

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 3. apríla 2008<sup>1</sup>

1. Prejednávaná vec sa týka spracovávania osobných údajov cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ a majú bydlisko v Nemecku. Vnútroštátny súd sa pýta, či spracovávanie údajov v centrálnom registri vedenom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov), ku ktorému majú prístup takisto iné verejné orgány, je zlučiteľné so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, právom usadiť sa a smernicou 95/46<sup>2</sup> vzhľadom na to, že takýto register pre nemeckých občanov neexistuje.

cudzincov žijúcich v Nemecku, vrátane údajov o občanoch iných členských štátov, sú uchovávané v centrálnom registri, ktorý vedie Spolkový úrad pre migráciu a utečencov. Informácie o pánovi Huberovi uložené v registri zahŕňujú jeho osobné údaje a rodinný stav, podrobnosti týkajúce sa jeho cestovného pasu, dátum jeho prvého vstupu na územie Nemecka, pobytový status, rôzne zmeny jeho bydliska v rámci štátu, ako aj podrobnosti o registrujúcich úradoch a názvy správnych úradov, ktoré oznamovali jeho údaje. Osobné údaje nemeckých občanov sú uchovávané len v miestnych, obecných registroch, pretože pre ne neexistuje na spolkovej úrovni žiadny centrálny register.

**I — Skutkový stav**

2. Žalobca v konaní vo veci samej, Heinz Huber, je rakúskym občanom. Od roku 1996 žije a pracuje v Nemecku. Osobné údaje

3. Pán Huber v roku 2002 požiadal, odkazujúc na články 12 ES a 49 ES a smernicu 95/46, aby z centrálného registra boli vymazané všetky údaje, ktoré sa ho týkali. Jeho žiadosť Bundesverwaltungsamt (spolkový správny úrad), ktorý bol v tom čase príslušný, zamietol, pričom správne odvolanie podané na ten istý úrad bolo tiež zamietnuté. Pán Huber následne podal žalobu na Verwaltungsgericht (správny súd) s rovnakou žiadosťou.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, s. 31; Mím. vyd. 13/015, s. 335) (ďalej len „smernica“).

Ten žalobe vyhovel, lebo zastával názor, že uchovávanie žalobcových osobných údajov bolo nezlučiteľné s právom Spoločenstva. Spolkový úrad pre migráciu a utečencov sa proti rozsudku správneho súdu odvolal a z toho dôvodu Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vyšší správny súd spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko) konanie prerušil a položil Súdnemu dvoru tri otázky:

štátu usadiť sa na území iného členského štátu (článok 43 prvý odsek ES);

- c) s požiadavkou nevyhnutnosti uvedenou v článku 7 písm. e) [smernice 95/46]?”

„Je všeobecné spracovávanie osobných údajov o cudzincoch, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ, v centrálnom registri cudzincov v súlade:

- a) so zákazom diskriminácie občanov Únie na základe štátnej príslušnosti pri uplatňovaní ich práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov (článok 12 prvý odsek ES v spojení s článkom 17 ES a článkom 18 ods. 1 ES);
- b) so zákazom obmedzenia slobody štátnych príslušníkov jedného členského

## II — Posúdenie

4. Prvé dve otázky položené Súdnemu dvoru vnútroštátnym súdom sa týkajú zlučiteľnosti nemeckého systému spracovávania osobných údajov cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ, so všeobecnou zásadou zákazu diskriminácie zakotvenou v článku 12 ES (v spojení s článkom 17 ES a článkom 18 ods. 1 ES o občianstve Únie a práve slobodne sa pohybovať a zdržiavať v rámci Európskej únie), ako aj s právom usadiť sa zaručeným článkom 43 ES. Súhlasím s názorom Komisie, že článok 12 ES je najvhodnejším právnym základom na analyzovanie tejto otázky, pretože žalobca zjavne uplatnil svoje právo poskytnuté právom Spoločenstva slobodne sa pohybovať na území iného členského štátu, ktoré je zaručené článkom 18 ods. 1 ES. Myslím si, že podstatou prejednávanej veci je otázka diskriminácie. Ak sa dospeje k záveru, že nemecký

system je nezlučiteľný so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti stanoveným v článku 12 ES, ak ide o právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členského štátu, potom ho nie je možné podporiť bez ohľadu na to, či ovplyvňuje alebo môže ovplyvniť žalobcove práva usadiť sa. Preto sa najskôr budem zaoberať otázkou diskriminácie a neskôr sa budem venovať požiadavke nevyhnutnosti podľa smernice 95/46, ktorá je predmetom tretej otázky položenej Súdnemu dvoru.<sup>3</sup>

*A — Diskriminuje nemecký systém cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ?*

