

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

POIARES MADURO

föredraget den 3 april 2008¹

1. Detta mål gäller behandlingen av personuppgifter om utländska unionsmedborgare som bor i Tyskland. Den nationella domstolen begär klarläggande rörande huruvida behandlingen av uppgifter i ett centralt register som handhas av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrationsverket), som också andra myndigheter har tillgång till, är förenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, etableringsrätten och direktiv 95/46,² vid det förhållandet att det inte finns ett sådant register för tyska medborgare.

land sedan 1996. Personuppgifter om utländska medborgare som bor i Tyskland, däribland medborgare i andra medlemsstater, lagras i ett centralt register som handhas av Federala migrationsverket. De uppgifter om Heinz Huber som lagras i registret omfattar grunduppgifter om hans person och civilstånd, pass, dagen för hans första ankomst till Tyskland, uppgifter om hans uppehållsrättsliga ställning, uppgifter om hans byte av bostadsort i landet samt uppgifter om de myndigheter som haft tillgång till hans uppgifter. Personuppgifter om tyska medborgare lagras endast i lokala register på kommunnivå, eftersom det inte finns något centralt rikstäckande register för dem.

I — Bakgrund

2. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, Heinz Huber, är österrikisk medborgare. Han har bott och arbetat i Tysk-

3. Heinz Huber begärde år 2002 att alla uppgifter om honom i det centrala registret skulle strykas, varvid han åberopade artiklarna 12 EG och 49 EG samt direktiv 95/46. Bundesverwaltungsamt (den federala administrativa myndigheten) avslog hans begäran och en överprövning hos samma myndighet ledde inte heller till framgång. Heinz Huber väckte då talan inför Verwaltungsgericht (en förvaltningsdomstol) med samma yrkande.

¹ — Originalspråk: engelska.

² — Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) (nedan kallat direktivet).

Den biföll hans talan och fann att lagringen av uppgifterna om honom var oförenlig med gemenskapsrätten. Federala migrationsverket överklagade Verwaltungsgerichts dom och Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Högre förvaltningsdomstol i Nordrhein-Westfalen) vilandeförklarade målet och hänsköt tre frågor till domstolen för förhandsavgörande:

etablera sig inom en annan medlemsstats territorium (artikel 43 första stycket EG),

- c) kravet på att behandlingen ska vara nödvändig i artikel 7 e i direktiv 95/46/EG ?”

”Är en allmän behandling av personuppgifter avseende utländska unionsmedborgare i ett centralt utlänningsregister förenlig med

- a) förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet av unionsmedborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 12 första stycket EG jämförd med artiklarna 17 EG och 18.1 EG),

II — Bedömning

- b) förbudet mot inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt

4. De två första frågorna i begäran om förhandsavgörande avser huruvida det tyska systemet för behandling av uppgifter om utländska unionsmedborgare är förenligt med, för det första, grundsatsen om icke-diskriminering som är fastlagd i artikel 12 EG (jämförd med artiklarna 17 EG och 18.1 EG

om unionsmedborgarskap respektive rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom den Europeiska unionen) och, för det andra, med etableringsrätten, som garanteras i artikel 43 EG. Jag delar kommissionens uppfattning att artikel 12 EG är den mest lämpliga rättsliga utgångspunkten vid avgörande av frågan vid det förhållandet att sökanden klart utövat sin rätt att flytta till en annan medlemsstat enligt artikel 18.1 EG. Jag anser att frågan om diskriminering utgör själva kärnan i detta mål. Om det tyska systemet anses strida mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG vad gäller rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en medlemsstat kan det inte godtas oavsett om det påverkar eller kan påverka sökandens etableringsrätt. Jag kommer därför att först behandla frågan om diskriminering och sedan övergå till kravet på nödvändighet enligt direktiv 95/46, som är föremål för den tredje frågan i begäran om förhandsavgörande.³

3 — Ytterligare ett skäl till att behandla de två första frågorna tillsammans är att begäran om förhandsavgörande inte innehåller tillräckligt med information för att domstolen ska kunna pröva om detta särskilda sätt för behandling av uppgifter har en negativ inverkan på sökandens rätt till etableringsfrihet enligt artikel 43 EG. Den grekiska regeringen intar också ståndpunkten att målet ska prövas enligt artikel 12 EG och inte enligt artikel 43 EG, eftersom det inte rör någon fråga om etableringsrätt.

