

## CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 3 aprilie 2008<sup>1</sup>

1. Prezenta cauză se referă la prelucrarea datelor cu caracter personal ale cetățenilor străini ai Uniunii Europene care locuiesc în Germania. Instanța de trimitere întreabă dacă prelucrarea datelor efectuată în cadrul unui registru central gestionat de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați), la care au acces și alte autorități publice, este compatibilă cu interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie, cu dreptul de stabilire și cu Directiva 95/46/CE<sup>2</sup>, dat fiind că nu există un astfel de registru în ceea ce privește cetățenii germani.

celorlalte state membre, sunt păstrate într-un registru central gestionat de Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați. Informațiile referitoare la domnul Huber păstrate în acest registru includ datele sale personale și starea civilă a acestuia, datele referitoare la pașaportul său, data primei sale intrări pe teritoriul german, statutul său de rezident, diferitele schimbări de domiciliu efectuate de acesta în Germania, precum și informații privind autoritățile competente în ceea ce privește înscrierea acestor date și indicarea serviciilor administrative care au comunicat respectivele date. Datele personale ale cetățenilor germani sunt păstrate numai în cadrul unor registre locale, municipale, întrucât nu există un registru central la nivel federal în ceea ce îi privește pe aceștia.

**I — Situația de fapt**

2. Reclamantul din acțiunea principală, domnul Heinz Huber, este cetățean austriac. Începând cu anul 1996, acesta trăiește și lucrează în Germania. Datele cu caracter personal ale cetățenilor străini care locuiesc în Germania, inclusiv cele ale cetățenilor

3. În anul 2002, întemeindu-se pe articolele 12 CE și 49 CE și pe Directiva 95/46, domnul Huber a solicitat ștergerea din registrul central a tuturor datelor care îl priveau. Cererea sa a fost respinsă de Bundesverwaltungsamt (Oficiul Administrativ Federal), care era la acel moment autoritatea competentă în acest domeniu, recursul administrativ adresat aceluiași oficiu fiind de asemenea respins. În continuare, domnul Huber a sesizat Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ), formulând o cerere identică.

<sup>1</sup> — Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10, denumită în continuare „directiva”).

Instanța a admis acțiunea, considerând că păstrarea datelor referitoare la reclamant nu era compatibilă cu dreptul comunitar. Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați a formulat apel împotriva hotărârii Verwaltungsgericht, ceea ce a determinat Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Renania de Nord-Wesfalia) să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele trei întrebări:

membru (articolul 43 primul paragraf CE);

- c) cerința necesității, prevăzută la articolul 7 litera (e) din [Directiva 95/46]?”

„Prelucrarea generală a datelor cu caracter personal referitoare la cetățeni străini ai Uniunii, efectuată în cadrul unui registru central al străinilor, este compatibilă cu:

## II — Analiză

- a) interdicția oricărei discriminări legate de cetățenie între cetățenii Uniunii care își exercită dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre [articolul 12 primul paragraf CE coroborat cu articolul 17 CE și cu articolul 18 alineatul (1) CE];
- b) interzicerea oricărei restricții privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat

4. Primele două întrebări adresate Curții de instanța națională se referă la compatibilitatea sistemului german de prelucrare a datelor privind cetățenii străini ai Uniunii cu, pe de o parte, principiul general al nediscriminării afirmat la articolul 12 CE [coroborat cu articolul 17 CE și cu articolul 18 alineatul (1) CE referitoare la cetățenia Uniunii și, respectiv, la dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii Europene] și, pe de altă parte, cu dreptul de stabilire garantat de articolul 43 CE. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia articolul 12 CE reprezintă temeiul juridic adecvat pentru a examina aceste aspecte, dat fiind că reclamantul și-a exercitat în mod clar dreptul pe care i-l conferă sistemul juridic comunitar, garantat de articolul 18 alineatul (1) CE, de a se deplasa în alt stat membru. Într-adevăr, considerăm că aspectul referitor la discriminare este esențial

în prezenta cauză. Dacă se consideră că sistemul german este incompatibil cu interdicția, prevăzută la articolul 12 CE, a discriminării pe motiv de cetățenie legată de dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul unui stat membru, acest sistem nu poate fi acceptat indiferent dacă afectează, sau ar putea afecta, dreptul de stabilire al reclamantului. Prin urmare, vom examina mai întâi aspectul referitor la discriminare, urmând să analizăm apoi cerința necesității potrivit Directivei 95/46, care face obiectul celei de a treia întrebări adresate Curții<sup>3</sup>.

*A — Sistemul german este discriminatoriu în privința resortisanților UE care nu sunt cetățeni germani?*