#### *Porovnateľné situácie*

5. Podľa všetkých účastníkov konania je nesporné, že existujú významné rozdiely

medzi spracovávaním osobných údajov nemeckých občanov a údajov štátnych príslušníkov iných členských štátov EÚ. Nemecko nemá centralizovaný systém na zaznamenávanie, ukladanie a spracovávanie osobných údajov svojich štátnych príslušníkov. Existuje však približne 7 700 obecných registrov obyvateľstva, ktoré zaznamenávajú základné údaje občanov, ale nie sú vzájomne prepojené a nie je v nich možné centrálné ani súbežné vyhľadávanie. Naopak, osobné údaje cudzích štátnych príslušníkov, vrátane údajov o štátnych príslušníkoch členských štátov EÚ, sú uchovávané nielen v miestnych registroch, ale aj v centrálnom registri cudzích štátnych príslušníkov, ktorý je vedený Spolkovým úradom pre migráciu a utečencov. Centrálny register je okrem toho oveľa rozsiahlejší a obsahuje ďalšie informácie, ktoré v obecných registroch nie sú zaznamenané, napríklad podrobnosti o cestovnom pase, dátumy vstupu do štátu a opustenia štátu, pobytový status, podrobnosti o každej žiadosti o status utečenca a ich výsledok, podrobnosti o príkazoch na vyhodenie a opatreniach na ich vykonanie, informácie o podozrení z trestnej činnosti dotknutej osoby a informácie o odsúdeniach za trestnú činnosť. Rozdielne zaobchádzanie s nemeckými štátnymi príslušníkmi a s cudzincami, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov Únie, teda existujú v troch oblastiach: po prvé osobné údaje cudzích štátnych príslušníkov sú zaznamenané nielen v obecných registroch, kde sú aj údaje o nemeckých štátnych príslušníkoch, ale i v centrálnom registri cudzích štátnych príslušníkov; po druhé centrálny register obsahuje viac informácií o dotknutých osobách ako miestne registre a po tretie údaje o cudzích štátnych príslušníkoch sú priamo dostupné rôznym vládnym orgánom prostredníctvom centrálného registra, zatiaľ čo takáto možnosť, pokiaľ ide o nemeckých štátnych príslušníkov, neexistuje. Otázkou je,

3 — Ďalším dôvodom na spoločné posudzovanie prvých dvoch otázok je skutočnosť, že návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje dostatočné informácie, ktoré by Súdnemu dvoru umožnili skúmať, či táto konkrétna forma spracovania údajov má negatívny dosah na žalobcovo právo usadiť sa podľa článku 43 ES. Grécka vláda tiež zastáva názor, že vec sa musí skúmať podľa článku 12, a nie podľa článku 43 ES, pretože z nej nevyplýva žiadna otázka, ktorá by sa týkala práva usadiť sa.

či takéto rozdielne zaobchádzanie predstavuje zakázanú diskrimináciu.

6. Nemecká vláda nám pripomína, že preukázanie diskriminácie vyžaduje, aby existovali dve porovnateľné situácie, s ktorými sa zaobchádza rozdielne. Závazok členských štátov nediskriminovať na základe štátnej príslušnosti tak znamená, že podobne sa musí zaobchádzať len s porovnateľnými situáciami. Vzhľadom na to, že pobytový status nemeckých štátnych príslušníkov sa líši od pobytového statusu cudzích štátnych príslušníkov, nie sú tieto dve kategórie osôb v podobnom postavení, a teda nevzniká problém diskriminácie. Rovnaký názor zastáva dánska vláda, ktorá tvrdí, že štátni príslušníci konkrétneho štátu majú vždy právo vstúpiť na územie a zdržiavať sa na území tohto štátu, ktorý ich v súlade s článkom 3 Štvrtého dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv nikdy nemôže vyhostiť ani im odmietnuť vstup, zatiaľ čo cudzincom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov Únie, je právo vstupu a právo na pobyt zaručené len právom Spoločenstva. Podľa holandskej vlády je najrelevantnejším kritériom na rozhodovanie o tom, či sú obidve situácie porovnateľné, spracovávanie údajov týkajúcich sa práva na pobyt. Vzhľadom na to, že nemecký štátny príslušník žijúci v Nemecku a občan iného členského štátu žijúci v Nemecku majú rozdielne práva na pobyt — prvý uvedený má neobmedzené právo založené na svojej štátnej príslušnosti, kým druhý má obme-

dzené právo zaručené právom Spoločenstva —, je možné s ich osobnými údajmi zaobchádzať rozdielne bez toho, aby došlo k porušeniu práva cudzieho občana byť diskriminovaný na základe štátnej príslušnosti. V podstate sa tvrdí, že hoci v Nemecku existujú dva systémy spracovávania údajov, ktoré sa uplatnia podľa štátnej príslušnosti dotknutej osoby, otázka diskriminácie na základe štátnej príslušnosti nevzniká, lebo situácia nemeckých občanov nie je porovnateľná so situáciou občanov EÚ. Prví uvedení majú neobmedzené právo na pobyt v krajine, zatiaľ čo druhí takéto právo nemajú.

7. Nie som presvedčený o tomto odôvodnení. Východiskom môjho skúmania by mala byť skutočnosť, že existujú dva systémy spracovávania údajov, jeden pre Nemcov a druhý pre štátnych príslušníkov Únie. Tvrdenie, že právo na pobyt nemeckých občanov a cudzích štátnych príslušníkov nie je rovnaké, je, samozrejme, formálne správne. Ide však iba o konštatovanie toho, čo je zřejmé; nehovorí nič o tom, ako sa má takýto rozdiel v pobytovom statuse vzťahovať na získavanie a spracovávanie osobných údajov nemeckých občanov a občanov iných členských štátov. Inými slovami, vlády Nemecka, Dánska a Holandska by nás chceli presvedčiť o tom, že skutočnosťou, že cudzinci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ, majú obmedzené právo na pobyt v porovnaní s domácimi občanmi, sa celá vec končí, zatiaľ čo opak je pravda: je to len začiatok. Na konštatovanie, že diskriminácia neexistuje, nestačí poukázať na

to, že nemeckí občania a cudzí štátni príslušníci nie sú v rovnakej situácii. Takisto je nevyhnutné preukázať, že rozdiel v ich situácii môže odôvodniť rozdielne zaobchádzanie. Inými slovami, rozdielne zaobchádzanie musí súvisieť s rozdielom v ich situácii a musí byť primerané. Súhlasím preto s Komisiou, že na účely rozhodnutia, či je nemecký štátny príslušník v porovnateľnej situácii so štátnym príslušníkom štátu EÚ, pokiaľ ide o získavanie a spracovávanie osobných údajov nemeckými orgánmi, je potrebné skúmať účely, na aké dochádza k takémuto získavaniu a spracovávaniu. Nemecká vláda tvrdí, že systematické spracovávanie osobných údajov v centrálnom registri je nevyhnutné na účely prisťahovaleckého práva a pobytového statusu, na efektívne všeobecné uplatňovanie práva a na zbieranie štatistických údajov. Každým z nich sa budem postupne zaoberať.

