

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 3 kwietnia 2008 r.<sup>1</sup>

1. Niniejsza sprawa dotyczy przetwarzania danych osobowych cudzoziemców będących jednocześnie obywatelami UE, którzy mają miejsce zamieszkania w Niemczech. Sąd krajowy zwrócił się z zapytaniem, czy przetwarzanie danych osobowych w krajowym rejestrze prowadzonym przez Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. migracji i uchodźców), do którego inne instytucje publiczne również mają dostęp, jest zgodne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, prawem do korzystania ze swobody przedsiębiorczości i dyrektywą 95/46/WE<sup>2</sup>, mając na uwadze, że taki rejestr nie jest prowadzony dla obywateli Niemiec.

na terenie Niemiec. Dane osobowe cudzoziemców mieszkających w Niemczech, wliczając tych, którzy są obywatelami innych państw członkowskich, są przechowywane w centralnym rejestrze prowadzonym przez federalny urząd ds. migracji i uchodźców. Informacje dotyczące H. Hubera, które są przechowywane w rejestrze, zawierają jego dane osobowe i dane o stanie cywilnym, dane paszportowe, datę pierwszego wjazdu na terytorium Niemiec, status pobytu, zmiany zamieszkania na terenie kraju, jak również dane urzędu rejestracyjnego i określenie służb, które przekazały dane. Dane osobowe obywateli niemieckich są przechowywane wyłącznie w lokalnych rejestrach, jako że nie ma dla nich centralnego rejestru na poziomie federalnym.

## I — Stan faktyczny

2. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, Heinz Huber, jest obywatelem austriackim. Od 1996 r. mieszka on i pracuje

3. W 2002 r. H. Huber, powołując się na art. 12 WE i 49 WE oraz na dyrektywę 95/46/WE, wniósł o wykreślenie z centralnego rejestru wszelkich danych dotyczących jego osoby. Jego żądanie zostało oddalone przez Bundesverwaltungsamt (federalny urząd administracyjny), który wówczas był w tym zakresie właściwy, natomiast sprzeciw administracyjny wniesiony do tego samego urzędu został również oddalony. Następnie Pan Huber złożył skargę z takim samym żądaniem przed Verwaltungsgericht

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31, zwana dalej „dyrektywą 95/46/WE”).

(sąd administracyjny). Sąd administracyjny uwzględnił skargę, uznając, że przechowywanie danych skarżącego jest niezgodne z prawem wspólnotowym. Federalny urząd ds. migracji i uchodźców odwołał się od wyroku sądu administracyjnego, w wyniku czego Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (wyższa izba sądu administracyjnego Nordrhein-Westfalen) zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z trzema pytaniami prejudycjalnymi:

c) wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31)?”.

„Czy ogólne przetwarzanie danych osobowych dotyczących cudzoziemców będących zarazem obywatelami Unii w centralnym rejestrze cudzoziemców jest zgodne z:

## II — Analiza

- a) zakazem wszelkiej dyskryminacji obywateli Unii, którzy korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, ze względu na przynależność państwową (art. 12 akapit pierwszy WE w zw. z art. 17 WE i 18 ust. 1 WE),
- b) zakazem ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego (art. 43 akapit pierwszy WE),

4. Dwa pierwsze pytania, z którymi zwrócił się sąd krajowy do Trybunału Sprawiedliwości, dotyczą zgodności niemieckiego systemu przetwarzania danych dotyczących cudzoziemców będących zarazem obywatelami Unii z, po pierwsze, ogólną zasadą niedyskryminacji wyrażoną w art. 12 ust. 1 WE (w zw. z art. 17 WE oraz art. 18 ust. 1 WE dotyczącymi odpowiednio obywatelstwa Unii i prawa swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich) oraz, po drugie, zasadą swobody przedsiębiorczości zagwarantowaną w art. 43 WE. Podzielałam pogląd Komisji, że art. 12 WE jest najbardziej właściwą podstawą prawną dla analizy niniejszej sprawy, zważywszy, że skarżący wyraźnie skorzystał z zagwarantowanego mu przez prawo wspólnotowe w art. 18 ust. 1 WE prawa do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego. Uważam bowiem, że kwestia dyskryminacji jest zasadnicza w niniejszej sprawie. Jeśli niemiecki system zostanie

uznany za niezgodny z wyrażonym w art. 12 WE zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w związku z prawem swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, wówczas nie będzie mógł być utrzymany niezależnie od tego, czy wpływa, czy też potencjalnie może wpływać na prawo skarżącego do swobody przedsiębiorczości. Z tych względów rozpatrzę najpierw kwestię dyskryminacji, a następnie wymóg konieczności przewidziany przez dyrektywę 95/46/WE, który jest przedmiotem trzeciego pytania, z którym zwrócono się do Trybunału<sup>3</sup>.