#### *Situații comparabile*

5. Părțile sunt de acord că există diferențe semnificative între prelucrarea datelor cu

caracter personal ale cetățenilor germani și cea a datelor cetățenilor altor state membre ale UE. Germania nu are un sistem centralizat de înregistrare, păstrare și prelucrare a datelor personale ale resortisanților săi. Cu toate acestea, există aproximativ 7 700 de registre municipale privind populația, în care sunt înregistrate datele personale de bază ale cetățenilor, însă acestea nu sunt legate între ele și nu pot fi consultate în mod centralizat și simultan. În schimb, datele cu caracter personal ale cetățenilor străini, inclusiv cele ale resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene, se păstrează nu numai în registrele municipale, ci și într-un registru central al cetățenilor străini, gestionat de Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați. În plus, registrul central conține în mod considerabil mai multe tipuri de date și cuprinde informații suplimentare care nu sunt înregistrate în registrele municipale, precum datele referitoare la pașapoarte, la data intrării și cea a ieșirii de pe teritoriul german, la statutul de rezident, informații privind cererile de acordare a statutului de refugiat și rezultatul acestor cereri, indicații privind deciziile de expulzare și măsurile de punere în aplicare a acestora, informații referitoare la presupusele activități infracționale ale persoanei în cauză și informații privind condamnările penale. Există, prin urmare, o diferență de tratament între cetățenii germani și cetățenii străini ai Uniunii în ceea ce privește trei aspecte: în primul rând, datele cu caracter personal ale cetățenilor străini nu se înregistrează numai în registrele municipale, în care sunt înregistrate și datele cetățenilor germani, ci și în registrul central al cetățenilor străini; în al doilea rând, registrul central conține mai multe informații despre persoanele în cauză decât registrele locale; în al treilea rând, datele privind cetățenii străini sunt accesibile cu ușurință diferitelor autorități guvernamentale prin intermediul registrului central, în timp ce o astfel de posibilitate nu există în ceea ce privește cetățenii germani. Întrebarea este dacă o astfel de diferență de

<sup>3</sup> — Un alt motiv pentru a analiza primele două întrebări împreună este acela că decizia de trimitere nu conține suficiente informații pentru a permite Curții să examineze dacă acest sistem anume de prelucrare a datelor are un efect negativ asupra dreptului de stabilire pe care i-l conferă reclamantului articolul 43 CE. Și guvernul elen consideră că această cauză trebuie examinată din perspectiva articolului 12 CE, și nu din cea a articolului 43 CE, întrucât nu ridică probleme legate de dreptul de stabilire.

tratament constituie o formă interzisă de discriminare.

încălcat dreptul resortisanților străini de a nu fi discriminați pe motiv de cetățenie. În esență, prin intermediul acestui argument se afirmă că, deși în Germania există două sisteme diferite de prelucrare a datelor, care se aplică în funcție de cetățenia persoanei ale cărei date sunt în discuție, nu se poate vorbi despre discriminare pe motiv de cetățenie întrucât cetățenii germani nu se află într-o situație comparabilă cu cetățenii Uniunii Europene. Cei dintâi au un drept nelimitat de ședere pe teritoriul german, pe când ceilalți nu au un astfel de drept.

6. Guvernul german amintește că, pentru a exista o discriminare, este necesar ca două situații comparabile să fie tratate în mod diferit. Astfel, obligația statelor membre de a nu da naștere unor discriminații ca urmare a originii naționale presupune ca numai cazurile similare să fie tratate în același mod. Întrucât statutul cetățenilor germani este diferit de cel al cetățenilor străini din perspectiva dreptului de ședere, aceste două categorii de persoane nu se află în aceeași situație și, în consecință, nu se poate vorbi despre discriminare. Aceeași poziție este susținută de guvernul danez, care arată că resortisanții unui anumit stat au întotdeauna dreptul de a intra și de a locui pe teritoriul țării lor, care, potrivit articolului 3 din Al patrulea protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, nu îi poate expulza și nu le poate interzice intrarea pe teritoriul acesteia, pe când cetățenilor străini ai Uniunii li se acordă dreptul de intrare și de ședere numai în temeiul dreptului comunitar. Potrivit guvernului olandez, criteriul cel mai pertinent pentru a stabili dacă două situații sunt comparabile este prelucrarea datelor referitoare la dreptul de ședere. Întrucât un cetățean german care locuiește în Germania are un drept de ședere diferit față de un cetățean al unui alt stat membru care locuiește în Germania – primul dintre aceștia având un drept nelimitat, întemeiat pe cetățenia sa, iar cel de al doilea având un drept limitat, conferit de dreptul comunitar –, datele personale ale acestora pot fi tratate în mod diferit fără a fi

7. Nu suntem convinși de acest raționament. Punctul de pornire a analizei noastre ar trebui să fie acela că există două sisteme de prelucrare a datelor, unul pentru cetățenii germani și celălalt pentru cetățenii Uniunii. Este adevărat că, din punct de vedere descriptiv, este exactă afirmația că drepturile de ședere ale cetățenilor germani sunt diferite de cele ale cetățenilor străini. Însă această afirmație se rezumă la un aspect evident, fără a lua în considerare modul în care această diferență în ceea ce privește regimul dreptului de ședere ar trebui să influențeze colectarea și prelucrarea datelor personale ale cetățenilor germani și ale cetățenilor altor state membre. Cu alte cuvinte, guvernele german, danez și olandez ar susține ideea potrivit căreia faptul că cetățenii străini ai Uniunii Europene au drepturi de ședere limitate în comparație cu cetățenii germani pune capăt discuției, deși de fapt situația este inversă: acest fapt constituie punctul de pornire a raționamentului. Pentru a se ajunge la concluzia inexistenței unei discriminații, nu este suficient să se constate că

resortisanții germani și cetățenii străini nu se află în aceeași situație. Mai este necesar, în plus, să se demonstreze că diferența care există între situațiile acestora poate justifica diferența de tratament. Cu alte cuvinte, diferența de tratament trebuie să fie legată de și proporțională cu diferența existentă între situațiile acestora. Prin urmare, suntem de acord cu afirmația Comisiei potrivit căreia, pentru a stabili dacă un cetățean german se află într-o situație comparabilă cu un cetățean al Uniunii Europene în ceea ce privește colectarea și prelucrarea datelor personale de către autoritățile germane, este nevoie să fie examinat scopul în care este efectuată această colectare și prelucrare a datelor. Guvernul german afirmă că o prelucrare sistematică a datelor personale în cadrul unui registru central este necesară în vederea aplicării legislației privind imigrarea și a stabilirii statutului persoanei în cauză din perspectiva dreptului de ședere, în vederea aplicării legii în general și pentru a obține date statistice. Vom discuta pe rând fiecare dintre aceste aspecte.

