jei jie atvyksta kaip studentai arba darbuotojai) arba patvirtinimą apie jų finansinius išteklius. Šis sąrašas yra išsamus ir ne pavyzdinis. Europos Parlamentas ir Taryba, priimdami 8 straipsnio 3 dalį, nusprendė, jog joje nurodytos informacijos pakanka, kad valstybėms narėms būtų sudaryta galimybė naudotis teise stebėti, kas atvyksta į šalį ir apsigyvena joje. Taigi, didesnio kiekio duomenų, nei leidžia Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalis, rinkimo, saugojimo ir tvarkymo negalima pateisinti poreikiu įgyvendinti rezidavimo valstybės teritorijoje ir imigracijos taisykles.

14. Trečioji Vokietijos sistemos savybė, kuri lemia skirtingą vokiečių ir Sąjungos piliečių vertinimą, t. y. pastariesiems skirto centrinio registro buvimas, skirtingai nuo pirmiesiems skirtų vietinių registrų, kelia sudėtingesnę klausimą: ar *nuolatinis* ir *centralizuotas* Sąjungos piliečių asmens duomenų tvarkymas yra būtinas tam, kad būtų įgyvendintos atvykimą ir apsigyvenimą reglamentuojančios Bendrijos teisės nuostatos?

15. Iš karto reikia nurodyti, kad dviejų atskirų duomenų tvarkymo sistemų buvimas meta nemalonų šešėlį ant Sąjungos piliečių, kuriuos

Vokietijos vyriausybė stebi daug griežčiau ir intensyviau nei Vokietijos piliečius. Nors ES teisės nuostatos dėl pilietybės ir teisės atvykti bei apsigyventi grindžiamos idėja, kad individai turėtų turėti galimybę integruotis į priimančiosios valstybės narės visuomenę ir būti vertinami taip pat, kaip ir šios valstybės piliečiai, nagrinėjama sistema įtvirtina atskyrimą tarp „mūsų“, t. y. vietos gyventojų, ir „jų“, t. y. užsieniečių. Tokia sistema gali sustiprinti tam tikrų asmenų ar visuomenės dalių nusistatymą prieš užsieniečius ir pasmerkti Sąjungos piliečius tik dėl jų pilietybės. Taip pat reikia pastebėti, kad dėl istorinių priežasčių nuolatinis asmenų stebėjimas kai kuriose valstybėse narėse asocijuojasi su nedemokratiniais ir totalitariniais režimais, o tai iš dalies paaiškina, kodėl tiek daug žmonių Europoje laiko tokias sistemas ypač atgrasiomis. Kita vertus, Europoje yra valstybių, kuriose esančios centralizuotos duomenų tvarkymo sistemos nekelia didesnių visuomenės prieštaravimų. Nagrinėjamoje byloje problemos jautrumą didina tai, kad taip centralizuotai tvarkomi tik kitų valstybių narių piliečių duomenys. Tuo pačiu metu tai gali būti suprasta kaip kitokio kitų valstybių narių piliečių turimo buvimo Vokietijos teritorijoje statuso pasekmė.

16. Manau, kad šiuo atžvilgiu reikia taikyti *veiksmingumo* testą, o jį taikyti turi nacionalinis teismas. Jis turi atsakyti į klausimą, ar yra kitų būdų tvarkyti duomenis, kurie leistų imigracijos tarnyboms vykdyti su buvimo valstybės teritorijoje statusu susijusias taisykles. Jei atsakymas būtų teigiamas, centralizuotas Sąjungos piliečių duomenų saugojimas



ir tvarkymas turėtų būti pripažintas neteisėtu. Nėra būtina, kad alternatyvioji sistema būtų *pati* veiksmingiausia arba tinkamiausia, pakanka adekvataus veikimo. Kitais žodžiais tariant, net jei centrinis registras yra veiksmingesnis, patogesnis arba juo naudotis yra paprasčiau nei alternatyva (kaip antai decentralizuotais vietiniais registrais), pirmenybė neabejotinai turi būti teikiama pastariesiems, jei juose gali būti kaupiami duomenys apie Sąjungos piliečių buvimo valstybės teritorijoje statusą.