*A — Czy niemiecki system dyskryminuje cudzoziemców będących zarazem obywatelami Unii?*

#### *Porównywalne sytuacje*

5. Strony są zgodne co do kwestii, że istnieją znaczące różnice pomiędzy przetwarzaniem

danych osobowych obywateli niemieckich a przetwarzaniem danych obywateli innych państw członkowskich. Państwo niemieckie nie ma scentralizowanego systemu rejestrowania, gromadzenia i przetwarzania danych osobowych swoich obywateli. Jakkolwiek istnieje około 7700 lokalnych rejestrów ludności, które zawierają podstawowe dane osobowe obywateli, to jednak nie są one wzajemnie połączone i nie mogą być przeszukiwane centralnie i równocześnie. Natomiast dane osobowe cudzoziemców, wliczając obywateli innych państw członkowskich, są gromadzone nie tylko w lokalnych rejestrach ludności, ale również w centralnym rejestrze cudzoziemców prowadzonym przez federalny urząd ds. migracji i uchodźców. Ponadto centralny rejestr ma znacznie szerszy zakres i zawiera dodatkowe informacje, które nie są ujmowane w rejestrach gminnych, takie jak: dane paszportowe, daty wjazdu i wyjazdu z kraju, status pobytu, szczegóły wszelkich podań o przyznanie statusu uchodźcy i ich wynik, szczegóły nakazów deportacji i środki do ich wykonania, informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez osobę, której dane dotyczą, oraz informacje o wyrokach skazujących. Tak więc istnieje różnica w traktowaniu obywateli niemieckich i cudzoziemców będących zarazem obywatelami Unii pod trzema względami: po pierwsze, dane osobowe cudzoziemców są rejestrowane nie tylko w rejestrach gminnych, gdzie również zbierane są dane obywateli niemieckich, ale także w centralnym rejestrze cudzoziemców; po drugie, centralny rejestr zawiera więcej informacji o osobach, których dotyczą, aniżeli rejestry lokalne; i po trzecie, dane dotyczące cudzoziemców są łatwo dostępne dla różnych urzędów publicznych za pomocą centralnego rejestru, podczas gdy nie istnieje taka możliwość w odniesieniu do obywateli

<sup>3</sup> — Kolejnym powodem rozpatrzenia jednocześnie dwóch pierwszych kwestii jest to, że postanowienie odsyłające nie dostarcza wystarczających informacji, aby Trybunał Sprawiedliwości mógł ustalić, czy ta konkretna forma przetwarzania danych ma negatywny wpływ na prawo skarżącego do przedsiębiorczości zgodnie z art. 43 WE. Rząd grecki również podziela pogląd, że sprawę należy rozpatrzeć pod względem zgodności z art. 12 WE a nie 43 WE, jako że nie dotyczy ona kwestii swobody przedsiębiorczości.

niemieckich. Należy rozważyć, czy taka różnica w traktowaniu stanowi dyskryminację.

6. Rząd niemiecki przypomina, że aby stwierdzić, że miała miejsce dyskryminacja, konieczne jest, aby istniały dwie porównywalne sytuacje, które są traktowane odmiennie. Zatem zobowiązanie państw członkowskich do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową oznacza, że tylko podobne przypadki powinny być traktowane w taki sam sposób. Zdaniem tego rządu, ponieważ status pobytu obywateli niemieckich różni się od statusu pobytu cudzoziemców, te dwie kategorie osób nie znajdują się w podobnej sytuacji, a zatem kwestia dyskryminacji nie powstaje. Takie samo stanowisko wyraził rząd duński, który zauważył, że obywatele poszczególnych państw zawsze mają prawo wjazdu i pobytu na terytorium ich państwa, które zgodnie z art. 3 czwartego protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka nie może ich deportować albo odmówić im prawa wjazdu, natomiast cudzoziemcom będącym jednocześnie obywatelami Unii prawo wjazdu i pobytu przysługuje wyłącznie na podstawie prawa wspólnotowego. Według rządu duńskiego najbardziej istotnym kryterium decydującym o tym, czy obie sytuacje są porównywalne, jest przetwarzanie danych w związku z prawem pobytu. Ponieważ obywatel niemiecki mieszkający w Niemczech i obywatel innego państwa członkowskiego mieszkający w Niemczech mają różne prawa pobytu — pierwszy ma nieograniczone prawo wynikające z obywatelstwa, a drugi ograniczone, przyznane przez prawo wspólnotowe — jest możliwe odmierne traktowanie ich danych bez naru-

szania prawa cudzoziemców do bycia wolnym od dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zasadniczo argument ten sprowadza się do twierdzenia, że — pomimo iż istnieją dwa odmienne systemy przetwarzania danych w Niemczech, które stosuje się w zależności od narodowości osoby, której one dotyczą — to kwestia dyskryminacji ze względu na przynależność państwową nie powstaje, ponieważ sytuacja obywateli niemieckich nie jest porównywalna z sytuacją obywateli innych państw członkowskich. Pierwsi mają nieograniczone prawo pobytu w państwie, natomiast drudzy takiego prawa nie mają.

7. Nie jestem przekonany takim tokiem rozumowania. Punktem wyjściowym naszych rozważań powinno być istnienie dwóch systemów przetwarzania danych, jednego dla obywateli niemieckich i drugiego dla obywateli pozostałych państw członkowskich. Oczywiście jest poprawne stwierdzenie w znaczeniu opisowym, że prawa pobytu obywateli niemieckich i cudzoziemców nie są takie same. Jednakże jest to jedynie stwierdzenie oczywistego faktu i nie mówi nic o tym, jak różnica w statusie pobytu przekłada się na zbieranie i przetwarzanie danych osobowych obywateli niemieckich i obywateli innych państw członkowskich. Innymi słowy rządy niemiecki, duński i niderlandzki chcą, abyśmy uważali, że fakt, iż cudzoziemcy będący jednocześnie obywatelami Unii mają ograniczone prawa pobytu w porównaniu do własnych obywateli, w całości wyczerpuje problematykę, podczas gdy jest wręcz odwrotnie, fakt ten dopiero tę problematykę otwiera. Dla uznania, że nie miała miejsca dyskryminacja, nie jest wystar-