### *Pobytový status a prisťahovalecké pravidlá*

8. Hlavným tvrdením nemeckej vlády je, že právo Spoločenstva umožňuje členským

štátom, aby stanovili obmedzenie na vstup na svoje územie a pobyt na ňom pre občanov iných členských štátov, ktorí dokonca môžu byť vyhostení. Aby nemecké orgány mohli túto právomoc vykonávať, potrebujú efektívny mechanizmus na zhromažďovanie osobných údajov a monitorovanie pohybu cudzincov, ktorí sa v krajine usadili; takýto mechanizmus nie je nutný pre Nemcov, lebo tí majú v krajine neobmedzené právo na pobyt a nikdy nemôžu byť vyhostení. Nemecká vláda uvádza na podporu svojho tvrdenia dve poznámky. Po prvé tvrdí, že smernica 2004/38/ES tým, že poskytuje štátom právo požadovať od usadených cudzincov, ktorí sú občanmi EÚ, aby sa registrovali na príslušných orgánoch, implicitne povoľuje zhromažďovanie a spracovávanie ich osobných údajov.<sup>4</sup> Po druhé nemecká vláda sa vo veľkej miere opiera o rozsudok Súdneho dvora Watson a Belmann.<sup>5</sup> Uvedená vec sa týkala talianskeho zákona, ktorý požadoval, aby sa všetci cudzinci vrátane štátnych príslušníkov Spoločenstva registrovali na miestnej polícii do troch dní od vstupu do Talianska, a stanovil pokutu alebo trest odňatia slobody, respektíve vyhostenie v prípadoch, keď si jednotlivec túto povinnosť nesplní. Súdny dvor rozhodol, že vyhostenie je „určite nezlučiteľné“<sup>6</sup> s ustanoveniami Zmluvy, zatiaľ čo akýkoľvek iný trest musí byť primeraný závažnosti porušenia práva a nesmie fungovať ako prekážka voľnému pohybu osôb. Súdny dvor však vysvetlil: „Vytvorením zásady voľného pohybu osôb a poskytnutím práva vstupu na územie členských štátov akejkoľvek osobe, ktorá spadá do jej rámca, na účely Zmluvy, právo Spoločenstva nevylučuje právomoc členských štátov prijať opatrenia na účely získania

4 — Článok 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

5 — Rozsudok zo 6. júla 1976, 118/76, Zb. s. 1185.

6 — Tamže, bod 20.

presných znalostí o pohyboch obyvateľstva, ktoré sa dotýkajú ich územia.“<sup>7</sup> Nemecká vláda tvrdí, že keďže členské štáty majú právomoc prijať opatrenia na účely získavania presných vedomostí o pohybe obyvateľstva, je zrejmé, že majú právomoc vytvoriť register obsahujúci informácie o tom, kto do štátu vstupuje alebo ho opúšťa, aj keď tak robí vo vzťahu k občanom EÚ.

9. Napriek tomu ani smernica 2004/38, ani rozsudok *Watson a Belmann* neposkytujú členským štátom neobmedzenú právomoc vytvoriť registračné a monitorovacie systémy pre občanov iných členských štátov. Požiadavka registrácie zjavne nevyhnutne znamená, že určité osobné údaje občanov EÚ budú získavané, uchovávané a spracovávané. Smernica 2004/38 však neobsahuje žiadne ustanovenia o tom, ako sa to má vykonať. To je vecou každého členského štátu, ktorý však túto právomoc musí vykonávať spôsobom, ktorý je zlučiteľný s jeho záväzkami vyplývajúcimi z práva Spoločenstva vrátane záväzku nediskriminovať na základe štátnej príslušnosti. Preto skutočnosť, že zákonodarca Spoločenstva implicitne pripustil možnosť, že dôjde k určitému zbieraniu osobných údajov, ešte neznamená, že

povolil členským štátom zaviesť akýkoľvek systém získavania a spracovávaní údajov, ktorý budú považovať za výhodný.

10. Podobne si myslím, že nemecká vláda odvodzuje príliš veľa z časti rozsudku *Watson a Belmann*, ktorý je citovaný vyššie. Uvedená vec je relevantná len v súvislosti so skutočnosťou, že členské štáty môžu monitorovať pohyby obyvateľstva. Nevyplýva z nej všeobecné právo vnútroštátnych orgánov vykonávať takéto monitorovanie akýmkoľvek spôsobom, ktorý považujú za primeraný alebo výhodný, a v nijakom prípade neoslobodzuje členské štáty od dodržiavania povinností, ktoré pre ne vyplývajú z práva Spoločenstva a osobitne zo zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Nemecké orgány môžu prijať opatrenia na monitorovanie pohybov obyvateľstva, ale takéto opatrenia musia byť zlučiteľné so Zmluvou a s ostatnými príslušnými ustanoveniami práva Spoločenstva.

11. Preto treba skúmať uvedené tri črty nemeckého systému, ktoré majú za následok rozdielne zaobchádzanie so štátnymi prísluš-

7 — Tamže, bod 17.

níkmi a s občanmi Únie, a posúdiť, či sú odôvodnené ako prostriedok uplatňovania pravidiel týkajúcich sa pobytu a prisťahovalectva.