### *Regimul dreptului de ședere și normele privind imigrarea*

8. Argumentul principal al guvernului german constă în faptul că dreptul comunitar

permite statelor membre să impună limitări în ceea ce privește intrarea și șederea pe teritoriul lor a cetățenilor altor state membre, aceștia din urmă putând fi chiar expulzați. Pentru a fi în măsură să exercite această competență, autoritățile germane au nevoie de un mecanism eficient de colectare a datelor cu caracter personal și de supraveghere a deplasărilor străinilor care au venit să locuiască pe teritoriul german; un astfel de mecanism nu este necesar în cazul cetățenilor germani, întrucât aceștia au un drept nelimitat de ședere pe acest teritoriu și nu pot fi expulzați în nicio situație. Guvernul german prezintă două argumente în susținerea poziției sale. În primul rând, acesta susține că, prin faptul că Directiva 2004/38/CE acordă statelor membre posibilitatea să ceară cetățenilor străini ai Uniunii Europene care locuiesc pe teritoriul lor să se înregistreze la autoritățile competente, aceasta autorizează implicit colectarea și prelucrarea datelor referitoare la aceștia<sup>4</sup>. În al doilea rând, guvernul german se întemeiază în mare măsură pe Hotărârea Watson și Belmann<sup>5</sup>. Această cauză se referea la o lege italiană care obliga toți străinii, inclusiv cetățenii comunitari, să se înregistreze la secțiile locale de poliție în termen de trei zile de la data intrării pe teritoriul italian și prevedea pedeapsa cu amendă sau închisoarea, precum și posibilitatea expulzării, în cazul în care persoanele în cauză nu respectau această obligație. Curtea a stabilit că expulzarea era „cu siguranță incompatibilă”<sup>6</sup> cu prevederile tratatului, iar orice altă sancțiune trebuia să fie proporțională cu gravitatea încălcării și nu trebuia să acționeze ca un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor. Cu toate acestea, Curtea a afirmat că, „prin stabilirea liberei circulații a persoanelor și prin acordarea

4 — Articolul 8 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora (JO L 158, p. 77, rectificare în JO L 229, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

5 — Hotărârea din 7 iulie 1976 (118/75, Rec., p. 1185).

6 — *Ibidem*, punctul 20.

oricărei persoane care se încadrează în domeniul său de aplicare a unui drept de acces pe teritoriul statelor membre în scopurile prevăzute de tratat, dreptul comunitar nu a exclus competența acestora din urmă în ceea ce privește adoptarea de măsuri menite să asigure că autoritățile naționale cunosc cu precizie mișcările de populație care afectează teritoriul acestora”<sup>7</sup>. Guvernul german susține că, întrucât statele membre au posibilitatea să adopte măsuri pentru a cunoaște cu precizie mișcările de populație, este clar că acestea sunt competente să instituie un registru care să conțină informații referitoare la persoanele care intră sau care părăsesc teritoriul național, chiar dacă fac acest lucru numai în ceea ce privește cetățenii Uniunii Europene.

9. Cu toate acestea, nici Directiva 2004/38, nici Hotărârea Watson și Belmann nu conferă statelor membre o competență nelimitată de a institui sisteme de înregistrare și de supraveghere a cetățenilor altor state membre. Este evident că o obligație de înregistrare presupune în mod necesar colectarea, stocarea și prelucrarea anumitor date cu caracter personal ale unor cetățeni ai Uniunii Europene. Or, Directiva 2004/38 nu cuprinde nicio prevedere referitoare la modul în care trebuie efectuate aceste operațiuni. Această competență revine fiecărui stat membru, care însă trebuie să o exercite într-un mod care să fie compatibil cu obligațiile care decurg din dreptul comunitar, inclusiv cu obligația de a nu da naștere unor discriminări ca urmare a originii naționale. Prin urmare, faptul că legiuitorul comunitar a acceptat implicit

posibilitatea colectării anumitor date nu înseamnă că acesta a permis statelor membre să instituie orice tip de sistem de colectare și de prelucrare a datelor pe care îl consideră adecvat.

10. Tot astfel, considerăm că guvernul german interpretează în mod excesiv de general fragmentul din Hotărârea Watson și Belmann citat anterior. Această hotărâre reprezintă un precedent cu valoare obligatorie numai în ceea ce privește afirmația că statele membre pot supraveghea mișcările de populație. Aceasta nu stabilește însă un drept cu caracter general al autorităților naționale de a efectua această supraveghere în orice mod pe care îl consideră adecvat sau ușor de realizat și, cu siguranță, nu justifică încălcarea de către statele membre a obligațiilor care le revin în temeiul dreptului comunitar și în special a interdicției discriminării pe motiv de cetățenie. Autoritățile germane pot adopta măsuri având ca obiect supravegherea mișcărilor de populație, însă aceste măsuri trebuie să fie compatibile cu tratatul și cu orice alte prevederi pertinente ale dreptului comunitar.

11. Trebuie, prin urmare, să examinăm cele trei caracteristici ale sistemului german care determină o diferență de tratament între

7 — *Ibidem*, punctul 17.

cetățenii germani și cei ai Uniunii și să stabilim dacă acestea sunt justificate în calitate de mijloace de a asigura aplicarea normelor privind dreptul de ședere și imigrarea.