A — *Innebär det tyska systemet diskriminering av utländska unionsmedborgare?*

Jämförbara situationer

5. Samtliga parter har uppfattningen att det föreligger betydande skillnader i behandlingen av personuppgifter om tyska medborgare och behandlingen av sådana uppgifter om medborgare i andra medlemsstater inom EU. Tyskland har inte ett centralt system för registrering, lagring och behandling av personuppgifter om sina medborgare. Det finns emellertid omkring 7 700 kommunala befolkningsregister, som innehåller grunduppgifter om medborgarnas personliga förhållanden men som inte är knutna till varandra och som inte kan samköras. Personuppgifter om utländska medborgare, däribland unionsmedborgare, lagras däremot inte endast i de kommunala registren, utan också i ett centralt utlänningsregister som handhas av Federala migrationsverket. Det centrala registret är dessutom betydligt mer omfattande och innehåller tilläggsinformation som inte införs i de kommunala registren, som exempelvis uppgifter om pass, dagar för inresa i och utresa ur landet, uppehållsrättslig ställning, uppgifter om ansökan om flyktingstatus och utgången därav, uppgifter om utvisningsbeslut och verkställighet därav, information om vederbörandes misstänkt brottsliga verksamhet och om brottmålsdomar. Det föreligger således en skillnad i behandlingen av tyska medborgare och utländska unionsmedborgare i tre avseenden. För det första införs uppgifter om utländska medborgares personliga förhållanden inte bara i de kommunala registren, där även uppgifter om tyska medborgare registreras, utan också i det centrala utlänningsregistret. För det andra innehåller det centrala registret mer information om de registrerade personerna än de kommunala registren. För det tredje är

uppgifterna om utländska medborgare lätt tillgängliga för olika myndigheter genom det centrala registret medan denna möjlighet inte finns i fråga om tyska medborgare. Frågan är om en sådan skillnad i behandlingen utgör förbjuden diskriminering.

sistnämnde har en begränsad rätt enligt gemenskapsrätten, är det möjligt att behandla deras personuppgifter olika utan att åsidosätta den utländska medborgarens rätt att inte utsättas för diskriminering på grund av nationalitet. Argumenten består i huvudsak i att även om det finns två olika system för behandling av personuppgifter i Tyskland, vilka tillämpas beroende på den registrerades nationalitet, föreligger ingen diskriminering eftersom tyska medborgare inte kan jämföras med EU-medborgare. De förstnämnda har en obegränsad rätt att uppehålla sig i landet medan de senare inte har denna rätt.

6. Den tyska regeringen har påpekat att för att det ska föreligga diskriminering förutsätts att det finns två lika situationer som behandlas olika. Skyldigheten för medlemsstaterna att inte diskriminera på grund av nationalitet innebär således att endast lika fall ska behandlas lika. Eftersom tyska medborgares uppehållsrättsliga ställning är olik den som gäller för utländska medborgare har dessa två kategorier av människor inte samma ställning och det kan följaktligen inte bli fråga om någon diskriminering. Den danska regeringen är av samma uppfattning. Den har framhållit att medborgare i en viss stat alltid har rätt att resa in och uppehålla sig i deras hemland, som enligt artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna aldrig kan utvisa dem eller vägra dem inresa medan utländska unionsmedborgare beviljas inresa och uppehållstillstånd endast på grund av gemenskapsrätten. Enligt den nederländska regeringen är behandlingen av uppgifter i fråga om uppehållsrätten det mest relevanta kriteriet för att bestämma om två situationer är lika. Eftersom en tysk medborgare som bor i Tyskland och en medborgare i en annan medlemsstat som bor i Tyskland har olika uppehållsrättslig ställning, den förstnämnde har en obegränsad rätt grundad på sitt medborgarskap och den

7. Jag blir inte övertygad av detta resonemang. Utgångspunkten för bedömningen bör vara att det finns två system för behandling av uppgifter, ett för tyska medborgare och ett för unionsmedborgare. Det är naturligtvis i och för sig korrekt att säga att tyska medborgares och utländska medborgares uppehållsrättigheter inte är desamma. Men detta är uppenbart. Det säger inget om hur skillnaden i den uppehållsrättsliga ställningen ska inverka på insamlandet och behandlingen av personuppgifter om tyska medborgare och medborgare i andra medlemsstater. Uttryckt på ett annat sätt försöker de tyska, danska och nederländska regeringarna få oss att tro att det förhållandet att utländska unionsmedborgare har mer begränsade uppehållsrättigheter än infödda medborgare är svaret på hela frågan. Förhållandet är emellertid det motsatta. Det är bara början. För att diskriminering inte ska föreligga är det inte tillräckligt att framhålla att tyska medborgare och utländska medbor-

gare inte befinner sig i samma situation. Det ska också visas att skillnaden i deras situationer motiverar skillnaden i behandling. Med andra ord ska skillnaden i behandling sammanhånga med och stå i proportion till skillnaden i deras situationer. Jag håller därför med kommissionen om att vid bedömningen av huruvida en tysk medborgares situation är lika med en unionsmedborgares situation vad gäller insamlandet och behandlingen av personuppgifter av de tyska myndigheterna ska man undersöka för vilka syften insamlandet och behandlingen sker. Den tyska regeringen har gjort gällande att en systematisk behandling av personuppgifter i ett centralt register är nödvändig med hänsyn till invandrarrätten och den uppehållsrättsliga ställningen, för ett effektivt upprätthållande av lag i allmänhet och insamlandet av statistiska uppgifter. Jag kommer att behandla var och en av dessa synpunkter.