12. Sprístupňovanie údajov o občanoch Únie nielen prisťahovaleckým orgánom, ale aj administratíve vo všeobecnosti zjavne nie je odôvodnené potrebou uplatňovania pravidiel o pobyte. Hoci skúmaný systém je nevyhnutný na to, aby prisťahovalecké orgány mohli vykonávať svoje funkcie, z toho nevyplýva, že údaje, ktoré sú v týchto systémoch uchovávané, môžu byť sprístupnené ostatným správnym a trestným orgánom. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania je uvedené, že informácie uchované v registri cudzích štátnych príslušníkov môže využívať nielen Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, ale aj mnoho ďalších verejných orgánov, napríklad policajné orgány, bezpečnostné orgány, prokuratúra a súdy. Niektoré z uvedených orgánov môžu získavať údaje automaticky. Prístup k týmto údajom môže byť tiež poskytnutý neverejným, charitatívnym organizáciám, verejným orgánom z iných štátov a medzinárodným organizáciám. Je zjavné, že rozsah získavania a spracovávanía údajov prostredníctvom centrálného registra cudzincov je veľmi široký a ide nad rámec prisťahovaleckých účelov smerom k zahrnutiu všetkých druhov vzťahov medzi jednotlivcom a štátom. Prostredníctvom centrálného registra môžu rôzne orgány v Nemecku získavať údaje o osobnom statuse štátnych príslušníkov štátov EÚ žijúcich v krajine, systematicky a bez ťažkostí monitorovať ich

pobyt a využívať všetky informácie, ktoré na takéto monitorovanie potrebujú. Register Spolkového úradu pre migráciu a utečencov je teda viac než len prisťahovalecký register; je to rozsiahla databáza, prostredníctvom ktorej majú štátne orgány bezprostredne k dispozícii osobné údaje o občanoch EÚ. Zaobchádzanie s nemeckými občanmi je úplne rozdielne, keďže pre nich podobný mechanizmus zhromažďovania údajov neexistuje. Správny orgán, ktorý potrebuje údaje o nemeckom štátnom príslušníkovi, by musel vykonať oveľa náročnejšie a komplikovanejšie hľadanie založené na obecných registroch, ktoré nie sú spravované centrálné, nie je v nich možné súbežné vyhľadávanie a obsahujú menej informácií ako register cudzích štátnych príslušníkov.

13. Z toho istého dôvodu preto nezastávam názor, že množstvo údajov, ktoré sú uchovávané v centrálnom registri cudzincov, môže byť opodstatnené. Registrácia občanov Únie je povolená smernicou 2004/38 výlučne na účely zisťovania statusu a práv pobytu. Z toho vyplýva, že jedinými údajmi, ktoré členské štáty môžu legitímne získavať a spracovávať, sú údaje týkajúce sa práv pobytu občanov Únie. Článok 8 smernice 2004/38, ktorého odsek 1 stanovuje možnosť požadovať registráciu, v odseku 3 uvádza, ktoré informácie a doklady môžu vnútroštátne orgány požadovať na účely vydania potvrdenia o regis-

trácii. Od občanov Únie sa môže požadovať, aby preukázali svoju totožnosť predložením cestovného pasu alebo preukazu totožnosti a poskytlí doklady týkajúce sa zamestnania alebo štúdia v hostiteľskej krajine (pokiaľ prichádzajú ako študenti alebo pracovníci) alebo doklad o ich finančných zdrojoch; tento zoznam je taxatívny, nie demonštratívny. Prijatím článku 8 ods. 3 Európsky parlament a Rada stanovili, že informácie, na ktoré sa v ňom odkazuje, sú dostatočné na to, aby členským štátom umožnili výkon ich práva monitorovať, kto vstupuje do krajiny a usádza sa v nej. Preto získavanie, uchovávanie a spracovávanie väčšieho množstva údajov, než aké umožňuje článok 8 ods. 3 smernice 2004/38, čo v súčasnosti robí Nemecko, nemôže byť odôvodnené potrebou uplatňovania pravidiel o pobyte a prístahovalectve.

14. Tretí prvok nemeckého systému, ktorý má za následok rozdielne zaobchádzanie s Nemcami a so štátnymi príslušníkmi štátov Únie, a to existencia centrálného registra pre neskôr uvedení, na rozdiel od miestnych registrov pre skôr uvedených, nastoľuje zložitejšiu otázku: Je *systematické a centralizované* spracovávanie osobných údajov občanov Únie nevyhnutné na uplatňovanie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré sa týkajú vstupu a pobytu?

15. Už v úvode musím uviesť, že existencia dvoch samostatných systémov spracovávanie osobných údajov vrhá nepriaznivý tieň na občanov Únie, ktorých nemecká vláda moni-

toruje oveľa prísnejšie a systematickejšie ako nemeckých občanov. Zatiaľ čo myšlienka predstavujúca základ ustanovení práva EÚ o občianstve a práve vstupu a pobytu spočíva v tom, že jednotlivci by mali byť schopní integrovať sa do spoločnosti hostiteľského členského štátu a malo by sa tam s nimi zaobchádzať rovnako ako s jeho štátnymi príslušníkmi, dotknutý systém zachováva rozdiel medzi „nami“ — miestnymi obyvateľmi — a „nimi“ — cudzincami. Takýto systém môže zosilňovať predsudky jednotlivcov alebo určitých vrstiev spoločnosti voči cudzincom a môže stigmatizovať občanov Únie len na základe ich štátnej príslušnosti. Treba tiež uviesť, že systematické monitorovanie jednotlivcov sa v niektorých európskych štátoch z historických dôvodov spája s nedemokratickými a totalitnými režimami, čo čiastočne vysvetľuje, prečo také množstvo ľudí v Európe považuje uvedené aktivity za osobitne problematické. Na druhej strane existujú európske štáty, kde centralizované systémy spracovávanie údajov existujú bez toho, aby vyvolávali akúkoľvek osobitnú spoločenskú polemiku. V prejednávanej veci je citlivosť otázky zvýšená tým, že takémuto centralizovanému spracovávaniu podliehajú len údaje o občanoch iných členských štátov. Súčasne to možno považovať za dôsledok rozdielného pobytového statusu štátnych príslušníkov iných členských štátov v Nemecku.