12. Acordarea accesului la datele referitoare la cetățenii Uniunii nu numai autorităților competente în domeniul imigrării, ci și administrației în general nu este, în mod evident, justificată de necesitatea de a asigura punerea în aplicare a normelor privind dreptul de ședere. Chiar dacă sistemul în discuție este necesar pentru ca autoritățile competente în domeniul imigrării să își poată exercita atribuțiile, nu rezultă din aceasta că datele stocate în cadrul acestuia trebuie să poată fi obținute de alte autorități sau agenții administrative ori judiciare. Potrivit deciziei de trimitere, informațiile stocate în registrul privind cetățenii străini pot fi folosite nu numai de Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, ci și de multe alte autorități și agenții publice, precum poliția, serviciile de securitate, parchetele și instanțele. Unele dintre aceste autorități pot extrage date prin intermediul unei proceduri automatizate. Accesul la aceste informații poate fi acordat de asemenea unor organizații nonguvernamentale fără scop lucrativ, unor autorități publice din alte state și unor organizații internaționale. Este evident că sistemul de colectare și de prelucrare a datelor în cadrul registrului central pentru străini are o arie de aplicare foarte extinsă, care depășește obiectivele referitoare la imigrare, înglobând o serie largă de raporturi dintre individ și stat. Prin intermediul registrului central, diferitele autorități din Germania sunt în măsură să obțină date referitoare la statutul personal al

cetățenilor Uniunii Europene care locuiesc în această țară, să controleze cu ușurință și în mod sistematic locul în care se află aceștia și să își comunice reciproc toate informațiile de care au nevoie pentru a realiza un astfel de control. Astfel, registrul Oficiului Federal pentru Migrație și Refugiați reprezintă mult mai mult decât un registru privind imigrarea; acesta reprezintă o bază de date cuprinzătoare cu ajutorul căreia autoritățile statului au la îndemână datele personale ale cetățenilor Uniunii Europene. Cetățenilor germani li se aplică un tratament complet diferit, întrucât în privința lor nu există un mecanism similar de colectare a datelor. O autoritate administrativă care are nevoie de informații despre un resortisant german va trebui să efectueze o căutare mult mai anevoioasă și mai complicată, bazată pe registrele municipale care nu sunt gestionate în mod centralizat, în care nu pot fi efectuate căutări simultane și care conțin mai puține informații decât registrul cetățenilor străini.

13. Din același motiv, considerăm că nu poate fi justificată cantitatea de date care sunt stocate în registrul central al străinilor. Înregistrarea cetățenilor Uniunii este permisă de Directiva 2004/38 exclusiv în scopul stabilirii statutului și a drepturilor persoanei în cauză din perspectiva dreptului de ședere. Rezultă că statele membre nu pot colecta și prelucra în mod legitim decât acele date care se referă la drepturile de ședere ale cetățenilor Uniunii. Alineatul (1) al articolului 8 din Directiva 2004/38 prevede posibilitatea instituirii obligativității înregistrării, iar alineatul (3) al acestuia stabilește ce informații și documente pot fi cerute de autoritățile naționale în vederea eliberării unui certificat

de înregistrare. Cetățenilor Uniunii li se poate cere să își dovedească identitatea cu ajutorul pașaportului sau a cărții de identitate și să prezinte documente privind angajarea sau efectuarea studiilor în țara gazdă (în cazul în care vin în calitate de studenți sau de lucrători), sau o dovadă privind resursele financiare de care dispun; această enumerare are un caracter exhaustiv, iar nu exemplificativ. Prin adoptarea articolului 8 alineatul (3), Parlamentul European și Consiliul au apreciat că informațiile menționate în acest articol sunt suficiente pentru a permite statelor membre să își exercite dreptul de a controla cine sunt persoanele care intră și își stabilesc reședința pe teritoriul acestora. Prin urmare, a colecta, a stoca și a prelucra mai multe date decât cele la care se referă articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38, astfel cum face în prezent Germania, reprezintă operațiuni care nu pot fi justificate de necesitatea de a asigura aplicarea normelor privind dreptul de ședere și imigrarea.

14. Al treilea element specific sistemului german care determină o diferență de tratament între cetățenii germani și cei ai Uniunii, și anume existența unui registru central referitor la cei din urmă, spre deosebire de existența unor registre locale referitoare la cei dintâi, dă naștere unei întrebări mai dificile: prelucrarea *sistematică* și *centralizată* a datelor personale ale cetățenilor Uniunii este necesară pentru aplicarea prevederilor dreptului comunitar referitoare la intrarea pe teritoriu și la dreptul de ședere?

15. Trebuie subliniat încă de la început că existența a două sisteme diferite de prelucrare a datelor plasează într-o lumină nefavorabilă

cetățenii Uniunii, pe care guvernul german îi supraveghează mult mai strict și într-un mod sistematic, în comparație cu cetățenii germani. Deși ideea pe care se întemeiază prevederile dreptului Uniunii Europene referitoare la cetățenie și la dreptul de intrare și de ședere este că indivizii trebuie să fie în măsură să se integreze în societatea statului membru gazdă și să se bucure de același tratament ca și cetățenii acestuia, sistemul în cauză perpetuează distincția dintre „noi” – localnicii – și „ei” – străinii. Un astfel de sistem poate întări prejudecățile anumitor indivizi sau anumitor segmente ale societății împotriva străinilor și îi poate stigmatiza pe cetățenii Uniunii doar pe baza originii lor naționale. Trebuie remarcat de asemenea că supravegherea sistematică a indivizilor este, în unele state europene, asociată, din motive istorice, cu regimurile nedemocratice și totalitare, ceea ce explică, în parte, de ce există atât de multe persoane în Europa care consideră că aceste sisteme sunt deosebit de criticabile. Pe de altă parte, în unele state europene există sisteme centralizate de prelucrare a datelor, fără a da naștere vreunei controverse sociale deosebite. În speță, caracterul sensibil al problemei este accentuat de faptul că numai datele cetățenilor altor state membre fac obiectul unei astfel de prelucrări centralizate. În același timp, acest fapt ar putea fi privit ca o consecință a statutului diferit al cetățenilor altor state membre în ceea ce privește dreptul de ședere în Germania.

