JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

3 päivänä huhtikuuta 2008 [1]

1. Nyt esillä oleva asia koskee Saksassa oleskelevien ulkomaisten EU:n kansalaisten henkilötietojen käsittelyä. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko tietojen käsittely keskusrekisterissä, jota hallinnoi Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittotasavallan maahanmuutto- ja pakolaisvirasto) ja jota muutkin viranomaiset voivat käyttää, yhteensoveltuvaa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon, sijoittautumisoikeuden ja direktiivin 95/46 [2] kanssa, kun otetaan huomioon, ettei tällaista rekisteriä pidetä Saksan kansalaisista.

I Tosiseikat

2. Pääasian kantaja Heinz Huber on Itävallan kansalainen. Hän on asunut ja työskennellyt Saksassa vuodesta 1996. Saksassa asuvien ulkomaalaisten, muiden jäsenvaltioiden kansalaiset mukaan luettuina, henkilötiedot tallennetaan Bundesamt für Migration und Flüchtlingen hallinnoimaan keskusrekisteriin. Rekisteriin tallennetut Huberia koskevat tiedot ovat henkilöä koskevat perustiedot ja siviilisääty, passin tiedot, ensimmäinen maahantulopäivä Saksan alueelle, oleskeluoikeudellinen asema, asuinpaikan muutokset maan alueella sekä rekisteriviranomaisen tiedot ja häntä koskevat tiedot toimittaneiden hallintoyksiköiden nimet. Saksan kansalaisten henkilötiedot tallennetaan vain paikallisiin, kunnallisiin rekistereihin, sillä heistä ei pidetä keskusrekisteriä liittovaltiotasolla.

3. Huber pyysi vuonna 2002 häntä koskevien tietojen poistamista keskusrekisteristä EY 12 ja EY 49 artiklan sekä direktiivin 95/46 nojalla. Tuolloin toimivaltainen Bundesverwaltungsamt (liittovaltion hallintovirasto) hylkäsi pyynnön, ja myös samaan virastoon tehty oikaisuvaatimus hylättiin. Huber nosti tuolloin asiasta kanteen Verwaltungsgerichtissä (hallintotuomioistuin). Verwaltungsgericht hyväksyi kanteen ja totesi, että kantajan

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31) (jäljempänä direktiivi 95/46).

tietojen tallentaminen oli yhteensoveltumatonta yhteisön oikeuden kanssa. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge on valittanut Verwaltungsgerichtin tuomiosta, joten Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylin hallintotuomioistuin) on keskeyttänyt asian käsittelyn ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä:

”Onko ulkomaisten unionin kansalaisten henkilötietojen yleinen käsittely ulkomaalaisista pidettävässä keskusrekisterissä yhteensoveltuvaa

a) unionin kansalaisten, jotka käyttävät oikeuttaan vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa (EY 12 artiklan ensimmäinen kohta luettuna yhdessä EY 17 artiklan ja EY 18 artiklan 1 kohdan kanssa),

b) jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle koskevien rajoitusten kiellon (EY 43 artiklan ensimmäinen kohta) kanssa, ja

c) [direktiivin 95/46] 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa?”

II Asian tarkastelu

4. Kaksi ensimmäistä kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämää kysymystä koskevat sitä, onko ulkomaisten unionin kansalaisten tietojen käsittelyä koskeva Saksan järjestelmä yhteensoveltuva ensinnäkin EY 12 artiklassa (luettuna yhdessä unionin kansalaisuutta koskevan EY 17 artiklan sekä oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella Euroopan unionin alueella koskevan EY 18 artiklan 1 kohdan kanssa) vahvistetun yleisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa ja toiseksi EY 43 artiklassa taatun sijoittautumisoikeuden kanssa. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että EY 12 artikla on asian tarkastelussa sopivin oikeudellinen perusta, sillä kantaja on selvästikin käyttänyt yhteisön oikeuden mukaista, EY 18 artiklan 1 kohdassa taattua oikeuttaan tulla toiseen jäsenvaltioon. Itse asiassa arvelen, että syrjintää koskeva kysymys on

tässä asiassa keskeinen. Jos Saksan järjestelmän katsotaan olevan yhteensoveltumaton EY 12 artiklassa määrätyn kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa suhteessa oikeuteen vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella, järjestelmää ei voida säilyttää riippumatta siitä, vaikuttaako se tai saattaako se vaikuttaa kantajan sijoittautumisoikeuteen. Käsittelenkin ensin syrjintää koskevaa kysymystä ja siirryn sitten direktiivin 95/46 mukaiseen tarpeellisuusvaatimukseen, joka on yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn kolmannen kysymyksen aiheena. [3]