16. Zastávam názor, že vhodným kritériom na tomto mieste je kritérium *efektivity* a záleží na vnútroštátnych súdoch, aby ho uplatnili. Otázka, ktorú si musia položiť, spočíva v tom, či existujú iné spôsoby spracovávanie údajov, ktorými môžu prístahovateľské orgány uplatňovať pravidlá pobytového statusu. Ak bude odpoveď na túto otázku kladná, musí sa

centralizované uchovávanie a spracovávanie údajov občanov Únie považovať za protiprávne. Nie je nevyhnutné, aby alternatívny systém bol najefektívnejší alebo najvhodnejší; stačí, ak bude schopný fungovať dostatočne. Inými slovami, aj keď je centrálny register pre používateľov efektívnejší, vhodnejší alebo jednoduchší ako jeho alternatívy (akými sú decentralizované, miestne registre), posledné uvedené systémy majú byť jasne uprednostňované, pokiaľ ich možno použiť na určenie pobytového statusu občanov Spoločenstva.

17. Vnútroštátny súd musí pri posudzovaní efektivity rôznych registračných systémov brať do úvahy judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa práva vstupu do členského štátu a pobytu v ňom, pretože právomoci vnútroštátnych orgánov v tejto oblasti a ich obmedzenia sú v týchto rozsudkoch vymedzené. Napríklad už mnoho rokov je ustálené, že členský štát nemôže občanovi iného členského štátu brániť vstúpiť na jeho územie ani ho vyhostiť podľa svojej vôle; len osobné správanie jednotlivca, ktoré predstavuje skutočnú a vážnu hrozbu pre spoločnosť, môže odôvodniť zákaz vstupu alebo príkaz na vyhostenie.<sup>8</sup> Táto právomoc sa musí navyše vykladať úzko, lebo predstavuje výnimku zo základnej zásady slobody pohybu v rámci Únie.<sup>9</sup> Tieto zásady boli prednedávnom potvrdené Súdnym dvorom

vo veci Komisia/Španielsko<sup>10</sup> a Komisia/Nemecko<sup>11</sup> a zákonodarcom Spoločenstva boli legislatívne uznané v smernici 2004/38.<sup>12</sup>

18. Samozrejme, akákoľvek diskusia o práve na pobyt v členskom štáte a jeho obmedzení sa musí uskutočniť na základe pojmu občianstva Únie. V nadväznosti na Zmluvu o Európskej únii už nie je možné premýšľať o statuse štátnych príslušníkov EÚ a právach, ktoré majú na vstup do členského štátu a pobyt v ňom, ako to bolo skôr. V rozsudku Baum-bast Súdny dvor vysvetlil pravidlo takto: „... Občianstvo Únie bolo zavedené do Zmluvy o ES a článok 18 ods. 1 ES poskytol každému občanovi právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov. Podľa článku 17 ods. 1 ES každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, je občanom Únie. *Občianstvo má byť základným statusom štátnych príslušníkov členských štátov*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).<sup>13</sup> Ako rozhodol Súdny dvor vo veci Grzelczyk, v prípadoch diskriminácie je potrebné vychádzať z toho, že občania Únie majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako

10 — Rozsudok z 31. januára 2006, C-503/03, Zb. s. I-1097.

11 — Rozsudok z 27. apríla 2006, C-441/02, Zb. s. I-3449.

12 — Článok 27 ods. 2 smernice 2004/38 stanovuje, že obmedzenia slobody pohybu a pobytu musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Podľa článku 31 má jednotlivec, proti ktorému sú takéto opatrenia uplatnené, prístup k súdnym, prípadne administratívnym postupom náhrady škody vrátane predbežného opatrenia.

13 — Rozsudok zo 17. septembra 2002, Baumbast, C-413/99, Zb. s. I-7091, body 81 a 82.

8 — Rozsudky zo 4. decembra 1974, Van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337; z 26. februára 1975, Bonsignore, 67/74, Zb. s. 297, a z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999.

9 — Rozsudky z 28. októbra 1975, Rutili, 36/75, Zb. s. 1219, a Bouchereau, už citovaný v poznámke pod čiarou 8.

vlastní štátni príslušníci, okrem výslovne stanovených výnimiek.<sup>14</sup> Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti už nie je iba nástrojom v službách slobody pohybu; je podstatou pojmu európske občianstvo a jeho rozsah je daný povinnosťou uloženou členským štátom zaobchádzať s občanmi Únie ako s vlastnými občanmi. Únia síce nesmeruje k tomu, aby obyvateľov členských štátov nahradila „Európanmi“, vyžaduje však, aby členské štáty naďalej neuvažovali a nekonali len v najlepšom záujme svojich občanov, ale v čo najväčšom rozsahu v záujme všetkých občanov EÚ.