czające wskazanie, że obywatele niemieccy i cudzoziemcy nie znajdują się w takiej samej sytuacji. Jest również konieczne dowiedzenie, że różnica w ich odpowiednich sytuacjach jest w stanie usprawiedliwić różnicę w traktowaniu. Innymi słowy, różnica w traktowaniu musi mieć związek z ich odpowiednimi sytuacjami i być proporcjonalna do różnicy między nimi. Z tych względów zgadzam się z Komisją, że w celu rozstrzygnięcia, czy obywatel niemiecki znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją obywatela Unii w kontekście zbierania i przetwarzania danych osobowych przez organy niemieckie, należy rozpatrzyć cele, dla jakich te dane są zbierane i przetwarzane. Rząd niemiecki twierdzi, że systematyczne przetwarzanie danych w centralnym rejestrze jest konieczne dla celów prawa imigracyjnego i statusu pobytu, jak również ogólnie skutecznego egzekwowania prawa i zbierania danych na cele statystyczne. Każdy z nich omówię po kolei.

### *Status pobytu i przepisy imigracyjne*

8. Pierwszy argument rządu niemieckiego polega na tym, że prawo wspólnotowe zezwala państwom członkowskim na nakładanie ograniczeń w zakresie wjazdu i pobytu

na ich terytorium obywatelom innych państw członkowskich, którzy mogą być nawet deportowani. Aby móc korzystać z tych uprawnień, niemiecki rząd potrzebuje skutecznego mechanizmu w celu zbierania danych osobowych i monitorowania przemieszczania się cudzoziemców, którzy podjęli się pobytu w kraju; taki mechanizm nie jest potrzebny dla Niemców, jako że mają nieograniczone prawo pobytu w kraju i nie mogą być deportowani. Rząd niemiecki przytacza dwa argumenty na poparcie tego stanowiska. Po pierwsze, wskazuje, że dyrektywa 2004/38/WE, przyznając państwom członkowskim kompetencję do wymagania od cudzoziemców będących jednocześnie obywatelami Unii rejestracji we właściwych organach, upoważniła w dorozumiany sposób do gromadzenia i przetwarzania ich danych<sup>4</sup>. Po drugie, rząd niemiecki w dużym stopniu opiera się na wyroku Trybunału w sprawie *Watson i Belmann*<sup>5</sup>. Sprawa ta dotyczy włoskiego prawa zobowiązującego wszystkich cudzoziemców, włącznie z obywatelami Wspólnoty, do zgłaszania się miejscowej policji w ciągu trzech dni od wjazdu na teren Włoch, pod groźbą kary grzywny lub pozbawienia wolności i możliwej deportacji w przypadku niedopełnienia obowiązku. Trybunał uznał, że deportacja była „oczywiście niezgodna”<sup>6</sup> z przepisami traktatu, natomiast jakkolwiek inna kara powinna być proporcjonalna do wagi naruszenia przepisu i nie może stanowić przeszkody w swobodnym przemieszczaniu się osób. Jednakże Trybunał wyjaśnił, że „poprzez utworzenie zasady swobodnego przepływu osób i przyznanie każdej osobie wchodzącej w zakres jej stosowania prawa wjazdu na terytorium państw członkowskich, dla celów zamierzonych przez traktat, prawo wspólnotowe nie wyłączyło kompetencji państw członkowskich do zasto-

4 — Artykuł 8 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.U. L 158, s. 77) i sprostowanie (Dz.U. L 229, s. 35).

5 — Wyrok z dnia 7 lipca 1976 r. w sprawie 118/75, Rec. s. 1185.

6 — *Ibidem*, pkt 20.

sowania środków umożliwiających organom krajowym uzyskania dokładnej wiedzy na temat przemieszczania się ludności dotyczącego ich terytorium”<sup>7</sup>. Rząd niemiecki dowodzi, że jeżeli państwa członkowskie mają kompetencję do zastosowania środków w celu uzyskania dokładnej wiedzy na temat przemieszczania się ludności, jest oczywiste, że mają kompetencję do utworzenia rejestru zawierającego informacje o osobach, które wjeżdżają na teren kraju lub z niego wyjeżdżają, nawet jeśli czyni tak tylko w stosunku do obywateli UE.

9. Mimo to ani dyrektywa 2004/38/WE, ani wyrok w sprawie *Watson i Belmann* nie przyznają państwom członkowskim nieograniczonego prawa do zastosowania systemów rejestracji i monitorowania obywateli innych państw członkowskich. Oczywiście obowiązek rejestracji nieuchronnie oznacza, że niektóre dane osobowe obywateli UE będą zbierane, przechowywane i przetwarzane. Jednakże dyrektywa 2004/38/WE nie zawiera przepisów, które wskazywałyby, jak tego dokonywać. Jest to kwestią każdego państwa członkowskiego, które jednakże musi korzystać ze swoich kompetencji w sposób, który jest zgodny ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa wspólnotowego, włącznie ze zobowiązaniem do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W związku z powyższym okoliczność, że prawodawca wspólnotowy w sposób dorozumiany dopuścił możliwość zbierania

niektórych danych, nie oznacza, że upoważnił państwa członkowskie do utworzenia każdego rodzaju systemu zbierania i przetwarzania danych, jaki uznają za stosowny.

10. Podobnie uważam, że rząd niemiecki zbyt wiele odczytuje z fragmentów wyroku w sprawie *Watson i Belmann* przytoczonego powyżej. Ten wyrok potwierdza jedynie, że państwa członkowskie mogą nadzorować przemieszczanie się ludności. Nie uprawnia ogólnie instytucji krajowych do dokonywania kontroli w każdy sposób, jaki uznają za właściwy lub wygodny, i z całą pewnością nie stanowi dla państw członkowskich usprawiedliwienia do tego, aby nie wywiązywać się ze zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, a w szczególności zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Niemieckie organy mogą wprowadzać środki służące kontroli przemieszczania się ludności, ale środki te muszą być zgodne z traktatem i innymi właściwymi przepisami prawa wspólnotowego.