17. Vertindamas įvairių registravimo sistemų veiksmingumą nacionalinis teismas turi atsižvelgti į Teisingumo Teismo praktiką dėl teisės atvykti ir apsigyventi valstybėje narėje, kaip antai sprendimus, kuriuose apibrėžiamos nacionalinės valdžios institucijų galios šioje srityje ir jų apribojimai. Pavyzdžiui, jau daug metų yra aišku, kad valstybė narė savo nuožiūra negali nei uždrausti kitos valstybės piliečiui atvykti į jos teritoriją, nei jo deportuoti; tik asmens individualus elgesys, keliantis realų ir rimtą pavojų visuomenei, gali pateisinti draudimą jam atvykti į šalį arba nurodymą jį deportuoti iš šalies<sup>8</sup>. Be to, šią teisę reikia aiškinti siaurai, nes ji yra nukrypimas nuo pagrindinio laisvės judėti Sąjungoje principo<sup>9</sup>. Šie principai buvo

patvirtinti Teisingumo Teismo sprendimuose *Komisija prieš Ispaniją*<sup>10</sup> ir *Komisija prieš Vokietiją*<sup>11</sup> ir Bendrijos teisės aktų leidėjų priimtoje Direktyvoje 2004/38<sup>12</sup>.

18. Be abejo, bet kokia diskusija dėl teisės apsigyventi valstybėje narėje ir dėl šios teisės apribojimų turi vykti Sąjungos pilietybės sampratos kontekste. Priėmus Europos Sąjungos sutartį nebeįmanoma ES piliečių statuso ir jų turimų teisių atvykti į valstybę narę ir joje apsigyventi aiškinti taip, kaip iki jos priėmimo. Sprendime *Baumbast* Teisingumo Teismas nurodė: „<...> į EB sutartį ir EB 18 straipsnio 1 dalį įtraukta Sąjungos pilietybė kiekvienam piliečiui suteikė teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje. Pagal EB 17 straipsnio 1 dalį kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. *Sąjungos pilietybė yra pagrindinis valstybių narių piliečių statusas* (paryškinta mano)“<sup>13</sup>. Byloje *Grzelczyk* Teisingumo Teismas nusprendė, jog byloje dėl diskriminacijos turėtų būti vadovaujamas prielaida, kad Sąjungos piliečiai turi teisę būti vertinami taip pat, kaip ir

8 — 1974 m. gruodžio 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *van Duyn* (41/74, Rink. p. 1337); 1975 m. vasario 26 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Bonignore* (67/74, Rink. p. 297) ir 1977 m. spalio 27 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Bouchereau* (30/77, Rink. p. 1999).

9 — 1975 m. spalio 28 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Rutili* (36/75, Rink. p. 1219) ir 8 išnašoje minėtas sprendimas *Bouchereau*.

10 — 2006 m. sausio 31 d. Teisingumo Teismo sprendimas (C-503/03, Rink. p. I-1097).

11 — 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimas (C-441/02, Rink. p. I-3449).

12 — Direktyvos 2004/58 27 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad teisės atvykti ir apsigyventi apribojimo priemonės turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu, kuris kelia tikrą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Pagal 31 straipsnį asmuo, kuriam taikomos tokios priemonės, turi turėti galimybę pasinaudoti teisinėmis ir administracinėmis apribojimų peržiūrėjimo priemonėmis, įskaitant teisę prašyti laikinai sustabdyti apribojimų taikymą.

13 — 2002 m. rugsėjo 17 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Baumbast ir R* (C-413/99, Rink. p. I-7091, 81 ir 82 punktas).

priimančiosios valstybės piliečiai, išskyrus aiškias išimtis<sup>14</sup>. Diskriminacijos dėl pilietybės draudimas nebėra tik judėjimo laisvės instrumentas, jis neatsiejamas nuo Europos Sąjungos pilietybės sampratos ir valstybėms narėms iš jo kylančių reikalavimų vertinti Sąjungos piliečius kaip savo piliečius. Nors Sąjunga nesiekia pakeisti valstybių narių tautų „Europos tauta“, iš savo valstybių narių ji reikalauja mąstyti ir veikti atsižvelgiant ne tik į savo piliečių, bet, kiek įmanoma, į visų ES piliečių interesus.