A *Syrjiikö Saksan järjestelmä ulkomaisia EU:n kansalaisia?*

Toisiinsa rinnastettavat tapaukset

5. Kaikki asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että Saksan kansalaisten henkilötietojen käsittely poikkeaa merkittävästi muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten tietojen käsittelystä. Saksassa ei ole keskitettyä järjestelmää maan omien kansalaisten henkilötietojen kirjaamista, tallentamista ja käsittelyä varten. Saksassa on kuitenkin noin 7 700 kunnallista väestörekisteriä, joihin on kirjattu kansalaisten henkilöä koskevia perustietoja mutta joita ei ole liitetty toisiinsa ja joista ei voida tehdä keskitettyjä ja samanaikaisia hakuja. Sen sijaan ulkomaalaisten, EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset mukaan luettuina, henkilötiedot tallennetaan paitsi kunnallisiin rekistereihin myös ulkomaalaisten keskusrekisteriin, jota hallinnoi Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Lisäksi keskusrekisteri on huomattavasti laajempi kuin kunnalliset rekisterit ja sisältää sellaisiakin tietoja, joita ei kirjata kunnallisiin rekistereihin, kuten passin tiedot, maahantulo- ja maastapoistumispäivät, oleskeluoikeudellisen aseman, tiedot mahdollisesta pakolaisasemaa koskevasta hakemuksesta ja sen tuloksesta, tiedot karkotuspäätöksistä ja niitä koskevista täytäntöönpanotoimista, tiedot rekisteröidyn epäillystä rikollisesta toiminnasta ja tiedot rikostuomioista. Saksan kansalaisia ja ulkomaisia unionin kansalaisia kohdellaan siis eri tavoin kolmen seikan osalta: ensinnäkin ulkomaalaisten henkilötiedot kirjataan paitsi kunnallisiin rekistereihin, joihin kirjataan Saksan kansalaistenkin tiedot, myös ulkomaalaisten keskusrekisteriin; toiseksi keskusrekisteri sisältää rekisteröidyistä enemmän tietoja kuin paikalliset rekisterit; ja kolmanneksi eri viranomaiset voivat helposti käyttää ulkomaalaisten tietoja keskusrekisterin kautta, kun taas Saksan kansalaisten osalta tätä mahdolli-

3 – Kahta ensimmäistä kysymystä on syytä tarkastella yhdessä siksikin, ettei ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä anneta riittävästi tietoja, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia, vaikuttaako juuri tämä tietojen käsittelytapa kielteisesti kantajan EY 43 artiklan mukaiseen sijoittautumisoikeuteen. Myös Kreikan hallitus on sitä mieltä, että asiaa on arvioitava EY 12 artiklan eikä EY 43 artiklan nojalla, sillä siihen ei liity sijoittautumisoikeutta koskevia kysymyksiä.

suutta ei ole. Kysymys koskeekin sitä, onko tällainen erilainen kohtelu kiellettyä syrjintää.