Bestämmelser om uppehållsrättslig ställning och invandring

8. Den tyska regeringens främsta argument är att gemenskapsrätten medger att medlemsstaterna föreskriver begränsningar i rätten för medborgare i andra medlemsstater att resa in i och uppehålla sig inom deras territorier och

att de till och med kan utvisas. För att kunna utöva den rätten behöver de tyska myndigheterna ett effektivt instrument för insamling av personuppgifter och övervakning av utlänningar som uppehåller sig i landet. Ett sådant instrument behövs inte för tyskar eftersom de har en obegränsad rätt att bo i landet och aldrig kan utvisas. Den tyska regeringen har anfört två argument till stöd för sin uppfattning. För det första har den gjort gällande att direktiv 2004/38/EG, genom att det ger medlemsstaterna rätt att ålägga utländska unionsmedborgare att registrera sig hos de behöriga myndigheterna, underförstått har godtagit insamling och behandling av uppgifter om dem.⁴ För det andra stöder sig den tyska regeringen i hög grad på domstolens dom i målet Watson och Belmann.⁵ Det målet gällde en italiensk lag som ålade alla utlänningar, även unionsmedborgare, att registrera sig hos den lokala polismyndigheten inom tre dagar från deras ankomst till Italien med föreskrift om böter, fängelse eller utvisning för dem som inte gjorde detta. Domstolen fann att utvisning "utan tvekan [var] oförenlig"⁶ med fördragsbestämmelserna medan andra påföljder skulle vara proportionerliga i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad och inte utgöra ett hinder för den fria rörligheten för personer. Domstolen uttalade emellertid följande: "Genom att skapa principen om fri rörlighet för personer och genom att ge varje person som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i fördraget, har gemenskapsrätten dock inte fråntagit medlemsstaterna deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta

4 — Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, s. 77) och rättelse i EUT L 229, s. 35.

5 — Dom av den 7 juli 1976 i mål 118/75 (REG 1976, s. 1185; svensk specialutgåva, volym 3, s. 145)

6 — *Ibidem*, punkt 20.

uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium.”⁷ Den tyska regeringen anser att eftersom medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder för att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser är det klart att de har rätt att inrätta ett register med information om vilka som reser in i eller lämnar landet även för det fall detta görs endast beträffande unionsmedborgare.

9. Varken direktiv 2004/38 eller domen i målet Watson och Belmann ger emellertid medlemsstaterna obegränsad rätt att införa system för registrering och övervakning av andra medlemsstaters medborgare. Ett krav på registrering medför uppenbarligen med nödvändighet att vissa personuppgifter samlas in, lagras och behandlas. Direktiv 2004/38 innehåller emellertid inte några bestämmelser om hur detta ska ske. Detta ankommer på varje medlemsstat som emellertid ska utöva den rätten på sätt som är förenligt med dess skyldigheter enligt gemenskapsrätten, däribland skyldigheten att inte diskriminera på grund av nationalitet. Förhållandet att gemenskapslagstiftaren underförstått har godtagit möjligheten att viss uppgiftsregistrering får ske betyder inte att gemenskapslagstiftaren har gett medlemsstaterna rätt att införa vilket system som helst för registrering och behandling av uppgifterna.

7 — Ibidem, punkt 17.

10. På samma sätt anser jag att den tyska regeringen läser in för mycket i det ovan citerade utdraget ur domen i målet Watson och Belmann. Det målet är endast ett godkännande av att medlemsstater får övervaka befolkningsrörelser. Det innebär inte att en generell rätt för de nationella myndigheterna att utföra denna övervakning på sätt de finner lämpligt eller passande införs och det befriar inte medlemsstaterna från att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten och innebär särskilt inte en befrielse från förbudet mot diskriminering på grund av medborgarskap. De tyska myndigheterna har rätt att vidta åtgärder för övervakning av befolkningsrörelser, men sådana åtgärder ska vara förenliga med fördraget och varje annan tillämplig bestämmelse i gemenskapsrätten.

11. Jag måste därför granska dessa tre särdrag i det tyska systemet, som innebär olika behandling av inhemska medborgare och unionsmedborgare, och bedöma om de kan

vara motiverade som ett medel för att säkerställa tillämpningen av bestämmelser om uppehållsrätt och invandring.