16. Considerăm că, în speță, criteriul adecvat este cel al *eficienței* și că instanța națională este cea care trebuie să îl aplice. Aceasta trebuie să își pună întrebarea dacă există alte moduri de prelucrare a datelor prin care autoritățile competente în domeniul imigrării pot să asigure aplicarea normelor privind regimul dreptului de ședere. Dacă răspunsul la



această întrebare este afirmativ, stocarea și prelucrarea centralizate ale datelor cetățenilor Uniunii trebuie să fie declarate nelegale. Nu este necesar ca sistemul alternativ să fie *cel mai* eficient sau *cel mai* adecvat; este suficient numai ca acesta să poată funcționa în mod corespunzător. Cu alte cuvinte, chiar dacă registrul central este mai eficient, mai accesibil sau mai ușor de utilizat decât alternativele sale (precum registrele locale descentralizate), acestea din urmă trebuie preferate dacă pot fi utilizate pentru a indica statutul cetățenilor Uniunii în ceea ce privește dreptul de ședere.

17. În cadrul evaluării eficienței diferitelor sisteme de înregistrare, instanța națională trebuie să țină seama de jurisprudența Curții referitoare la dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat membru, întrucât aceste hotărâri definesc întinderea și limitele competenței autorităților naționale în acest domeniu. De exemplu, este stabilit de mai mulți ani că un stat membru nu poate să împiedice un cetățean al unui alt stat membru să intre pe teritoriul său și nici să îl expulzeze în mod discreționar; numai conduita unei persoane care determină o amenințare reală și suficient de gravă pentru societate poate justifica o interdicție de intrare pe teritoriu sau o decizie de expulzare<sup>8</sup>. În plus, această competență trebuie să fie strict delimitată, întrucât reprezintă o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații în cadrul Uniunii<sup>9</sup>. Aceste principii au fost afirmate

recent de Curte în Hotărârile Comisia/ Spania<sup>10</sup> și Comisia/Germania<sup>11</sup> și au fost consfințite legislativ de legiuitorul comunitar în Directiva 2004/38<sup>12</sup>.

18. Desigur, orice discuție privind dreptul de a locui pe teritoriul unui stat membru și limitele acestui drept trebuie să se înscrie în contextul noțiunii de cetățenie a Uniunii. După adoptarea Tratatului privind Uniunea Europeană, raportarea la statutul cetățenilor Uniunii Europene și la dreptul acestora de a intra și de a locui pe teritoriul unui stat membru nu mai poate fi aceeași ca înainte. Curtea a expus această regulă în Hotărârea Baumbast după cum urmează: „statutul de cetățean al Uniunii a fost introdus în Tratatul CE și articolul 18 alineatul (1) CE a conferit fiecărui cetățean dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre. Potrivit articolului 17 alineatul (1) CE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. *Statutul de cetățean al Uniunii are vocație de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre*” (sublinierea noastră)<sup>13</sup>. Astfel cum a afirmat Curtea în Hotărârea Grzelczyk, în cauzele privind discriminarea trebuie să se plece de la principiul că cetățenilor Uniunii trebuie să li se acorde același tratament ca și propriilor

8 — Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337), Hotărârea din 26 februarie 1975, Bonsignore (67/74, Rec., p. 297), și Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999).

9 — Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, Rec., p. 1219), și Hotărârea Bouchereau, citată la nota de subsol 8.

10 — Hotărârea din 31 ianuarie 2006 (C-503/03, Rec., p. I-1097).

11 — Hotărârea din 27 aprilie 2006 (C-441/02, Rec., p. I-3449).

12 — Articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 prevede că restricțiile dreptului de intrare și de ședere trebuie să respecte principiul proporționalității și să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei, care trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Potrivit articolului 31 din această directivă, o persoană care a făcut obiectul unor astfel de măsuri trebuie să aibă acces la căile judiciare și administrative de atac și trebuie să poată solicita aplicarea unor măsuri provizorii de suspendare a executării.

13 — Hotărârea din 17 septembrie 2002 (C-413/99, Rec., p. I-7091, punctele 81 și 82).

cetățeni, sub rezerva excepțiilor expres prevăzute<sup>14</sup>. Interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie nu mai reprezintă doar un instrument menit să asigure libertatea de circulație; aceasta ocupă un loc central în cadrul noțiunii de cetățenie europeană și determină în ce măsură această noțiune obligă statele membre să trateze cetățenii Uniunii în același mod ca proprii cetățeni. Chiar dacă Uniunea nu urmărește să înlocuiască popoarele naționale cu un „popor european”, aceasta impune totuși statelor membre să nu mai gândească și acționeze având în vedere doar interesul propriilor cetățeni, ci și, în măsura în care acest lucru este posibil, având în vedere interesul tuturor cetățenilor Uniunii Europene.