11. W rezultacie należy rozważyć trzy cechy niemieckiego systemu, które prowadzą do odmiennego traktowania pomiędzy obywatel-

7 — *Ibidem*, pkt 17.

lami niemieckimi a obywatelami Unii, i ocenić, czy są one usprawiedliwione jako środki egzekwowania zasad dotyczących pobytu i imigracji.

12. Oczywiście udostępnianie danych o obywatelach Unii nie tylko organom imigracyjnym, ale w ogóle administracji nie jest usprawiedliwione potrzebą egzekwowania zasad dotyczących pobytu. Nawet jeśli rozpatrywany system jest konieczny do tego, aby służby imigracyjne mogły pełnić swoje funkcje, nie oznacza to, że dane w nim gromadzone powinny być udostępniane innym urządzeniom i organom administracyjnym czy zajmującym się zwalczaniem przestępczości. W postanowieniu odsyłającym stwierdza się, że informacje gromadzone w rejestrze cudzoziemców mogą być użyte nie tylko przez federalny urząd ds. migracji i uchodźców, ale przez wiele innych urzędów publicznych i organów takich jak policja, służby bezpieczeństwa, prokuratura, sądy. Niektóre z tych urzędów uzyskują dostęp do danych w drodze procedury zautomatyzowanej. Dostęp do tych informacji może być również udzielony jednostkom niepublicznym, organizacjom charytatywnym, urządzeniom innych państw i organizacjom międzynarodowym. Nie budzi wątpliwości, że zakres gromadzenia i przetwarzania danych w centralnym rejestrze cudzoziemców jest bardzo szeroki i wychodzi poza cele imigracyjne, obejmując wszelkiego rodzaju stosunki pomiędzy jednostką i państwem. Poprzez rejestr centralny różne urzędy w Niemczech są w stanie wyszukiwać dane dotyczące statusu osobistego obywateli UE mieszkających na terenie kraju, bez trudności

systematycznie kontrolować miejsca ich pobytu i udzielać sobie nawzajem wszelkich informacji, jakich potrzebują do takiej kontroli. Zatem rejestr federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców jest czymś znacznie więcej aniżeli tylko rejestrem imigracyjnym; jest to kompleksowa baza danych, dzięki której urzędy państwowe mają na wyciągnięcie ręki dane osobowe obywateli UE. Traktowanie obywateli niemieckich jest całkowicie odmienne ze względu na to, że nie istnieje w stosunku do nich podobny mechanizm gromadzenia danych. Organ administracyjny, który potrzebuje informacji o obywatelu niemieckim, musiałby przeprowadzić znacznie bardziej uciążliwe i skomplikowane poszukiwania oparte na rejestrach gminnych, które nie są zarządzane centralnie, które nie mogą być przeszukiwane jednocześnie i zawierają mniej informacji aniżeli rejestry cudzoziemców.

13. Z tych samych powodów nie uważam, by mógł być usprawiedliwiony zakres danych gromadzonych w centralnym rejestrze cudzoziemców. Rejestracja obywateli Unii jest dozwolona dyrektywą 2004/38/WE wyłącznie w celach ustalenia czyjeś statusu pobytu lub praw. Wnioskować należy, że jedyne dane, jakie państwa członkowskie mogą legalnie gromadzić i przetwarzać, to te, które dotyczą prawa pobytu obywateli Unii. Artykuł 8 dyrektywy 2004/38/WE, który w ust. 1 przewiduje możliwość wymogu rejestracji, określa w ust. 3, jakich informacji i dokumentów mogą żądać urzędy krajowe celem wydania zaświadczenia o rejestracji. Obywatele Unii

mogą być poproszeni o udowodnienie ich tożsamości poprzez okazanie paszportu lub dowodu tożsamości i dostarczenie dokumentów dotyczących ich zatrudnienia lub nauki w państwie przyjmującym, (jeśli przyjeżdżają jako studenci lub pracownicy) lub dowód na posiadanie zasobów finansowych; ten katalog jest enumeratywny, a nie orientacyjny. Ustanawiając art. 8 ust. 3, Parlament Europejski i Rada dokonały oceny, że informacje, o których w nim mowa, są wystarczające, aby umożliwić państwom członkowskim wykonywanie ich praw w zakresie kontroli tego, kto wjeżdża na teren kraju i decyduje się na pobyt w nim. Zatem zbieranie, przechowywanie i przetwarzanie większej ilości danych, aniżeli jest to przewidziane w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, jak czyni to państwo niemieckie, nie może być usprawiedliwione potrzebą egzekwowania zasad dotyczących pobytu i imigracji.

14. Trzeci element systemu niemieckiego, który prowadzi do odmiennego traktowania obywateli niemieckich i obywateli Unii, a mianowicie istnienie centralnego rejestru dla tych drugich w przeciwieństwie do lokalnych rejestrów przeznaczonych dla tych pierwszych, pozwala na postawienie bardziej istotnego pytania: czy *systematyczne i scentralizowane* przetwarzanie danych osobowych obywateli Unii jest konieczne dla egzekwowania przepisów prawa wspólnotowego dotyczących wjazdu i pobytu?