19. Ak Súdny dvor opisuje občianstvo Únie ako „základný status“ štátnych príslušníkov, nerobí politické vyhlásenie; odkazuje na občianstvo Únie ako na *právny* pojem, ktorý ide ruka v ruku s konkrétnymi právami pre občanov Únie. Hlavným právom medzi nimi je právo vstúpiť do iného členského štátu a žiť v ňom. Smernica 2004/38 toto nové pravidlo odráža v odôvodnení č. 11, ktoré stanovuje, že „základné a osobné právo na pobyt v inom členskom štáte udeľuje zmluva občanom Únie priamo a nezávisí od ich splnenia administratívnych postupov“.

20. V zmysle vyššie uvedenej analýzy sa domnievam, že dva z prvkov skúmaného systému spracovávania osobných údajov, konkrétne skutočnosť, že je prístupný iným orgánom než Spolkovému úradu pre migráciu a utečencov, a to, že zahrnuje rôzne osobné informácie idúce nad rámec informácií povolených článkom 8 ods. 3 smernice 2004/38, nemožno odôvodniť potrebou uplatňovania ustanovení prisťahovaleckého práva a ustanovení o pobytovom statuse. Centralizovaná povaha systému môže byť odôvodnená len vtedy, ak vnútroštátny súd dospeje po zhodnotení judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa práva na vstup do členského štátu a pobyt v ňom k záveru, že centrálny register je jediným efektívnym spôsobom na uplatňovanie ustanovení prisťahovaleckého práva a ustanovení o pobytovom statuse.

#### *Všeobecné uplatňovanie práva a štatistické údaje*

21. Nemecká vláda tvrdí, že popri otázkach týkajúcich sa pobytového statusu a prisťahovaleckých pravidiel existujú aj všeobecné aspekty uplatňovania práva, osobitne boj s trestnou činnosťou a ohrozovaním bezpečnosti, ktoré odôvodňujú rozdielne zaobchádzanie s Nemcami a s občanmi iných členských štátov. Uplatňovanie práva a boj proti trestnej činnosti by v podstate mohli byť legitímnym dôvodom verejného poriadku, ktorý bližšie vymedzuje práva zaručené

<sup>14</sup> — Rozsudok z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31.

právom Spoločenstva. Členské štáty sa ho však nemôžu dovoľávať selektívne, teda voči štátnym príslušníkom EÚ žijúcim na ich území, ale nie voči vlastným občanom. Ak je centrálny register taký dôležitý na zabezpečenie účinného verejného poriadku, mal by zjavne zahrňovať každého, kto žije v danej krajine, bez ohľadu na jeho štátnu príslušnosť. Vnútroštátne orgány nemôžu tvrdiť, že boj proti trestnej činnosti vyžaduje systematické spracovávanie osobných údajov občanov EÚ, ale nie osobných údajov týkajúcich sa vlastných štátnych príslušníkov. To by sa rovnalo tvrdeniu, že štátni príslušníci EÚ predstavujú väčšie bezpečnostné riziko a v porovnaní s vlastnými občanmi je pravdepodobnejšie, že budú páchať trestné činy, čo je, ako zdôrazňuje Komisia, celkom neprijateľné.

22. Samozrejme, existuje otázka výhodnosti. Mať rozsiahlu databázu obsahujúcu osobné údaje o každom cudzincovi v krajine znamená pre políciu a bezpečnostné orgány jednoduchšie monitorovanie pohybu a správania jednotlivca. Je oveľa komplikovanejšie a časovo náročnejšie hľadať v tisícok miestnych registroch s cieľom získať požadovanú informáciu, čo musia robiť v prípade nemeckých občanov. Po prvé administratívna výhoda však nikdy nemôže byť dôvodom na odôvodnenie diskriminačného zaobchádzania na základe štátnej príslušnosti či

akéhokoľvek iného obmedzenia práv zaručených právom Spoločenstva;<sup>15</sup> po druhé, ak polícia potrebuje vhodnú metódu monitorovania, je zjavné, že musí ísť o rovnakú metódu pre Nemcov aj cudzincov.

23. Nakoniec nemecká vláda tvrdí, že centrálny register občanov EÚ je nevyhnutný na účely získavania štatistických údajov o migrácii a pohybe obyvateľstva v Európe. V tomto ohľade cituje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 862/2007/ES z 11. júla 2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane.<sup>16</sup> Toto nariadenie však nevyžaduje ani nepovoľuje vytvorenie databázy obsahujúcej osobné údaje o štátnych príslušníkoch štátov EÚ, ktorí uplatnili svoje právo na slobodu pohybu. Štatistiky sú vo svojej podstate anonymné a neosobné. Všetko, čo musia nemecké orgány urobiť, aby splnili svoje povinnosti vyplývajúce z tohto nariadenia, je získať tieto anonymné informácie o prístahovalectve.

24. Zastávam preto názor, že Súdny dvor by mal otázku, či nemecký systém predstavuje

15 — Pozri rozsudok z 26. januára 1999, Terhoeve, C-18/95, Zb. s. I-345, bod 45 („Úvahy správnej povahy nemôžu odôvodniť odchýlenie sa členského štátu od pravidiel práva Spoločenstva. Táto zásada sa uplatní o to viac tam, kde predmetná odchýlka dosahuje úroveň obmedzovania jednej zo základných slobôd práva Spoločenstva alebo zabraňuje jej vykonaniu.“).