12. Att göra uppgifter om unionsmedborgare tillgängliga inte bara för invandrarmyndigheterna utan också för statsförvaltningen i allmänhet motiveras definitivt inte av något behov av att säkerställa tillämpningen av bestämmelser om rätten att uppehålla sig i landet. Även om förevarande system är nödvändigt för att invandrarmyndigheterna ska kunna fungera följer inte därav att de uppgifter som lagras däri ska göras tillgängliga för andra administrativa och brottsbekämpande myndigheter. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den information som lagras i utlänningsregistret kan användas inte bara av Federala migrationsverket utan av många andra myndigheter, som exempelvis av polisen, säkerhetstjänsten, åklagarmyndigheterna och domstolarna. Vissa myndigheter kommer åt uppgifterna genom automatisk behandling. Privata välgörenhetsorganisationer, myndigheter i andra länder och internationella organisationer kan få tillgång till denna information. Det är uppenbart att omfattningen av registrering och behandling av uppgifterna i det centrala utlänningsregistret är mycket vidsträckt och går utöver vad som erfordras för kontroll av invandringen och omfattar alla slags förhållanden mellan den enskilde personen och staten. Olika myndigheter i Tyskland kan med hjälp av det centrala registret få tillgång till personuppgifter om unionsmedborgare som bor i landet för att systematiskt och utan svårigheter övervaka var de uppehåller sig och för att sinsemellan utbyta all den information

som behövs för sådan övervakning. Federala migrationsverkets register är således mycket mer än ett register för invandring. Det är en omfattande databas genom vilken myndigheterna har direkt tillgång till unionsmedborgarnas personuppgifter. Behandlingen av tyska medborgare är helt olika, eftersom det för dem inte finns ett liknande instrument för registrering av uppgifter. En myndighet som behöver information om en tysk medborgare måste genomföra en mycket besvärligare och mer komplicerad sökning med hjälp av de kommunala registren, som inte styrs centralt, som inte kan samköras och som innehåller mindre information än utlänningsregistret.

13. Av samma anledning anser jag att den mängd uppgifter som lagras i det centrala utlänningsregistret inte kan vara motiverad. Registrering av unionsmedborgare godtas i direktiv 2004/38 uteslutande för att fastställa en persons uppehållsrättsliga ställning och uppehållsrätt. Härav följer att de enda uppgifter som en medlemsstat har rätt att registrera och behandla är sådana som rör unionsmedborgares uppehållsrättigheter. I artikel 8.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs en möjlighet att ställa ett krav på registrering och i artikel 8.3 anges vilken information och vilka handlingar som nationella myndigheter får

kräva för att utfärda ett bevis om registrering. Unionsmedborgare kan bli ombedda att visa upp sitt pass eller identitetskort och tillhandahålla handling rörande anställning eller studier i den mottagande staten (om de kommer som studenter eller arbetstagare) eller bevis om deras ekonomiska ställning. Denna lista är uttömmande och inte exemplifierande. Genom införandet av artikel 8.3 har Europaparlamentet och rådet gjort bedömningen att den information som anges däri är tillräcklig för att medlemsstaterna ska kunna utöva sin rätt att övervaka vilka som reser in i landet och uppehåller sig där. Registrering, lagring och behandling av fler uppgifter än som är tillåtet i artikel 8.3 i direktiv 2004/38, som Tyskland för närvarande gör, kan följaktligen inte motiveras av behovet av att upprätthålla bestämmelser om uppehållsrätt och invandring.

14. Det tredje särdraget i det tyska systemet, som leder till olika behandling av tyska medborgare och unionsmedborgare, nämligen det centrala registret för de sistnämnda i motsats till de lokala för de förstnämnda, ger upphov till den svårare frågan huruvida den *systematiska* och *centraliserade* behandlingen av personuppgifter om unionsmedborgare är nödvändig för upprätthållandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser om inresa och uppehållsrätt?

15. Jag måste med en gång säga att förhållandet att det finns två olika system kastar en obehaglig skugga över unionsmedborgarna

som den tyska regeringen övervakar strängare och mer systematiskt än de tyska medborgarna. Samtidigt som idén bakom gemenskapsrättsliga bestämmelser om medborgarskap och rätten till inresa och uppehållsrätt är att människor ska kunna integreras i den mottagande medlemsstatens samhällsliv och åtnjuta samma behandling som inhemska medborgare förstärker systemet i fråga skillnaden mellan "oss" – de infödda – och "dem" – utlänningarna. Ett sådant system kan förstärka fördomarna hos människor eller vissa delar av samhället mot utlänningar och är ägnat att utpeka unionsmedborgare som avvikande enbart på grund av deras nationella ursprung. Det ska också framhållas att systematisk övervakning av människor av historiska skäl i vissa europeiska stater förknippas med odemokratiska och totalitära regimer, vilket delvis förklarar varför så många människor i Europa anser att dessa system är särskilt förkastliga. Å andra sidan finns det europeiska stater som har centraliserade system för behandling av uppgifter som inte föranleder några särskilda invändningar. I förevarande mål förstärks känsligheten av förhållandet att endast uppgifter om medborgare i andra medlemsstater är föremål för en sådan centraliserad behandling. Samtidigt kan detta ses som en följd av den olika uppehållsrättsliga ställning som medborgare i andra medlemsstater har i Tyskland.