15. Na wstępie muszę zaznaczyć, że istnienie dwóch oddzielnych systemów przetwarzania danych rzuca przykry cień na obywateli Unii, których rząd niemiecki kontroluje znacznie bardziej rygorystycznie i systematycznie

aniżeli obywatele niemieckich. Podczas gdy idea leżąca u podłoża przepisów prawa wspólnotowego w zakresie obywatelstwa oraz prawa wjazdu i pobytu polega na tym, by umożliwić jednostkom integrację w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego i bycie traktowanym w taki sam sposób jak jego obywatele, rozpatrywany system utrwała rozróżnienie pomiędzy „my” — obywatele rodzimi — a „oni” — cudzoziemcy. Taki system może wzmacniać uprzedzenia jednostek lub określonych grup społecznych wobec cudzoziemców i może powodować napiętnowanie obywateli Unii jedynie ze względu na ich przynależność państwową. Należy również zauważyć, że systematyczne monitorowanie jednostek jest w niektórych państwach europejskich kojarzone — ze względów historycznych — z niedemokratycznymi i totalitarnymi reżimami, co po części wyjaśnia, dlaczego tak wielu ludzi w Europie uznaje takie systemy za szczególnie niedopuszczalne. Z drugiej strony, są także państwa europejskie, w których istnieją scentralizowane systemy przetwarzania danych, nie wzbudzając jakichkolwiek szczególnych kontrowersji społecznych. W niniejszej sprawie drażliwość kwestii jest spotęgowana okolicznością, że jedynie dane obywateli innych państw członkowskich są przedmiotem scentralizowanego przetwarzania. Jednocześnie może być to postrzegane jako konsekwencja odmiennego statusu pobytu obywateli innych państw członkowskich w Niemczech.

16. Uważam, że właściwym kryterium w przedmiotowej sprawie jest kryterium *skuteczności* i sąd krajowy powinien je zastosować. Powinien on sobie zadać pytanie, czy istnieją inne sposoby przetwarzania danych, dzięki którym służby imigracyjne mogłyby egzekwować zasady dotyczące statusu pobytu. Jeśli odpowie na to pytanie twierdząco,



scentralizowane gromadzenie i przetwarzanie danych obywateli Unii należałoby uznać za bezprawne. Nie jest konieczne, aby alternatywny system był *najbardziej* skuteczny lub *najbardziej* właściwy; wystarczy, aby należycie funkcjonował. Innymi słowy, nawet jeśli centralny rejestr jest bardziej skuteczny lub wygodny czy też przyjazny dla użytkownika aniżeli jego zamienniki (takie jak zdecentralizowane, lokalne rejestry), to te drugie są bardziej pożądane, jeśli mogą być użyte do wskazania statusu pobytu obywateli Unii.

17. W ocenie skuteczności poszczególnych systemów rejestracji sądy krajowe powinny wziąć pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące prawa wjazdu i pobytu w państwie członkowskim, jako że w tych wyrokach są określone kompetencje organów krajowych w przedmiotowym zakresie, jak również zostały wskazane ich granice. Na przykład od wielu lat nie budzi wątpliwości, że państwa członkowskie nie mogą w sposób dyskrecjonalny ani odmawiać obywatelom innych państw członkowskich prawa wjazdu na swoje terytorium, ani ich deportować; jedynie zachowanie danej osoby, które stanowi realne i poważne zagrożenie dla społeczeństwa, może usprawiedliwić zakaz wjazdu lub nakaz deportacji<sup>8</sup>. Ponadto kompetencje te należy interpretować w sposób zawężający, ponieważ stanowią one odstępstwo od podstawowej zasady swobody przemieszczania się na terenie Unii<sup>9</sup>. Zasady te zostały ostatnio potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawach Komisja przeciwko Hiszpanii<sup>10</sup> oraz

Komisja przeciwko Niemcom<sup>11</sup> oraz uznane na gruncie normatywnym przez prawodawcę wspólnotowego dyrektywą 2004/38/WE<sup>12</sup>.

18. Oczywiście jakakolwiek dyskusja o prawie pobytu w państwie członkowskim i o jego ograniczeniach musi przebiegać przy uwzględnieniu pojęcia obywatelstwa Unii. W następstwie Traktatu ustanawiającego Unię Europejską nie jest dłużej możliwe myślenie o statusie obywateli Unii i prawach, jakie im przysługują w zakresie wjazdu i pobytu na terenie państw członkowskich, w taki sam sposób, jak czyniliśmy to dotychczas. Trybunał wyjaśnił zasadę w sprawie Baumbast następująco: „[...] obywatelstwo Unii zostało wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 18 ust. 1 WE przyznał każdemu obywatelowi prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z art. 17 ust. 1 WE każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. *Status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich*” (wyróżnienie moje)<sup>13</sup>. Jak orzekł Trybunał w sprawie Grzelczyk, punktem wyjścia w sprawach o dyskryminację powinno być to, że obywatele Unii mają prawo do takiego samego traktowania jak rodowici obywatele poza

8 — Zobacz wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 van Duyn, Rec. s. 1337; z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 67/74 Bonsignore, Rec. s. 297; z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999.

9 — Wyrok z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. s. 1219; ww. wyrok w sprawie Bouchereau.

10 — Wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03, Zb.Orz. s. I-1097.

11 — Wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-441/02, Zb.Orz. s. I-3449.

12 — Artykuł 27 ust. 2 dyrektywy 2004/58/WE przewiduje, że środki podjęte w zakresie prawa wjazdu i pobytu muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby, które musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Zgodnie z art. 31 osoby poddane takim środkom posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i administracyjnej, w tym domagania się tymczasowego zarządzenia zawieszenia wykonania decyzji o wydaleniu.