16 — Ú. v. EÚ L 199, s. 23.

diskrimináciu na základe štátneho pôvodu, zodpovedať takto:

Systém uchovávaní a spracovávaní údajov, akým je systém, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je nezlučiteľný so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti v rozsahu, v akom obsahuje údaje, ktoré idú nad rámec údajov stanovených v článku 8 ods. 3 smernice 2004/38, a je prístupný iným verejným orgánom než imigračným úradom. Centralizované spracovávanie osobných údajov uplatniteľné iba na občanov iných členských štátov je takisto nezlučiteľné so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ existujú iné efektívne spôsoby uplatňovania prisťahovaleckých pravidiel a pravidiel o pobytovej statuse, čo je príslušný posúdiť vnútroštátny súd.

B — *Požiadavka nevyhnutnosti podľa smernice 95/46*

25. Príslušným ustanovením na tento účel je ustanovenie článku 7 písm. e) smernice 95/46, ktoré stanovuje: „Členské štáty zabezpečia, aby bolo možné osobné údaje spracovať, iba ak... spracovanie je nevyhnutné na splnenie úlohy vykonávanej vo verejnom záujme alebo v uplatňovaní oficiálneho poverenia zverenieho kontrolórovi, alebo tretej strane, ktorej

sa údaje odhalia.“ Preto si treba položiť otázku, či je táto osobitná forma centralizovaného spracovávaní nevyhnutná na dosiahnutie legitímneho cieľa verejného záujmu.

26. Nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach predložených Súdnemu dvoru zastáva názor, že verejným záujmom je v tomto prípade výkon právomoci členských štátov uplatňovať právo Spoločenstva, pokiaľ ide o vstup občanov Únie na ich územie a pobyt na ňom. Nemecká vláda tvrdí, že systém spracovávaní údajov, ktorý sa uplatňuje v súčasnosti, je nevyhnutný na plnenie tohto cieľa, pretože neexistujú iné, menej rušivé opatrenia, ktoré by vnútroštátnym orgánom umožňovali uplatňovať prisťahovalecké právo.

27. Pojem nevyhnutnosť má v práve Spoločenstva dlhú históriu a je ustálený ako súčasť kritéria primeranosti. Znamená, že orgány, ktoré prijímajú opatrenia zasahujúce do práva chráneného Spoločenstvom na účely dosiahnutia legitímneho cieľa, musia preukázať, že opatrenie je na dosiahnutie takéhoto cieľa obmedzujúce v čo najmenšej miere.<sup>17</sup> Navyše vzhľadom na to, že spracovávanie osobných údajov môže porušiť základné právo na

17 — Pozri okrem iného rozsudok z 21. mája 1987, Rau a i., 133/85, 134/85, 135/85 a 136/85, Zb. s. 2289.

ochranu súkromia, je rovnako relevantný článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, ktorý zaručuje právo na súkromie a rodinný život. Ako Súdny dvor rozhodol vo veci *Österreichischer Rundfunk a i.*, pokiaľ je vnútroštátne opatrenie nezlučiteľné s článkom 8 Dohovoru, nespĺňa ani požiadavku stanovenú v článku 7 písm. e) smernice 95/46.<sup>18</sup> Článok 8 druhý odsek stanovuje, že zasahovanie do súkromného života môže byť legitímne, ak sa tým sleduje jeden z cieľov, ktoré sú tam uvedené, a ak „je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“. Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že prídavné meno „nevyhnutné“ znamená, že existuje „naliehavý spoločenský záujem“ štátu konať určitým spôsobom a že prijaté opatrenia sú primerané sledovanému legitímnemu cieľu.<sup>19</sup>

pravidiel o práve vstupu a pobytu cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov EÚ, čo predstavuje verejný záujem, na ktorý sa odvoláva nemecká vláda na základe článku 7 písm. e) smernice 95/46. Na splnenie tejto úlohy je nevyhnutné, aby príslušný orgán, a to Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, spracoval osobné údaje občanov Únie. Odovzdávanie<sup>20</sup> údajov iným orgánom nespĺňa požiadavku nevyhnutnosti stanovenú smernicou. To isté platí pre množstvo údajov zhromaždených v centrálnom registri. Jediné informácie, ktoré je možné legitímne uchovať a spracovať, sú tie, ktoré sú nevyhnutné na uplatňovanie prístahovaleckých ustanovení a ustanovení o bytovom statuse. Pre občanov Únie sú tieto informácie taxatívne uvedené v článku 8 ods. 3 smernice 2004/38; všetko, čo ide nad tento rámec, sa nemôže považovať za nevyhnutné na účely prístahovaleckého práva. Preto skutočnosť, že centrálny register pre cudzincov zahrnuje aj ďalšie údaje, takisto nespĺňa požiadavku nevyhnutnosti podľa smernice 95/46.

28. To znamená, so zreteľom na skutkové okolnosti prejednávanej veci, že odpoveď na tretiu otázku závisí od analýzy podobnej tej, ktorá bola použitá na zodpovedanie otázky týkajúcej sa diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Už som vysvetlil, že v dotknutom systéme spracovávaní údajov existujú tri problematické prvky. Pre prvé dva z nich je odpoveď na otázku, či sú podľa smernice 95/46 nevyhnutné, rovnaká ako záver týkajúci sa zásady zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti: nevyhnutné nie sú, prinajmenšom na účely uplatňovania

29. Tým sa dostávam k tretiemu prvku nemeckého systému, jeho centralizovanej povahe. Je takýto spôsob spracovania osobných údajov zlučiteľný s požiadavkou nevyhnutnosti podľa smernice 95/46? Odpoveď sa opäť nebude odchyľovať od odpovede na prvú

18 — Rozsudok z 20. mája 2003 *Österreichischer Rundfunk a i.*, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Zb. s. I-4989, bod 91.

19 — Pozri okrem iného rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva *Gillow v. Spojené kráľovstvo*, (1989) 11, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 335; *Z v. Fínsko* (1998) 25, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 371.