16. Jag tror att det rätta kriteriet i detta mål är *effektiviteten*, och det är den nationella domstolen som ska tillämpa det. Den fråga som den ska ställa sig är om det finns andra sätt för behandling av uppgifter som invandrarmyndigheterna kan använda för att se till att bestämmelserna om uppehållsrättslig ställning efterlevs. Om den besvarar den

frågan jakande ska den centraliserade data-lagringen och behandlingen avseende unions-medborgare anses vara rättsstridig. Det alternativa systemet är inte nödvändigtvis det mest effektiva eller det lämpligaste. Det räcker om det kan fungera på ett lämpligt sätt. Även om det centrala registret är mer effektivt eller passande eller användarvänligt än alternativet till det (exempelvis de decentraliserade lokala registren) är de sistnämnda klart att föredra om de kan användas för att visa unionsmedborgarnas uppehållsrättsliga ställning.

17. Vid bedömningen av de olika registreringssystemens effektivitet ska den nationella domstolen beakta domstolens praxis i fråga om rätten att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat, eftersom de nationella myndigheternas behörighet på detta område och begränsningarna däri anges i dessa avgöranden. Det har exempelvis varit klart i många år nu att en medlemsstat varken får vägra en medborgare i en annan medlemsstat att resa in till dess territorium eller utvisa honom utan grund. Endast ett beteende av en person som innebär ett verkligt och allvarligt hot mot samhället kan motivera ett beslut om inreseförbud eller utvisning.⁸ Denna behörighet ska dessutom ges ett begränsat tillämpningsområde, eftersom den utgör ett avsteg från den grundläggande principen om fri rörlighet inom unionen.⁹ Dessa principer

har nyligen bekräftats av domstolen i målet kommissionen mot Spanien¹⁰ och i målet kommissionen mot Tyskland¹¹ och erkänts i gemenskapslagstiftningen genom direktiv 2004/38.¹²

18. En diskussion om rätten att uppehålla sig i en medlemsstat och begränsningarna däri ska naturligtvis alltid ske mot bakgrund av begreppet unionsmedborgarskap. Efter fördraget om Europeiska unionen är det inte längre möjligt att på samma sätt som förut tänka på unionsmedborgares ställning och de rättigheter som de har att resa in i en medlemsstat och uppehålla sig där. Domstolen uttryckte regeln i domen i målet *Baubast* på följande sätt: "... unionsmedborgarskap har införts i EG-fördraget och varje medborgare har i artikel 18.1 EG tillerkänts en rätt att fritt röra sig och fritt uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Enligt artikel 17.1 EG är varje person som är medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare. *Ställningen som unionsmedborgare är nämligen avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.*" (min kursivering).¹³ Som domstolen uttalade i domen i målet *Grzelczyk* ska utgångspunkten i mål om diskriminering vara att unionsmedborgare har rätt till samma

8 — Dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389), av den 26 februari 1975 i mål 67/74, *Bonignore* (REG 1975, s. 297; svensk specialutgåva, volym 2, s. 455), och av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, *Bouchereau* (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459).

9 — Dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, *Rutili* (REG 1975, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2, s. 485), och domen i det ovan nämnda målet *Bouchereau*.

10 — Dom av den 31 januari 2006 i mål C-503/03, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-1097).

11 — Dom av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2006, s. I-3449).

12 — I artikel 27.2 i direktiv 2004/38 föreskrivs att begränsningar i rätten till inresa och uppehåll ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende, som måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Enligt artikel 31 ska en person som utsätts för sådana åtgärder ha tillgång till domstolsprövning och prövning av administrativ myndighet ävensom interimistisk prövning.

13 — Dom av den 27 september 2002 i mål C-413/99, *Baubast* (REG 2002, s. I-7091), punkterna 81 och 82.

behandling som inhemska medborgare med förbehåll för uttryckliga undantag.¹⁴ Förbudet mot diskriminering på grund av nationell tillhörighet är inte längre endast ett instrument som står till buds för den fria rörligheten. Det utgör kärnan i begreppet europeiskt medborgarskap och avgör i vilken utsträckning det begreppet ålägger medlemsstaterna en skyldighet att behandla unionsmedborgare på samma sätt som inhemska medborgare. Även om unionen inte har som mål att ersätta folken i medlemsstaterna med ett "europeiskt folk", kräver den att medlemsstaterna inte längre tänker och handlar enbart i deras medborgares intressen utan också så långt möjligt i alla unionsmedborgares intressen.