19. Apibūdindamas Sąjungos pilietybę kaip „pagrindinį statusą“ Teisingumo Teismas turi omenyje ne politinį pareiškimą, bet Sąjungos pilietybę kaip *teisinę* sampratą, kuri yra glaudžiai susijusi su Sąjungos piliečiams suteikiamomis specifinėmis teisėmis. Pagrindinė iš jų yra teisė atvykti į kitą valstybę narę ir joje apsigyventi. Direktyvoje 2004/38 ši nauja taisyklė atsispindi 11 konstatuojamojoje dalyje, kurioje nurodyta: „pagrindinę ir asmeninę gyvenimo kitoje valstybėje narėje teisę tiesiogiai Sąjungos piliečiams suteikia Sutartis ir ji nepriklauso nuo administracinių procedūrų atlikimo“.

20. Atsižvelgdamas į pirmiau pateiktą analizę manau, kad dviejų nagrinėjamos duomenų

tvarkymo sistemos savybių, t. y. jos prieinamumo kitoms institucijoms nei Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba ir kaupimo daugiau įvairios asmeninės informacijos, nei leidžia Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalis, negalima pateisinti poreikiu vykdyti imigracijos įstatymą ir su rezidentu statusu susijusias nuostatas. Sistemos centralizuotumas gali būti pateisinamas tik tuo atveju, jei nacionalinis teismas, atsižvelgęs į Teisingumo Teismo praktiką dėl teisės atvykti į valstybę narę ir joje apsigyventi, nustatytų, kad centrinis registras yra vienintelis veiksmingas imigracijos įstatymo ir su rezidentu statusu susijusių nuostatų įgyvendinimo būdas.

*Teisėsauga ir statistiniai duomenys*

21. Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad, be motyvų, susijusių su rezidentu statusu ir imigracijos taisyklėmis, yra ir teisės saugos sumetimai, t. y. kova su nusikalstamumu ir įvairiomis grėsmėmis saugumui, kurie pateisina skirtingą Vokietijos piliečių ir kitų valstybių narių piliečių vertinimą. Iš tiesų teisės sauga ir kova su nusikalstamumu iš principo galėtų būti teisėtas viešosios politikos motyvas apriboti Bendrijos teisės

14 — 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Grzelczyk* (C-184/99, Rink. p. I-6193, 31 punktas).

suteiktas teisės. Tačiau valstybės narės neturi teisės remtis šiuo motyvu pasirinktinai, t. y. tik prieš jų teritorijoje gyvenančius ES piliečius, bet ne prieš jų pačių piliečius. Jei centrinis registras yra toks svarbus veiksmingai teisėsaugai, jame neabejotinai turėtų būti kaupiami visų konkrečioje valstybėje gyvenančių asmenų duomenys, neatsižvelgiant į jų pilietybę. Nacionalinės valdžios institucijos neturi teisės tvirtinti, kad kova su nusikalstamumu reikalauja nuolat tvarkyti ES piliečių, bet ne savo piliečių asmens duomenis. Tai prilygtų tvirtinimui, kad ES piliečiai kelia didesnę saugumo grėsmę ir yra labiau linkę daryti nusikaltimus nei savi piliečiai, o tai, kaip pabrėžė Komisija, yra visiškai nepriimtina.

22. Be abejo, egzistuoja ir patogumo aspektas. Išsamios duomenų bazės, kurioje yra sukaupti kiekvieno šalyje gyvenančio užsieniečio asmens duomenys, turėjimas leidžia policijai ir saugumo tarnyboms lengvai stebėti asmens judėjimą ir elgesį. Joms yra daug sudėtingiau ir užima daugiau laiko atlikti paiešką tūkstančiuose vietos registruose tam, kad gautų reikalingą informaciją, kaip tai yra Vokietijos piliečių atveju. Tačiau, pirma, administracinis patogumas niekada negali pateisinti diskrimi-

nacijos dėl pilietybės ir bet kurio kito Bendrijos teisės suteiktų teisių apribojimo<sup>15</sup> bei, antra, jei policijai reikia patogaus stebėjimo metodo, akivaizdu, kad jai toks pats poreikis egzistuoja tiek vokiečių, tiek užsieniečių atžvilgiu.