13 — Wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R., Rec. s. I-7091, pkt 81 i 82.

wyraźnie przewidzianymi w tym zakresie wyjątkami<sup>14</sup>. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przestał być jedynie instrumentem służącym swobodnemu przemieszczaniu się; jest istotą pojęcia obywatelstwa europejskiego do tego stopnia, że nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do traktowania obywateli Unii tak samo jak własnych obywateli. Pomimo że Unia nie ma na celu zastąpienia obywateli krajowych „obywatelami europejskimi”, zobowiązuje państwa członkowskie nie tylko do myślenia i działania wyłącznie w imię najlepszych interesów własnych obywateli, ale również, w granicach możliwości, w imię interesów wszystkich obywateli Unii.

19. Kiedy Trybunał określa obywatelstwo Unii jako „podstawowy status” obywateli, nie czyni politycznej deklaracji; odwołuje się do obywatelstwa Unii jako do pojęcia prawnego, które pozostaje w związku z określonymi prawami dla obywateli Unii. Głównym spośród nich jest prawo do wjazdu i zamieszkania w innym państwie członkowskim. Dyrektywa 2004/38/WE odzwierciedla tę nową zasadę w motywie 11, który stanowi, że „podstawowe i osobiste prawo do pobytu w innym państwie członkowskim zostało przyznane obywatelom Unii bezpośrednio na mocy traktatu i nie jest zależne od spełnienia procedur administracyjnych”.

20. W świetle powyższej analizy uważam, że dwa elementy rozważanego systemu przetwarzania danych, a mianowicie to, że jest on dostępny dla innych urzędów poza państwowym urzędem ds. migracji i uchodźców oraz to, że zawiera różne dane osobowe, które wykraczają poza te dozwolone art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, nie mogą być usprawiedliwione potrzebą egzekwowania prawa imigracyjnego i przepisów dotyczących statusu pobytu. Scentralizowany charakter systemu może być usprawiedliwiony jedynie, jeśli sąd krajowy uzna — uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie prawa wjazdu i pobytu w państwie członkowskim — że centralny rejestr jest jedynym skutecznym sposobem egzekwowania prawa imigracyjnego i przepisów dotyczących statusu pobytu.

*Ogólne egzekwowanie prawa i dane statystyczne*

21. Rząd niemiecki podnosi, że poza sprawami związanymi ze statusem pobytu i zasadami dotyczącymi imigracji istnieją również względy ogólnego egzekwowania prawa, a mianowicie związane ze zwalczaniem przestępczości i zagrożeniami dla bezpieczeństwa, które usprawiedliwiają różnice w traktowaniu pomiędzy obywatelami niemieckimi a obywatelami innych państw członkowskich. Rzeczywiście egzekwowanie prawa i zwalczanie prze-

14 — Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 31.

stępczości mogą, zasadniczo, stanowić uzasadnione względy porządku publicznego, które ograniczają uprawnienia przyznane przez prawo wspólnotowe. Jednakże państwa członkowskie nie mogą powoływać się na nie selektywnie, to jest w stosunku do obywateli Unii mieszkających na ich terytorium, ale nie w stosunku do własnych obywateli. Jeśli centralny rejestr jest tak istotny dla skutecznej ochrony porządku publicznego, powinien oczywiście obejmować każdą osobę mieszkającą na terytorium danego kraju niezależnie od jej obywatelstwa. Władze krajowe nie mogą utrzymywać, że zwalczanie przestępczości wymaga systematycznego przetwarzania danych osobowych obywateli Unii, ale już nie własnych obywateli. Byłoby to równoznaczne stwierdzeniu, że obywatele Unii stanowią większe zagrożenie dla bezpieczeństwa i jest bardziej prawdopodobne, że popełnią przestępstwo aniżeli obywatele tego państwa, co — jak wskazała Komisja — jest całkowicie nie do przyjęcia.

22. Oczywiście pojawia się kwestia wygody. Posiadanie kompleksowej bazy danych zawierającej dane osobowe każdego cudzoziemca w kraju ułatwia policji i służbom bezpieczeństwa kontrolowanie przemieszczania się i zachowania jednostki. Dużo bardziej skomplikowane i czasochłonne jest przeszukiwanie setki rejestrów lokalnych w celu uzyskania ewentualnie przydatnych informacji, co ma miejsce w stosunku do obywateli niemieckich. Jednakże, po pierwsze, wygoda administracyjna nie może być powodem usprawiedliwiający dyskryminujące traktowanie ze względu na przynależność państwową ani jakiegokolwiek inne ograniczenie praw przyzna-

nych przez prawo wspólnotowe<sup>15</sup>; po drugie, jeśli policja potrzebuje wygodnej metody obserwacji, to jest oczywiste, że powinna być to ta sama metoda zarówno w stosunku do obywateli niemieckich, jak i cudzoziemców.

23. Wreszcie rząd niemiecki podnosi, że centralny rejestr dla obywateli UE jest konieczny w celu gromadzenia informacji na potrzeby statystyki dotyczącej migracji i przemieszczania się ludności w Europie. W tym celu cytuje rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej<sup>16</sup>. Tymczasem rozporządzenie ani nie zobowiązuje, ani nie upoważnia do ustanowienia bazy danych zawierającej dane osobowe obywateli Unii, którzy skorzystali z przysługujących im praw w zakresie swobody przemieszczania się. Statystyki są, z definicji, anonimowe i bezosobowe. To, co władze niemieckie muszą zrobić, aby wywiązać się ze zobowiązań wynikających z rozporządzenia, to zebranie anonimowych informacji odnośnie do migracji.