19. När domstolen beskriver unionsmedborgarskapet som den "grundläggande ställningen" för medborgarna gör den inte ett politiskt uttalande. Den använder unionsmedborgarskapet som ett rättsligt begrepp som går hand i hand med särskilda rättigheter för unionsmedborgare. Denna nya regel återges i direktiv 2004/38 i skäl 11, som anger att "unionsmedborgarnas grundläggande och personliga rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer direkt av fördraget och är inte beroende av att ett uppehållstillstånd utfärdas".

20. Mot bakgrund av den föregående bedömningen anser jag att två särdrag i förevarande

system för behandling av uppgifter, nämligen att det är tillgängligt för andra myndigheter än Federala migrationsverket och att det innehåller olika personuppgifter utöver vad som tillåts i artikel 8.3 i direktiv 2004/38, inte kan motiveras av behovet av att upprätthålla bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning. Systemets centraliserade karaktär kan motiveras endast om den nationella domstolen kommer till slutsatsen att ett centralt register är det enda effektiva sättet att tillämpa bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning med beaktande av domstolens praxis vad gäller rätten att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat.

Upprätthållande av lag i allmänhet och statistiska uppgifter

21. Den tyska regeringen hävdar att det utöver frågor avseende bestämmelser om uppehållsrättslig ställning och invandring också finns anledning att beakta upprätthållandet av lag i allmänhet, nämligen bekämpning av brott och hot mot säkerheten, som motiverar skillnaden i behandling av tyska medborgare och medborgare i andra medlemsstater. Upprätthållande av lag och bekämpning av brott kan verkligen i princip vara ett legitimt skäl av hänsyn till allmän ordning för att inskränka rättigheter som tillerkänns av gemenskapsrätten. Medlemsstaterna kan emellertid inte utnyttja det selektivt, det vill säga mot unionsmedborgare som bor inom deras territorium men inte mot

¹⁴ — Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193) punkt 31.

deras egna medborgare. Om ett centralt register är så viktigt för ett effektivt polisarbete i allmänhet bör det uppenbarligen gälla alla som bor i ett visst land oavsett medborgarskap. Det står inte de nationella myndigheterna fritt att säga att brottsbekämpning kräver systematisk behandling av personuppgifter beträffande unionsmedborgare men inte beträffande inhemska medborgare. Detta skulle vara detsamma som att säga att unionsmedborgare innebär ett större hot mot säkerheten och är mer brottsbenägna än inhemska medborgare, vilket, som kommissionen påpekat, är fullständigt oacceptabelt.

22. Det är naturligtvis också fråga om bekvämlighet. Tillgång till en omfattande databas med personuppgifter om varje utlänning i landet underlättar för polisen och säkerhetstjänsten att övervaka en persons rörelser och beteende. Det är avsevärt mycket mer komplicerat och tidskrävande att behöva söka i tusentals lokala register för att få den efterfrågade informationen, som är fallet vad gäller tyska medborgare. För det första kan emellertid inte bekvämligheten för de förvaltande myndigheterna vara ett skäl för att motivera diskriminering på grund av nationell tillhörighet eller för någon annan restriktion för de rättigheter som gemenskapsrätten ger.¹⁵ För det andra, om polisen behöver en lämplig metod för övervakning är

det klart att den behöver samma metod för både tyskar och utlänningar.

23. Avslutningsvis har den tyska regeringen hävdat att det centrala registret för unionsmedborgare behövs för att samla in statistisk information om migration och folkrörelser i Europa. Den har i det avseendet anfört Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd.¹⁶ Förordningen varken kräver eller bemyndigar inrättandet av en databas som innehåller personuppgifter om unionsmedborgare som har utövat sina rättigheter till fri rörlighet. Statistiska uppgifter är per definition anonyma och opersonliga. Allt de tyska myndigheterna behöver göra för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen är att sammanställa denna anonyma information om migration.

24. Därför anser jag att domstolen ska besvara frågan huruvida det tyska systemet

15 — Se dom av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve (REG 1999, s. I-345) punkt 45 ("Hänsyn av administrativ natur kan nämligen inte berättiga att en medlemsstat avviker från gemenskapsrättens bestämmelser. Denna princip gäller i ännu högre grad när ifrågakvarande avvikelse får till följd att utövandet av en av de grundläggande friheterna i gemenskapen omöjliggörs eller begränsas").

16 — EUT L 199, s. 23.

innebär diskriminering på grund av nationalitet på följande sätt:

nödvändig för att uppnå ett mål som är av legitimt allmänt intresse.