20 — Odhalenie prenosom a šírenie osobných údajov predstavuje spôsob spracovania: článok 2 písm. b) smernice 95/46.

otázku. Zastávam názor, že je úlohou vnútroštátneho súdu, aby v tomto bode rozhodol na základe vyššie uvedených súvislostí.<sup>21</sup> Zatiaľ čo nemecká vláda má určitý priestor na rozhodnutie, akým spôsobom bude dosahovať svoje legitímne ciele, požiadavka nevyhnutnosti podľa smernice 95/46 znamená, že musí preukázať, že nie je možné uplatňovať ustanovenia práva Spoločenstva o vstupe do Nemecka a pobyte v ňom pre občanov iných členských štátov, pokiaľ ich údaje nebudú centrálné spracované. Tvrdenie, že centralizované spracovávanie je výhodnejšie, jednoduchšie alebo rýchlejšie ako alternatívne spôsoby spracovávaní, by nemalo byť dostatočné na to, aby vláda splnila kritérium nevyhnutnosti.

sledovať takýmto centralizovaným systémom, s individuálnymi právami chránenými smernicou. Zatiaľ čo smernica smeruje k odstráneniu prekážok toku osobných údajov, ktoré môžu ovplyvniť cezhraničné hospodárske činnosti, zabezpečuje tiež dosahovanie vysokej úrovne ochrany osobných údajov v Spoločenstve. Tento záujem na ochrane údajov a súkromia nie je podriadený cieľu uľahčenia voľného toku údajov; je s ním súbežný a funguje ako základ, na ktorom prebieha každé legitímne spracovávanie údajov. Inými slovami, ochrana údajov nemá v zmysle smernice 95/46 vo vzťahu k hospodárskej činnosti, ktorá môže byť uľahčená spracovaním údajov, iba vedľajšie postavenie; tieto kategórie sú si rovné. Je to vyjadrené v názve smernice („o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov“), v odôvodneniach č. 2, 10, 11 a 12 a, samozrejme, v mnohých ustanoveniach ukládajúcich konkrétne povinnosti kontrolórom údajov. Právo na ochranu súkromia, o ktoré v sporoch o ochrane údajov v podstate ide, je navyše chránené v článku 7 Charty základných práv Európskej únie. V každom prípade nie je nevyhnutné ani vhodné zaoberať sa touto hypotetickou otázkou v zmysle prejednávanéj veci.

30. Otázka by bola iná a podstatne komplexnejšia i potenciálne zložitejšia, čo sa týka odpovede na ňu, ak by vnútroštátny súd žiadal Súdny dvor o rozhodnutie, pokiaľ ide o zlučiteľnosť centralizovaného systému spracovávaní údajov uplatniteľného na všetkých jednotlivcov usadených v Nemecku s požiadavkou stanovenou v článku 7 písm. e) smernice 95/46; nevyhnutnosť takéhoto systému by musela byť preukázaná na základe iných verejných záujmov, než akým je imigračná politika. To by si vyžadovalo vyváženie verejných záujmov, ktoré by sa mali

31. V dôsledku toho zastávam názor, že by Súdny dvor mal na tretiu otázku odpovedať takto:

21 — Rovnaké stanovisko k posudzovaniu nevyhnutnosti bolo prijaté Súdnym dvorom v rozsudku Österreichischer Rundfunk a i., bod 88.

Systém uchovávanía a spracovávanía údajov, akým je systém, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je nezlučiteľný s požiadavkou nevyhnutnosti podľa článku 7 písm. e) smernice 95/46 v rozsahu, v akom obsahuje údaje, ktoré idú nad rámec údajov stanovených v článku 8 ods. 3 smernice 2004/38, a je prístupný iným verejným orgánom než imigračným úradom. Centralizované spraco-

vávanie osobných údajov uplatniteľné iba na občanov iných členských štátov bude tiež nezlučiteľné s požiadavkou nevyhnutnosti podľa článku 7 písm. e) smernice 95/46, pokiaľ nie je možné preukázať, že neexistuje iný spôsob uplatnenia prístahovaleckých pravidiel a pravidiel o pobytovom statuse, čo je príslušný posúdiť vnútroštátny súd.

### III — Návrh

32. Z uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, takto:

1. Systém uchovávanía a spracovávanía údajov, akým je systém, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je nezlučiteľný so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti v rozsahu, v akom obsahuje údaje, ktoré idú nad rámec údajov stanovených v článku 8 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, a je prístupný iným verejným orgánom než imigračným úradom. Centralizované spracovávanie osobných údajov uplatniteľné iba na občanov iných členských štátov je takisto nezlučiteľné so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ existujú iné efektívne spôsoby uplatňovania prístahovaleckých pravidiel a pravidiel o pobytovom statuse, čo je príslušný posúdiť vnútroštátny súd.

2. Systém uchovávanía a spracovávanía údajov, akým je systém, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je nezlučiteľný s požiadavkou nevyhnutnosti podľa článku 7 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov v rozsahu, v akom obsahuje údaje, ktoré idú nad rámec údajov stanovených v článku 8 ods. 3 smernice 2004/38, a je prístupný iným verejným orgánom než imigračným úradom. Centralizované spracovávanie osobných údajov uplatniteľné iba na občanov iných členských štátov bude takisto nezlučiteľné s požiadavkou nevyhnutnosti podľa článku 7 písm. e) smernice 95/46, pokiaľ nie je možné preukázať, že neexistuje iný spôsob uplatnenia prísťahovaleckých pravidiel a pravidiel o pobytovej statuse, čo je príslušný posúdiť vnútroštátny súd.