6. Saksan hallitus muistuttaa, että syrjinnästä voi olla kyse vain silloin, jos kahta toisiinsa rinnastettavaa tapausta kohdellaan eri tavoin. Jäsenvaltioiden velvollisuus olla syrjimättä ketään kansallisen alkuperän perusteella tarkoittaa siis, että vain samanlaisia tapauksia voidaan kohdella samalla tavoin. Saksan kansalaisten oleskeluoikeudellinen asema poikkeaa ulkomaalaisten asemasta, joten nämä kaksi henkilöryhmää eivät ole samassa asemassa, eikä kyse siten ole syrjinnästä. Tanskan hallitus on samaa mieltä ja huomauttaa, että määrätyn valtion kansalaisilla on aina oikeus tulla tähän kotimaahansa ja oleskella siellä, eikä kyseinen maa Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mukaisesti voi koskaan karkottaa heitä tai evätä heiltä maahantuloa, kun taas ulkomaisille unionin kansalaisille myönnetään maahantulo- ja oleskeluoikeudet yksinomaan yhteisön oikeuden nojalla. Alankomaiden hallituksen mukaan ratkaiseva peruste päätettäessä siitä, ovatko kaksi tapausta toisiinsa rinnastettavia, on tietojen käsittely oleskeluoikeuden osalta. Saksassa asuvalla Saksan kansalaisella ja Saksassa asuvalla toisen jäsenvaltion kansalaisella on erilainen oleskeluoikeus – ensiksi mainitulla on kansalaisuuteen perustuva rajoittamaton oikeus, viimeksi mainitulla taas yhteisön oikeuden nojalla myönnetty rajoitettu oikeus – joten heidän henkilötietojaan voidaan kohdella eri tavoin loukkaamatta ulkomaalaisten oikeutta olla tulematta syrjityksi kansalaisuuden perusteella. Asiassa onkin pohjimmiltaan kyse siitä, että vaikka Saksassa on kaksi erilaista tietojenkäsittelyjärjestelmää, joita sovelletaan rekisteröidyn kansalaisuuden mukaan, kyse ei voi olla kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä siksi, etteivät Saksan kansalaiset ole rinnastettavissa EU:n kansalaisiin. Ensiksi mainituilla on rajoittamaton oikeus oleskella maassa, kun taas viimeksi mainituilla tällaista oikeutta ei ole.

7. En ole vakuuttunut tästä päätelmästä. Tarkastelun lähtökohdaksi olisi otettava se, että Saksassa on kaksi tietojenkäsittelyjärjestelmää, joista toinen on saksalaisille ja toinen ulkomaisille unionin kansalaisille. On toki sinänsä totuudenmukaista sanoa, ettei Saksan kansalaisilla ja ulkomaalaisilla ole samoja oleskeluoikeuksia. Tämä on kuitenkin ilmiselvää; se ei kerro mitään siitä, miten erilaisen oleskeluoikeudellisen aseman tulisi liittyä Saksan kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten henkilötietojen keräämiseen ja käsittelyyn. Saksan, Tanskan ja Alankomaiden hallitusten käsityksen mukaan se seikka, että ulkomaisilla EU:n kansalaisilla on maan omiin kansalaisiin verrattuna rajoitetut oleskeluoikeudet, on siis tässä asiassa viimeinen sana, mutta oikeastaan tilanne on päinvastainen: se on vasta alkua. Ennen kuin todetaan, ettei kyse ole syrjinnästä, ei voida pelkästään sanoa, että

Saksan kansalaiset ja ulkomaalaiset eivät ole samassa tilanteessa. On myös pystyttävä osoittamaan, että tapausten erilaisuudella voidaan perustella erilainen kohtelu. Erilaisen kohtelun on siis liityttävä ja oltava oikeassa suhteessa tapausten erilaisuuteen. Olen siten komission kanssa samaa mieltä siitä, että ennen kuin voimme päättää, onko Saksan kansalaisen tapaus rinnastettavissa EU:n kansalaisen tapaukseen sen osalta, miten Saksan viranomaiset keräävät ja käsittelevät henkilötietoja, meidän on tutkittava, mihin tarkoituksiin näitä tietoja kerätään ja miten niitä käsitellään. Saksan hallitus väittää, että henkilötietojen järjestelmällinen käsittely keskusrekisterissä on tarpeen maahanmuuttolainsäädännön ja oleskeluoikeudellisen aseman kannalta, tehokasta yleistä lainvalvontaa varten ja tilastotietojen keräämiseksi. Käsittelen kutakin seikkaa erikseen.