19. Curtea nu face o afirmație cu caracter politic atunci când descrie cetățenia Uniunii drept „statutul fundamental” al resortisanților; aceasta se referă la cetățenia Uniunii ca la o noțiune *juridică* asociată unor drepturi specifice ale cetățenilor Uniunii. Cel mai important dintre acestea este dreptul de intrare și de ședere în alt stat membru. Directiva 2004/38 reflectă această nouă regulă în considerentul (11), în care se afirmă că „dreptul fundamental și personal de ședere în alt stat membru este conferit în mod direct prin tratat cetățenilor Uniunii și nu depinde de îndeplinirea anumitor proceduri administrative”.

20. Având în vedere argumentele prezentate anterior, considerăm că două dintre elemente sistemului de prelucrare a datelor examinat, și anume faptul că este accesibil altor autorități decât Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați și faptul că include anumite informații personale în plus față de cele permise prin articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38, nu pot fi justificate prin nevoia de a asigura aplicarea legislației referitoare la imigrare și a prevederilor privind regimul dreptului de ședere. Caracterul centralizat al sistemului poate fi justificat numai dacă instanța națională, după ce a luat în considerare jurisprudența Curții privind dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat membru, ajunge la concluzia că un registru centralizat este singurul mijloc eficient pentru a asigura aplicarea legislației referitoare la imigrare și a prevederilor privind regimul dreptului de ședere.

#### *Aplicarea legii în general și datele statistice*

21. Guvernul german susține că, pe lângă aspectele referitoare la regimul dreptului de ședere și la normele privind imigrarea, există și considerații generale privind aplicarea legii, în special legate de combaterea criminalității și a amenințărilor la adresa securității, care justifică aplicarea unui tratament diferit cetățenilor germani față de cei ai altor state membre. Este adevărat că aplicarea legii și combaterea criminalității pot constitui, în

14 — Hotărârea din 20 septembrie 2001 (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31).

principiu, un motiv legitim de politică publică pentru a limita drepturi acordate de sistemul juridic comunitar. Statele membre nu pot însă invoca acest motiv în mod selectiv, adică împotriva resortisanților Uniunii Europene care locuiesc pe teritoriul lor, dar nu și împotriva propriilor cetățeni. Dacă un registru central este atât de important pentru a asigura în mod eficient menținerea ordinii publice, acesta ar trebui în mod evident să includă toate persoanele care locuiesc într-o anumită țară, indiferent de cetățenia acestora. Autoritățile naționale nu pot pretinde că, pentru a se asigura combaterea criminalității, este necesară prelucrarea sistematică a datelor personale ale cetățenilor Uniunii Europene, dar nu și cea a datelor referitoare la propriii resortisanți. Aceasta ar echivala cu a susține că resortisanții Uniunii Europene prezintă un pericol mai mare pentru securitate și sunt mai înclinați să comită infracțiuni decât propriii cetățeni, ceea ce, astfel cum subliniază Comisia, este total inacceptabil.

22. Există, desigur, aspectul legat de facilitate. A avea o bază de date cuprinzătoare care conține datele cu caracter personal ale fiecărui străin din țară ușurează supravegherea de către poliție și serviciile de securitate a deplasărilor și activităților unui individ. A trebui să fie efectuate căutări în mii de registre locale pentru a obține informațiile necesare, astfel cum se întâmplă în cazul cetățenilor germani, reprezintă o activitate mult mai complicată, care necesită mult mai mult timp. Cu toate acestea, în primul rând, motive legate de facilitatea realizării operațiilor administrative nu pot justifica în nicio situație un tratament care constituie o discriminare pe motiv de cetățenie sau orice altă

restricție a drepturilor conferite de sistemul juridic comunitar<sup>15</sup>; în al doilea rând, dacă poliția are nevoie de o metodă de supraveghere ușor de aplicat, este evident că trebuie să aibă nevoie de aceeași metodă atât pentru cetățenii germani, cât și pentru străini.

23. În final, guvernul german susține că registrul central al cetățenilor Uniunii Europene este necesar pentru a colecta informații statistice privind migrația și mișcările de populație în Europa. În această privință, guvernul citează Regulamentul (CE) nr. 862/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2007 privind statisticele comunitare din domeniul migrației și protecției internaționale<sup>16</sup>. Or, acest regulament nici nu impune, nici nu permite crearea unei baze de date care să conțină datele personale ale resortisanților Uniunii Europene care și-au exercitat drepturile privind libertatea de circulație. Statisticile sunt, prin definiție, anonime și impersonale. Pentru a-și îndeplini obligațiile care le revin în temeiul acestui regulament, autoritățile germane nu trebuie decât să grupeze aceste informații cu caracter anonim în materie de migrație.

24. Prin urmare, considerăm că răspunsul Curții la întrebarea dacă sistemul german

15 — A se vedea Hotărârea din 26 ianuarie 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec., p. I-345, punctul 45): „[...] considerații de ordin administrativ nu pot justifica aplicarea de către un stat membru a unei derogări de la normele dreptului comunitar. Acest principiu se aplică într-o mai mare măsură în cazul în care derogarea în cauză are ca rezultat excluderea sau restrângerea exercitării uneia dintre libertățile fundamentale ale dreptului comunitar”.

16 — JO L 199, p. 23.

constituie o discriminare întemeiată pe originea națională trebuie să fie următorul:

pentru atingerea unui obiectiv legitim de interes public.