23. Galiausiai Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad centrinis ES piliečių registras būtinas rinkti statistinę informaciją apie migraciją ir gyventojų judėjimą Europoje. Šiuo atžvilgiu ji nurodo 2007 m. liepos 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 862/2007 dėl Bendrijos migracijos statistikos ir tarptautinės apsaugos statistikos<sup>16</sup>. Tačiau šis reglamentas nei reikalauja, nei suteikia teisės steigti judėjimo laisvės teisėmis pasinaudojusį ES piliečių asmens duomenų bazę. Statistika pagal savo apibrėžimą yra anoniminė ir beasmenė. Tam, kad įvykdytų šio reglamento reikalavimus, Vokietijos valdžios institucijoms tereikia kaupti anoniminę informaciją apie migraciją.

24. Todėl manau, kad į klausimą, ar Vokietijos sistema diskriminuoja dėl pilietybės, Teisingumo Teismas turėtų atsakyti taip:

15 — Žr. 1999 m. sausio 26 d. Sprendimo *Terhoeve* (C-18/95, Rink. p. I-345) 45 punktą: „Administraciniai sumetimai negali pateisinti valstybės narės nukrypimo nuo Bendrijos teisės normų. Šis principas juo labiau taikomas tais atvejais, kai nagrinėjamas nukrypimas prilygsta galimybei naudotis Bendrijos teisės pagrindine laisve pašalinimui arba apribojimui.“

16 — OL L 199, 2007, p. 23.

„Tokia duomenų saugojimo ir tvarkymo sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra nesuderinama su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu tiek, kiek apima daugiau duomenų nei nurodyta Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalyje ir yra prieinama kitoms viešosios valdžios institucijoms nei imigracijos tarnybos. Tik kitų valstybių narių piliečiams taikomas centralizuotas asmens duomenų tvarkymas taip pat yra nesuderinamas su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu, jei yra veiksmingesnių būdų įgyvendinti imigracijos ir su rezidentu statusu susijusias taisykles, o tai nustatyti turi nacionalinis teismas.“

B — Būtinumo reikalavimas pagal Direktyvą 95/46

25. Šis reikalavimas įtvirtintas Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkte, kuriame nurodyta: „valstybės narės numato, kad asmens duomenis galima tvarkyti tik tuo atveju, jeigu <...> tvarkyti reikia vykdant viešojo intereso užduotį arba įgyvendinant oficialius įgaliojimus, suteiktus duomenų valdytojui arba trečiajai šaliai, kuriai atskleidžiami duomenys“ (Pataisytas vertimas). Todėl keltinas klausimas, ar ši konkreti centralizuoto tvarkymo forma būtina teisėtam viešojo intereso tikslui.

26. Teisingumo Teismui pateiktose rašytinėse pastabose Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad atitinkamas viešasis interesas yra valstybių narių kompetencijos įgyvendinti Bendrijos teisę dėl Sąjungos piliečių atvykimo į jų teritoriją ir apsigyvenimo vykdymas. Šiuo metu galiojanti duomenų tvarkymo sistema, Vokietijos vyriausybės teigimu, yra būtina šiai užduočiai vykdyti, nes nėra kitų, mažiau ribojančių, priemonių, kurios leistų nacionalinės valdžios institucijoms įgyvendinti Imigracijos įstatymą.

27. Būtinumo samprata Bendrijos teisėje turi ilgą istoriją ir yra nusistovėjusi kaip proporcingumo kriterijaus sudėtinė dalis. Tai reiškia, kad valdžios institucija, priimanči priemonę, kuri riboja Bendrijos teisės suteikiamą teisę tam, kad būtų pasiektas teisėtas tikslas, turi įrodyti, kad siekiant šio tikslo tokia priemonė yra mažiausiai ribojanti<sup>17</sup>. Be to, tais atvejais, kai asmens duomenų tvarkymas gali pažeisti pagrindinę žmogaus teisę į privataus gyvenimo gerbimą, tampa svarbus ir Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnis, kuriame įtvirtinta teisė į tai, kad būtų gerbiamas privatus ir šeimos gyvenimas. Kaip Teisingumo Teismas nusprendė byloje *Österreichischer Rundfunk ir kt.*, kai nacionalinė priemonė yra nesuderinama su Konvencijos 8 straipsniu, ji netenkina ir Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkte įtvirtinto reikalavimo<sup>18</sup>. Minėto 8 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad įstatymas

17 — Žr., be kita ko, 1987 m. gegužės 21 d. Sprendimą *Rau Lebensmittelwerke ir kt.* (133/85–136/85, Rink. p. 2289).