24. Z tych względów uważam, że na pytanie, czy niemiecki system stanowi dyskryminację

15 — Zobacz wyrok z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. s. I-345, pkt 45 („Względy o charakterze administracyjnym nie mogą usprawiedliwiać odstępstwa państw członkowskich od zasad prawa wspólnotowego. Ta zasada znajduje tym bardziej zastosowanie, jeśli przedmiotowe odstępstwo jest równoznaczne z wyłączeniem lub ograniczeniem jednej z podstawowych swobód prawa wspólnotowego”).

16 — Dz.U. L 199, s. 23.

ze względu na przynależność państwową, Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi:

„System przechowywania i przetwarzania danych taki jak ten będący przedmiotem w postępowaniu krajowym jest niezgodny z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w takim zakresie, w jakim zawiera dane wychodzące poza te wskazane w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE i jest dostępny dla organów publicznych innych niż służby imigracyjne. Scentralizowane przetwarzanie danych osobowych stosowane jedynie do obywateli innych państw członkowskich jest również niezgodne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jeśli istnieją inne skuteczne sposoby egzekwowania przepisów dotyczących imigracji i statusu pobytu, co powinien ustalić sąd krajowy”.

B — *Wymóg konieczności w świetle dyrektywy 95/46*

25. Na potrzeby niniejszej sprawy istotnym przepisem jest art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE, który stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas, gdy [...] przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane”. W związku z powyższym

należy postawić pytanie, czy ta szczególna forma scentralizowanego przetwarzania jest konieczna dla osiągnięcia celów uzasadnionego interesu publicznego.

26. W uwagach na piśmie skierowanych do Trybunału rząd niemiecki zajął stanowisko, że interesem publicznym, który tutaj wchodzi w grę, jest wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji do egzekwowania prawa wspólnotowego w związku z wjazdem i pobytem obywateli Unii na ich terytorium. Zdaniem tego rządu obowiązujący system przetwarzania danych jest konieczny dla wykonywania tego zadania, jako że nie ma innych, mniej ingerujących środków, które mogłyby pozwolić organom krajowym na egzekwowanie prawa imigracyjnego.

27. Pojęcie konieczności ma długą historię w prawie wspólnotowym i przyjęte jest jako część kryterium proporcjonalności. Oznacza to, że władze stosujące środek, który ingeruje w uprawnienie chronione przez prawo wspólnotowe dla osiągnięcia słusznego celu, musi dowieść, że jest to najmniej restryktywny środek umożliwiający osiągnięcie tego celu<sup>17</sup>. Co więcej, kiedy przetwarzanie danych osobowych może powodować naruszenie podstawowego prawa do poszanowania prywatności, znaczenia nabiera również art. 8 europejskiej Konwencji praw człowieka (zwanej dalej

<sup>17</sup> — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 maja 1987 r. w sprawach połączonych od 133/85 do 136/85 Rau Lebensmittelwerke i in., Rec. s. 2289.

„EKPC”), który gwarantuje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Jak orzekł Trybunał w sprawie *Österreichischer Rundfunk i in.*, kiedy środek krajowy jest niezgodny z art. 8 EKPC, nie spełnia również przesłanek art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE<sup>18</sup>. Artykuł 8 ust. 2 EKPC przewiduje, że ingerowanie w prywatność jest dopuszczalne w przypadkach przewidzianych przez ustawę i „koniecznych w demokratycznym społeczeństwie”. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że przymiotnik „konieczny” oznacza, że istnieje „nadrzędna potrzeba społeczna”, aby państwo działało w szczególnie sposób, i że powzięte środki są proporcjonalne względem zamierzonego celu<sup>19</sup>.

28. Z powyższych rozważań wynika, że — w świetle okoliczności niniejszej sprawy — odpowiedź na trzecie pytanie okazuje się być zależna od analizy zasadniczo podobnej do tej, która doprowadziła do odpowiedzi na pytanie dotyczące dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Wyjaśniłem już, że istnieją trzy elementy budzące sprzeciw w przedmiotowym systemie przetwarzania. Co się tyczy dwóch pierwszych, odpowiedź na pytanie o ich konieczność w świetle dyrektywy 95/46/WE jest taka sama jak wnioski kończące rozważania dotyczące zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową: nie są one konieczne,

przynajmniej w celu egzekwowania przepisów regulujących prawo wjazdu i pobytu cudzoziemców będących obywatelami Unii, co — jak podnosi rząd niemiecki, powołując się na art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE — leży w interesie publicznym. Do osiągnięcia tego celu wystarczające jest przetwarzanie danych osobowych obywateli Unii przez właściwy organ, w tym wypadku federalny urząd ds. migracji i uchodźców. Transmisja<sup>20</sup> danych do innych organów publicznych nie spełnia wymogu konieczności ustanowionego przez dyrektywę. To samo dotyczy zakresu danych gromadzonych w centralnym rejestrze. Jedynymi informacjami, jakie mogą być prawnie gromadzone i przetwarzane, są te, które są niezbędne dla egzekwowania przepisów dotyczących imigracji i statusu pobytu. W stosunku do obywateli Unii te informacje są enumeratywnie wymienione w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE; wszystko, co wykracza poza ten katalog, nie może być uznane za konieczne dla celów imigracyjnych. Z tych względów ujęcie w centralnym rejestrze cudzoziemców dodatkowych danych nie spełnia wymogu konieczności przewidzianego w dyrektywie 95/46/WE.