Un sistem de stocare și de prelucrare a datelor precum cel care face obiectul acțiunii principale este incompatibil cu principiul interzicerii discriminării pe motiv de cetățenie în măsura în care include mai multe date decât cele menționate la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și în măsura în care este accesibil altor autorități publice decât autoritățile competente în domeniul imigrării. Prelucrarea centralizată a datelor cu caracter personal aplicabilă numai în cazul cetățenilor altor state membre va fi de asemenea incompatibilă cu principiul interzicerii discriminării pe motiv de cetățenie dacă există alte mijloace eficiente pentru a asigura aplicarea normelor privind imigrarea și regimul dreptului de ședere, aspect care trebuie stabilit de instanța națională.

26. În observațiile sale scrise prezentate Curții, guvernul german consideră că interesul public aplicabil în această situație este exercitarea, de către statele membre, a competenței acestora de a asigura aplicarea dreptului comunitar în ceea ce privește intrarea și șederea cetățenilor Uniunii pe teritoriul lor. Potrivit guvernului german, sistemul de prelucrare a datelor aflat în prezent în vigoare este necesar pentru exercitarea acestei sarcini, întrucât nu există alte măsuri, mai puțin constrângătoare, care le-ar putea permite autorităților naționale să asigure aplicarea legislației privind imigrarea.

B — *Cerința necesității în sensul Directivei 95/46*

25. Din perspectiva prezentei cauze, dispoziția pertinentă este cea din articolul 7 litera (e) din Directiva 95/46, potrivit căreia „Statele membre prevăd ca datele cu caracter personal să fie prelucrate numai dacă [...] prelucrarea este necesară pentru aducerea la îndeplinire a unei sarcini de interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul sau terțul cărui îi sunt comunicate datele”. Prin urmare, trebuie să ne punem întrebarea dacă această formă specifică de prelucrare centralizată este necesară

27. Noțiunea de necesitate are un trecut îndelungat în dreptul comunitar și este consacrată ca element al criteriului proporționalității. Aceasta înseamnă că autoritatea care adoptă, pentru a atinge un scop legitim, o măsură ce aduce atingere unui drept apărut de sistemul juridic comunitar trebuie să demonstreze că acea măsură este cea mai puțin restrictivă dintre măsurile prin care se poate atinge acel scop<sup>17</sup>. În plus, dacă prelucrarea datelor personale ar putea încălca dreptul fundamental la viață privată, devine pertinent și articolul 8 din Convenția europeană a

17 — A se vedea, între altele, Hotărârea din 21 mai 1987, Rau și alții (133/85-136/85, Rec., p. 2289).

drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”), care garantează dreptul la respectarea vieții private și de familie. Astfel cum a stabilit Curtea în Hotărârea *Österreichischer Rundfunk* și alții, în cazul în care o măsură națională este incompatibilă cu articolul 8 din CEDO, această măsură nu îndeplinește nici cerințele stabilite la articolul 7 litera (e) din Directiva 95/46<sup>18</sup>. Al doilea alineat al articolului 8 din CEDO prevede că amestecul în exercitarea dreptului la viață privată poate fi legitim dacă urmărește unul dintre obiectivele enumerate în acest alineat și dacă este „necesar într-o societate democratică”. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că adjectivul „necesar” implică existența unei „nevoi sociale imperioase” a statului de acționa într-un anumit mod și necesitatea ca măsura adoptată să fie proporțională cu obiectivul legitim urmărit<sup>19</sup>.

28. Din considerațiile de mai sus rezultă că, având în vedere situația de fapt din speță, răspunsul la a treia întrebare depinde de efectuarea unei analize care este în esență similară celei efectuate pentru a răspunde la întrebarea privind discriminarea pe motiv de cetățenie. Am explicat deja că există trei elemente criticabile în cadrul sistemului de prelucrare a datelor în cauză. În ceea ce privește primele două dintre acestea, răspunsul la întrebarea dacă sunt necesare în sensul Directivei 95/46 este similar concluziei la care am ajuns în legătură cu principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie: acestea

nu sunt necesare, cel puțin din perspectiva obiectivului aplicării normelor privind dreptul de intrare și de ședere al cetățenilor străini ai Uniunii Europene, acesta fiind interesul public invocat de guvernul german, în temeiul articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46. Singura exigență legată de atingerea acestui obiectiv este ca autoritatea competentă, Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, să prelucreze datele personale ale cetățenilor Uniunii. Transmiterea<sup>20</sup> acestor date altor autorități publice nu respectă cerința necesității stabilită de directivă. Același lucru este valabil în ceea ce privește volumul datelor colectate în registrul central. Singurele informații care pot fi în mod legitim stocate și prelucrate sunt cele care sunt esențiale pentru a asigura aplicarea prevederilor privind imigrarea și regimul dreptului de ședere. În cazul cetățenilor Uniunii, aceste informații sunt enumerate în mod exhaustiv la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38; nicio informație suplimentară nu poate fi considerată necesară din perspectiva legislației privind imigrarea. Prin urmare, faptul că registrul central al străinilor cuprinde date suplimentare încalcă de asemenea cerința necesității, în sensul Directivei 95/46.

29. Mai trebuie să examinăm al treilea element al sistemului german, și anume caracterul său centralizat. Un astfel de mod de prelucrare a datelor este compatibil cu cerința necesității, în sensul Directivei 95/46? Din nou, răspunsul nu va fi diferit față de cel dat la prima întrebare. Considerăm că instanța

18 — Hotărârea din 20 mai 2003 (C-465/00, C-138/01 și C-139/01, Rec., p. I-4989, punctul 91.