18 — 2003 m. gegužės 20 d. Sprendimo *Österreichischer Rundfunk ir kt.* (C-465/00, C-138/01 ir C-139/01, Rink. p. I-4989) 91 punktą.

gali numatyti privataus gyvenimo apribojimus, jei jais siekiama vieno iš jame numatytų tikslų ir „kai tai būtina demokratinėje visuomenėje“. Europos žmogaus teisių teismas nusprendė, kad prievoksmis „būtina“ reiškia, jog egzistuoja „imperatyvus socialinis poreikis“, dėl kurio valstybė turi veikti tam tikru būdu, ir kad priimtoms priemonėms yra proporcingos siekiamiems teisėtiems tikslams<sup>19</sup>.

tikslas, viso labo reikalaujama, kad kompetentinga valdžios institucija, t. y. Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba, tvarkytų Sąjungos piliečių asmens duomenis. Duomenų perdavimas<sup>20</sup> kitoms viešosios valdžios institucijoms neatitinka šioje direktyvoje įtvirtinto būtinumo reikalavimo. Tas pats pasakytina ir apie centriniame registre kaupiamų duomenų apimtį. Vienintelė informacija, kuri gali būti teisėtai saugoma ir tvarkoma, yra ta, kurios reikia nuostatoms dėl imigracijos ir rezidento statusui įgyvendinti. Sąjungos piliečių atžvilgiu tokia informacija yra išsamiai išvardyta Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalyje; bet kuri papildoma informacija negali būti laikoma būtina imigracijos įstatymo tikslais. Todėl tai, kad centrinis užsieniečių registras apima papildomus duomenis, neatitinka būtinumo reikalavimo Direktyvos 95/46 prasme.

28. Visa tai pagrindinės bylos faktinių aplinkybių kontekste reiškia, kad atsakymas į trečiąjį klausimą priklauso iš esmės nuo tos pačios analizės, kuri atlikta atsakant į su diskriminacija dėl pilietybės susijusį klausimą. Jau minėjau, kad ginčijamos trys nagrinėjamos sistemos savybės. Atsakymas į klausimą, ar pirmos dvi savybės yra būtinos Direktyvos 95/46 prasme, yra toks pats kaip ir išvada apie nediskriminavimo dėl pilietybės principą: jie nėra būtini Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkto prasme bent jau užsieniečių, kurie yra ES piliečiai, atvykimo ir apsigyvenimo taisyklių įgyvendinimo tikslui, t. y. Vokietijos vyriausybės nurodytam viešajam interesui. Tam, kad būtų pasiektas šis

29. Teliaka išnagrinėti trečiąją Vokietijos sistemos savybę – jos centralizuotą pobūdį. Ar toks duomenų tvarkymo būdas atitinka būtinumo reikalavimą Direktyvos 95/46 prasme? Atsakymas vėl nesiskiria nuo pateiktojo į pirmąjį klausimą. Manau, kad dėl šio

19 — Žr., be kita ko, 1986 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Gillow prieš Jungtinę Karalystę* (EHRR 335) ir 1997 m. vasario 25 d. Sprendimą *Z prieš Suomiją* (EHRR 371).

20 — Asmens duomenų atskleidimas perduodant ir platinimas yra jų tvarkymo būdas Direktyvos 95/46 2 straipsnio b punkto prasme.

punkto, remdamasis pirmiau minėtais kriterijais<sup>21</sup>, sprendimą turi priimti nacionalinis teismas. Nors Vokietijos vyriausybė turi tam tikrą diskreciją pasirinkti, kaip siekti savo teisėtų tikslų, Direktyvoje 95/46 įtvirtintas būtinumo reikalavimas reiškia, kad ji turi įrodyti, jog Bendrijos teisės nuostatų dėl kitų valstybių narių piliečių atvykimo į Vokietiją ir apsigyvenimo joje neįmanoma įgyvendinti netvarkant šių piliečių duomenų centralizuotai. Vyriausybės argumento, kad centralizuotas tvarkymas yra patogesnis, lengvesnis ir greitesnis už kitas tvarkymo formas, nėra pakankamas, kad tenkintų būtinumo kriterijus.