29. Pozostaje trzeci element niemieckiego systemu, to jest jego scentralizowany charakter. Czy taki sposób przetwarzania danych jest zgodny z wymogiem konieczności w świetle dyrektywy 95/46/WE? Ponownie odpowiedź nie będzie odbiegać od odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze.

18 — Wyrok z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 *Österreichischer Rundfunk i in.*, Rec. s. I-4989, pkt 91.

19 — Zobacz, w szczególności, wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Gillow przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, (1989) 11, *Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* 335; *Z. przeciwko Finlandii* (2003) 25, *Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* 371.

20 — Ujawnianie poprzez transmisję i rozpowszechnianie danych osobowych stanowi formę przetwarzania: art. 2 lit. b) dyrektywy 95/46/WE.

Uważam, że to sąd krajowy powinien zdecydować w tej kwestii, opierając się na elementach wyżej wskazanych<sup>21</sup>. Pomimo że rząd niemiecki dysponuje pewnym zakresem uznania przy decydowaniu, w jaki sposób będzie dążył do osiągnięcia słusznych celów, to jednak wymóg konieczności przewidziany w dyrektywie 95/46/WE oznacza, że rząd ten musi dowieść, że nie jest możliwe egzekwowanie przepisów prawa wspólnotowego dotyczących wjazdu i pobytu w Niemczech obywateli innych państw członkowskich w inny sposób niż poprzez centralne przetwarzanie ich danych. Argument, że scentralizowane przetwarzanie jest wygodniejsze, łatwiejsze i szybsze aniżeli alternatywne formy przetwarzania, nie jest wystarczający, by uznać, że rząd niemiecki spełnił kryterium konieczności.

30. Pytanie byłoby inne i zasadniczo bardziej złożone, a odpowiedź na nie prawdopodobnie trudniejsza, gdyby sąd krajowy zwrócił się z zapytaniem do Trybunału Sprawiedliwości o rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności scentralizowanego systemu przetwarzania danych znajdującego zastosowanie do wszystkich obywateli w Niemczech z wymogiem ustanowionym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE; konieczność istnienia takiego systemu musiałaby być uzasadniona w oparciu o interes publiczny inny aniżeli polityka imigracyjna. Wymagałoby to wyważenia pomiędzy interesem publicznym, jaki

ma być osiągnięty za pomocą scentralizowanego systemu, a prawami jednostki chronionymi przez niniejszą dyrektywę. O ile dyrektywa zmierza do usunięcia przeszkód w przepływie danych osobowych, co mogłoby zakłócić rozwój transgranicznej działalności gospodarczej, to jednak umożliwia także osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony danych w całej Wspólnocie. Kwestia dotycząca ochrony danych i prywatności nie jest podporządkowana celowi ułatwienia swobodnego przepływu danych; istnieje równoległe obok niego i stanowi podstawę każdego zgodnego z prawem przetwarzania danych. Innymi słowy, w kontekście dyrektywy 95/46/WE, ochrona danych nie jest jedynie kwestią uboczną działalności gospodarczej, która mogłaby być usprawniona dzięki przetwarzaniu danych; istnieje na równi z nią. Jest to wyrażone w tytule dyrektywy („w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych”), w motywach 2, 10, 11 i 12 oraz, oczywiście, w licznych przepisach nakładających określone zobowiązania na administratorów danych. Co więcej, prawo do poszanowania prywatności, które w istocie stanowi sedno spraw dotyczących ochrony danych, jest chronione w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W każdym razie rozpatrywanie tego hipotetycznego pytania nie jest w kontekście niniejszej sprawy ani konieczne, ani właściwe.

31. W rezultacie, uważam, że na pytanie trzecie Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi:

21 — Pogląd co do oceny konieczności podzielił Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Österreichischer Rundfunk* i in., pkt 88.

System przechowywania i przetwarzania danych taki jak ten będący przedmiotem sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym jest niezgodny z wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE w zakresie, w jakim obejmuje on dane wykraczające poza te wskazane w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE i jest dostępny dla organów publicznych innych niż służby imigracyjne.

Scentralizowane przetwarzanie danych osobowych znajdujące zastosowanie tylko do obywateli innych państw członkowskich jest również niezgodne z wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE, chyba że może być dowiedzione, iż nie ma innego sposobu egzekwowania przepisów dotyczących imigracji i statusu pobytu, co powinien ustalić sąd krajowy.

### III — Wnioski

32. Z tych względów proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania skierowane przez Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen:

- 1) System przechowywania i przetwarzania danych taki jak ten będący przedmiotem w postępowaniu krajowym jest niezgodny z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w takim zakresie, w jakim zawiera dane wychodzące poza te wskazane w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE i jest dostępny dla organów publicznych innych niż służby imigracyjne. Scentralizowane przetwarzanie danych osobowych stosowane jedynie do obywateli innych państw członkowskich jest również niezgodne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jeśli istnieją inne skuteczne sposoby egzekwowania przepisów dotyczących imigracji i statusu pobytu, co powinien ustalić sąd krajowy.

- 2) System przechowywania i przetwarzania danych taki jak ten będący przedmiotem sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym jest niezgodny z wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE w zakresie, w jakim obejmuje on dane wykraczające poza te wskazane w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE i jest dostępny dla organów publicznych innych niż służby imigracyjne. Scentralizowane przetwarzanie danych osobowych znajdujące zastosowanie tylko do obywateli innych państw członkowskich jest również niezgodne z wymogiem konieczności przewidzianym w art. 7 lit. e) dyrektywy 95/46/WE, chyba że może być dowiedzione, iż nie ma innego sposobu egzekwowania przepisów dotyczących imigracji i statusu pobytu, co powinien ustalić sąd krajowy.