”Ett system för lagring och behandling av uppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är oförenligt med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i den mån det innehåller uppgifter utöver dem som anges i artikel 8.3 i direktiv 2004/38 och i den mån det är åtkomligt för andra myndigheter än invandrarmyndigheten. Den centraliserade behandlingen av personuppgifter som görs endast beträffande medborgare i andra medlemsstater är också oförenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet om det finns andra effektiva sätt för upprätthållandet av bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att bedöma.”

B — Kravet på nödvändig behandling enligt direktiv 95/46

25. I detta mål är den relevanta bestämmelsen artikel 7 e i direktiv 95/46, som har följande lydelse: ”Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om ... behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut.” Den fråga som ska ställas är därför om denna särskilda form av centraliserad behandling är

26. I sina skriftliga inlagor till domstolen har den tyska regeringen intagit ståndpunkten att det i målet aktuella allmänna intresset är medlemsstaternas utövande av deras behörighet att upprätthålla gemenskapsrätten avseende unionsmedborgarnas rätt till inresa och rätt att uppehålla sig inom deras territorier. Den tyska regeringen har gjort gällande att det system för behandling av uppgifter som för närvarande används är nödvändigt för utförande av denna uppgift, eftersom det inte finns andra mindre ingripande åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att upprätthålla lagstiftningen om invandring.

27. Begreppet nödvändighet har en lång historia i gemenskapsrätten och är väletablerat som en del i proportionalitetstestet. Det betyder att en myndighet som vidtar en åtgärd, som är i konflikt med en rättighet som skyddas av gemenskapsrätten, i syfte att nå ett legitimt mål måste visa att åtgärden är den minst inskränkande för att uppnå det målet.¹⁷ När behandling av personuppgifter riskerar att kränka den grundläggande rätten till skydd för privatlivet aktualiseras dessutom artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken artikel skyddar rätten till privat- och familjeliv. Domstolen uttalade i domen i målet *Österreichischer*

¹⁷ — Se, bland annat, dom av den 21 maj 1987 i de förenade målen 133/85, 134/85, 135/85 och 136/85, Rau m.fl. (REG 1987, s. 2289).

Rundfunk m.fl. att när en nationell åtgärd är oförenlig med artikel 8 i Europakonventionen kan den inte heller motsvara kravet i artikel 7 e i direktiv 95/46.¹⁸ I artikel 8.2 föreskrivs att en inskränkning i skyddet för privatlivet kan tillåtas om den gjorts i något av de syften som anges där och det är "nödvändigt i ett demokratiskt samhälle". Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har uttalat att adjektivet "nödvändig" innebär att det finns ett "tvingande samhällsändamål" för staten att handla på ett visst sätt och att den vidtagna åtgärden står i proportion till det eftersträvade målet.¹⁹

unionsmedborgares rätt till inresa och uppehållsrätt, vilket är det allmänna intresse som den tyska regeringen, med stöd av artikel 7 e i direktiv 95/46, har hävdad. Det enda som krävs för att fullgöra den uppgiften är att vederbörande myndighet, det vill säga Federala migrationsverket, behandlar personuppgifterna om unionsmedborgarna. Översändande²⁰ av uppgifter till andra myndigheter uppfyller inte kravet på nödvändighet, som fastställts i direktivet. Detsamma gäller mängden uppgifter som samlas i det centrala registret. Den enda information som lagligen kan lagras och behandlas är den som är väsentlig för upprätthållande av bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning. Såvitt gäller unionsmedborgare är denna information uttömmande angiven i artikel 8.3 i direktiv 2004/38. Allt som går därutöver kan inte anses vara nödvändigt för syften som rör lagstiftning avseende invandring. Förhållandet att det centrala utlänningsregistret innehåller ytterligare uppgifter betyder att kravet på nödvändighet enligt direktiv 95/46 inte uppfylls.

28. Allt detta betyder att, mot bakgrund av omständigheterna i målet, svaret på den tredje frågan beror på en i allt väsentligt liknande bedömning som den som gjorts för att svara på frågan om diskriminering på grund av nationalitet. Jag har redan förklarat att det aktuella systemet för uppgiftsbehandling innehåller tre betänkliga delar. Beträffande de två första av dem är svaret på frågan huruvida de är nödvändiga enligt direktiv 95/46 samma som svaret vad gäller principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, nämligen att de inte är nödvändiga, åtminstone inte när det gäller att upprätthålla bestämmelser om utländska

29. Det återstår att behandla det tredje särdraget i det tyska systemet, dess centraliserade karaktär. Är ett sådant sätt för behandling av uppgifter förenligt med kravet på nödvändighet enligt direktiv 95/46? Svaret kommer återigen inte att avvika från svaret på den första frågan. Jag anser att det ankommer på den nationella domstolen att besluta i denna fråga mot bakgrund av vad som anförts ovan.²¹ Samtidigt som den tyska regeringen har ett visst handlingsutrymme för att besluta om dess legitima mål innebär

18 — Dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (REG 2003, s. I-4989), punkt 91.