veiklai, ji, be to, siekia užtikrinti aukštą duomenų apsaugos lygį Bendrijoje. Duomenų apsaugos ir privataus gyvenimo sumetimas nėra šalutinis laisvo duomenų judėjimo palengvinimo tikslo atžvilgiu, jis egzistuoja greta šio tikslo ir yra pagrindas, kuriuo grindžiamas bet kuris teisėtas duomenų tvarkymas. Kitais žodžiais tariant, duomenų apsauga Direktyvos 95/46 kontekste ne tik nėra šalutinė ekonominės veiklos, kurią duomenų tvarkymas gali palengvinti, atžvilgiu, bet yra lygiavertė jai. Tai matyti iš šios direktyvos pavadinimo (dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo), 2, 10, 11 ir 12 konstatuojamųjų dalių ir, be abejo, daugelio nuostatų, nustatančių specifinius įpareigojimus duomenų valdytojams. Be to, teisė į privatų gyvenimą, kuri iš esmės ir nagrinėjama byloje dėl duomenų apsaugos, yra įtvirtinta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnyje. Bet kuriuo atveju šios bylos kontekste šio hipotetinio klausimo nagrinėti nėra nei būtina, nei tinkama.

30. Klausimas būtų buvęs visiškai kitoks ir daug sudėtingesnis bei galbūt sunkiau atsakomas, jei nacionalinis teismas būtų paprašęs Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl visiems Vokietijoje gyvenantiems individams taikomos centralizuotos duomenų tvarkymo sistemos atitikties Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkte įtvirtintam reikalavimui. Tokios sistemos būtinumas turėtų būti pagrįstas kitais viešaisiais interesais nei imigracijos politika. Tai reikalautų nustatyti pusiausvyrą tarp siekiamų viešųjų interesų ir Direktyva saugomų individualių teisių. Siekdamą panaikinti laisvo asmens duomenų judėjimo kliūtis, kurios gali pakenkti tarptautinį (užsienio) elementą turinčiai ekonominei

31. Taigi manau, kad į trečiąjį klausimą Teisingumo Teismas turėtų atsakyti taip:

21 — Šiuos būtinumo vertinimo kriterijus Teisingumo Teismas taikė sprendimo *Österreichischer Rundfunk ir kiti* 88 punkte.

„Tokia duomenų saugojimo ir tvarkymo sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra nesuderinama su būtinumo reikalavimu Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkto prasme tiek, kiek apima daugiau duomenų, nei išvardyti Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalyje, ir yra prieinama kitoms viešosios valdžios institucijoms nei imigracijos tarnybos. Tik kitų

valstybių narių piliečiams taikomas centralizuotas asmens duomenų tvarkymas taip pat neatitinka būtinumo reikalavimo Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkto prasme, nebent būtų įrodyta, kad kitokiu būdu įgyvendinti imigracijos ir buvimo valstybės teritorijoje statuso taisyklių neįmanoma, o tai įvertinti turi nacionalinis teismas.“

### III – Išvada

32. Dėl šių priešasčių siūlau Teisingumo Teismui į *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* pateiktus klausimus atsakyti taip:

- „1. Tokia duomenų saugojimo ir tvarkymo sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra nesuderinama su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu tiek, kiek apima daugiau duomenų nei nurodyta Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalyje ir yra prieinama kitoms viešosios valdžios institucijoms nei imigracijos tarnybos. Tik kitų valstybių narių piliečiams taikomas centralizuotas asmens duomenų tvarkymas taip pat yra nesuderinamas su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu, jei yra veiksmingesnių būdų įgyvendinti imigracijos ir su rezidentu statusu susijusias taisykles, o tai nustatyti turi nacionalinis teismas.

2. Tokia duomenų saugojimo ir tvarkymo sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra nesuderinama su būtinumo reikalavimu Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkto prasme tiek, kiek apima daugiau nei Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 3 dalyje išvardytus duomenis. Tik kitų valstybių narių piliečiams taikomas centralizuotas asmens duomenų tvarkymas taip pat neatitinka būtinumo reikalavimo Direktyvos 95/46 7 straipsnio e punkto prasme, nebent būtų įrodyta, kad kitokiu būdu įgyvendinti imigracijos ir su rezidentu statusu susijusių taisyklių neįmanoma, o tai įvertinti turi nacionalinis teismas.“