19 — A se vedea, între altele, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Gillow* împotriva Regatului Unit (1989) 11, *Recueil des arrêts et décisions*, p. 335, și Hotărârea *Z* împotriva Finlandei (2003) 25, *Recueil des arrêts et décisions*, p. 371.

20 — Dezvăluirea prin transmitere și diseminarea datelor personale constituie o formă de prelucrare: articolul 2 litera (b) din Directiva 95/46.

națională este cea care trebuie să ia o decizie cu privire la acest aspect, pe baza elementelor evocate anterior<sup>21</sup>. Chiar dacă guvernul german dispune de o anumită marjă de apreciere pentru a stabili modul în care urmărește să își atingă obiectivele legitime, îndeplinirea cerinței necesității în sensul Directivei 95/46 presupune ca acesta să demonstreze că este imposibilă aplicarea prevederilor dreptului comunitar referitoare la intrarea și la șederea în Germania a cetățenilor altor state membre dacă datele acestora nu sunt prelucrate în mod centralizat. Argumentul că prelucrarea centralizată este mai comodă, mai ușor de realizat și mai rapidă decât formele alternative de prelucrare nu ar trebui să fie suficient pentru a permite guvernului să îndeplinească criteriul necesității.

30. Întrebarea ar fi diferită și considerabil mai complexă, iar răspunsul ar putea fi mai greu de dat în cazul în care instanța națională ar solicita Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu cerințele stabilite la articolul 7 litera (e) din Directiva 95/46 a unui sistem centralizat de prelucrare a datelor aplicabil tuturor indivizilor care locuiesc în Germania; necesitatea unui astfel de sistem ar trebui să fie susținută prin raportare la alte interese publice decât cele legate de politica de imigrare. Aceasta ar presupune necesitatea punerii în balanță a intereselor publice a căror atingere este urmărită printr-un astfel de

sistem centralizat și a drepturilor individuale apărate de directivă. Deși directiva urmărește să îndepărteze obstacolele din calea circulației datelor cu caracter personal care ar putea afecta activitățile economice transfrontaliere, aceasta prevede de asemenea atingerea unui nivel înalt de protecție a datelor în cadrul Comunității. Această preocupare privind protecția datelor și viața privată nu este accesorie în raport cu obiectivul facilitării liberei circulații a datelor; această preocupare există în paralel cu respectivul obiectiv și constituie baza efectuării oricărei prelucrări legitime a datelor. Cu alte cuvinte, în contextul Directivei 95/46, protecția datelor nu este numai un element accesoriu în raport cu activitatea economică ce ar putea fi facilitată de protecția datelor, ci se află pe o poziție de egalitate cu aceasta din urmă. Acest fapt este exprimat în titlul directivei („privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date”), în considerentele (2), (10), (11) și (12) și, desigur, în numeroasele prevederi ale acesteia care impun obligații specifice în sarcina operatorilor acestor date. În plus, dreptul la viață privată, care, în esență, este pus în discuție în cauzele privind protecția datelor, este apărat prin articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În orice caz, nu este nici necesar, nici adecvat să fie examinată această problemă ipotetică în contextul prezentei cauze.

31. În consecință, considerăm că răspunsul Curții la a treia întrebare ar trebui să fie următorul:

21 — Aceeași abordare în ceea ce privește evaluarea necesității a fost adoptată de Curte în Hotărârea Österreichischer Rundfunk și alții, punctul 88.

Un sistem de stocare și de prelucrare a datelor precum cel care face obiectul acțiunii principale este incompatibil cu cerința necesității, în sensul articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46, în măsura în care include mai multe date decât cele menționate la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și în măsura în care este accesibil altor autorități publice decât autoritățile competente în domeniul imigrării. Prelucrarea centralizată

a datelor cu caracter personal aplicabilă numai în cazul cetățenilor altor state membre va fi de asemenea incompatibilă cu cerința necesității, în sensul articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46, cu excepția cazului în care se poate demonstra că nu există niciun alt mijloc pentru a asigura aplicarea normelor privind imigrarea și regimul dreptului de ședere, aspect care trebuie stabilit de instanța națională.

### III — Concluzie

32. Pentru aceste motive, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen după cum urmează:

„1) Un sistem de stocare și de prelucrare a datelor precum cel care face obiectul acțiunii principale este incompatibil cu principiul interzicerii discriminării pe motiv de cetățenie în măsura în care include mai multe date decât cele menționate la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora și în măsura în care este accesibil altor autorități publice decât autoritățile competente în domeniul imigrării. Prelucrarea centralizată a datelor cu caracter personal aplicabilă numai în cazul cetățenilor altor state membre va fi de asemenea incompatibilă cu principiul interzicerii discriminării pe motiv de cetățenie dacă există alte mijloace eficiente pentru a asigura aplicarea normelor privind imigrarea și regimul dreptului de ședere, aspect care trebuie stabilit de instanța națională.

- 2) Un sistem de stocare și de prelucrare a datelor precum cel care face obiectul acțiunii principale este incompatibil cu cerința necesității, în sensul articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, în măsura în care include mai multe date decât cele menționate la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și în măsura în care este accesibil altor autorități publice decât autoritățile competente în domeniul imigrării. Prelucrarea centralizată a datelor cu caracter personal aplicabilă numai în cazul cetățenilor altor state membre va fi de asemenea incompatibilă cu cerința necesității, în sensul articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46, cu excepția cazului în care se poate demonstra că nu există niciun alt mijloc pentru a asigura aplicarea normelor privind imigrarea și regimul dreptului de ședere, aspect care trebuie stabilit de instanța națională.”