19 — Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 24 november 1986 i mål Gillow mot Förenade kungariket, serie A, nr 109, och av den 25 februari 1997 i mål Z mot Finland, Recueil des arrêts et décisions, 1997-I, s. 323.

20 — Utlämnande genom översändande och spridning av personuppgifter är en form av behandling enligt artikel 2 b i direktiv 95/46.

21 — Domstolen hade samma synsätt vad gäller bedömningen av nödvändighet i domen i målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 88.

kravet på nödvändighet enligt direktiv 95/46 att den ska visa att det inte är möjligt att upprätthålla gemenskapsrättsliga bestämmelser om rätt till inresa och rätten att uppehålla sig i Tyskland när det gäller medborgare i andra medlemsstater, utan att uppgifter om dem behandlas centralt. Argumentet att centraliserad behandling är bekvämare, lättare eller snabbare än alternativa behandlingsformer bör inte vara tillräckligt för att regeringen ska klara testet avseende nödvändigheten.

eftersträvades med ett sådant centraliserat system mot enskilda personers rättigheter som skyddas av det direktivet. Samtidigt som direktivet har som mål att avskaffa hindren mot flödet av personuppgifter, som skulle kunna påverka gränsöverskridande ekonomisk verksamhet, syftar det också till att uppnå en hög nivå av uppgiftsskydd inom gemenskapen. Omsorgen om uppgiftsskydd och privatlivet är inte underordnad målet att underlätta det fria flödet av uppgifter. Den löper jämsides med det och tjänar som en bas för all legitim behandling av uppgifter. Uppgiftsskydd är enligt direktiv 95/46 annorlunda uttryckt inte endast underordnat den ekonomiska verksamhet som kan underlättas av behandlingen, det är jämställt med den. Detta kommer till uttryck i benämningen på direktivet ("om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter"), i skälen 2, 10, 11 och 12 och naturligtvis i dess talrika bestämmelser som föreskriver skyldigheter för de registeransvariga. Rätten till skydd för privatlivet, som mål om uppgiftsskydd i grund och botten handlar om, omfattas dessutom av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det är i vart fall varken nödvändigt eller lämpligt att behandla denna hypotetiska fråga inom ramen för detta mål.

30. Om den nationella domstolen frågade domstolen huruvida ett centraliserat system för uppgiftsbehandling, som tillämpas i fråga om alla personer som bor i Tyskland, är förenligt med kravet i artikel 7 e i direktiv 95/46 skulle svaret på den frågan bli avsevärt mer komplicerat och svårt. Nödvändigheten av ett sådant system skulle behöva bedömas på grundval av andra allmänna intressen än regler för invandring. Detta skulle medföra en avvägning av de allmänna intressen som

31. Jag anser följaktligen att domstolen ska besvara den tredje frågan på följande sätt:

”Ett system för lagring och behandling av uppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är oförenligt med kravet på nödvändighet enligt artikel 7 e i direktiv 95/46 i den mån det innehåller uppgifter utöver dem som anges i artikel 8.3 i direktiv 2004/38 och i den mån är tillgängligt för andra myndigheter än invandrarmyndigheterna. Den centraliserade behandlingen av

personuppgifter som görs endast beträffande medborgare i andra medlemsstater är också oförenlig med kravet på nödvändighet enligt artikel 7 e i direktiv 95/46 såvida det inte kan visas att det inte finns något annat sätt att upprätthålla bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att bedöma.”

III — Förslag till avgörande

32. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen ger följande svar på de frågor som ställts av Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen:

- 1) Ett system för lagring och behandling av uppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är oförenligt med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, i den mån det innehåller uppgifter utöver dem som anges i artikel 8.3 i direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och i den mån det är tillgängligt för andra myndigheter än invandrarmyndigheten. Den centraliserade behandlingen av personuppgifter som görs endast beträffande medborgare i andra medlemsstater är också oförenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet om det finns andra effektiva sätt för upprätthållande av bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att bedöma.

- 2) Ett system för lagring och behandling av uppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är oförenligt med kravet på nödvändighet enligt artikel 7 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, i den mån det innehåller uppgifter utöver dem som anges i artikel 8.3 i direktiv 2004/38 och i den mån det är tillgängligt för andra myndigheter än invandrarmyndigheterna. Den centraliserade behandlingen av personuppgifter som görs endast beträffande medborgare i andra medlemsstater är också oförenlig med kravet på nödvändighet enligt artikel 7 e i direktiv 95/46 såvida det inte kan visas att det inte finns något annat sätt att upprätthålla bestämmelser om invandring och uppehållsrättslig ställning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att bedöma.