Oleskeluoikeudellista asemaa ja maahanmuuttoa koskevat säännöt

8. Saksan hallituksen ensisijainen perustelu on, että jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeuden nojalla asettaa rajoituksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulolle ja oleskelulle niiden alueella ja jopa karkottaa heidät. Voidakseen käyttää tätä toimivaltaa Saksan viranomaiset tarvitsevat tehokkaan mekanismin, jonka avulla ne keräävät maassa oleskelevien ulkomaalaisten henkilötietoja ja seuraavat heidän liikkeitään; tällaista mekanismia ei tarvita saksalaisia varten, sillä heillä on rajoittamaton oikeus oleskella maassa eikä heitä voida koskaan karkottaa. Saksan hallitus esittää tämän näkemyksen tueksi kaksi perustelua. Ensinnäkin se väittää, että direktiivissä 2004/38/EY annetaan jäsenvaltioille toimivalta vaatia maassa oleskelevia ulkomaisia EU:n kansalaisia rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona, joten siinä epäsuorasti sallitaan heidän tietojensa kerääminen ja käsittely. [4] Toiseksi Saksan hallitus vetoaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Watson ja Belmann antamaan tuomioon. [5] Tuo asia koski Italian lainsäädäntöä, jossa kaikille ulkomaalaisille, yhteisön kansalaiset mukaan luettuina, asetettiin velvollisuus ilmoittautua kolmessa päivässä Italiaan saavuttuaan paikalliselle poliisille ja jossa määrättiin sakkoa tai vankeutta sekä mahdollinen maastakarkotus, mikäli henkilö laiminlöi velvollisuutensa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että maastakarkotus oli ”epäilemättä – – yhteensopimaton” [6] perustamissopimuksen määräysten kanssa, kun taas mahdollisten muiden seuraamusten oli oltava oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen, eivätkä ne saaneet muodostua esteeksi henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin seuraavaa: ”Kun yhteisön oikeudessa vahvistetaan henki-

4 – Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 ja oikaisu EUVL L 229, s. 35) 8 artikla.

5 – Asia 118/75, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, Kok. Ep. III, s. 153).

6 – Ibidem, tuomion 20 kohta.

löiden vapaa liikkuvuus ja annetaan jokaiselle sen soveltamisalaan kuuluvalle henkilölle oikeus päästä jäsenvaltioiden alueelle perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti, siinä ei suljeta pois jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, joilla halutaan varmistaa, että kansallisilla viranomaisilla on tarkka tieto väestön liikkeistä maansa alueella.” [7] Saksan hallitus väittää, että koska jäsenvaltioilla on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä saadakseen tarkan tiedon väestön liikkeistä, on selvää, että niillä on toimivalta perustaa rekisteri, joka sisältää tietoa maahan tulevista tai maasta poistuvista henkilöistä silloinkin, kun tiedot kerätään vain EU:n kansalaisista.

9. Jäsenvaltioille ei kuitenkaan direktiivissä 2004/38 eikä asiassa Watson ja Belmann annetussa tuomiossa anneta rajoittamatonta toimivaltaa ottaa käyttöön rekisteröinti- ja seurantajärjestelmiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia varten. Rekisteröintivaatimus tarkoittaa toki väistämättä, että joitakin EU:n kansalaisten henkilötietoja kerätään, tallennetaan ja käsitellään. Direktiivissä 2004/38 ei kuitenkaan erikseen säädetä, miten tämä on tehtävä. Kukin jäsenvaltio voi päättää tästä itse, mutta sen on käytettävä toimivaltaansa tavalla, joka on yhteensoveltuva sille yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden kanssa, mukaan luettuna velvoite olla syrjimättä ketään kansallisen alkuperän perusteella. Se seikka, että yhteisön lainsäätäjä on epäsuorasti hyväksynyt jonkinlaisen tietojenkeruun mahdollisuuden, ei siten tarkoita, että se olisi sallinut jäsenvaltioiden perustaa minkä tahansa sopivaksi katsomansa tietojenkeruu- ja tietojenkäsittelyjärjestelmän.

10. Katson vastaavasti, että Saksan hallitus tulkitsee liian laajentavasti edellä mainittua otetta asiassa Watson ja Belmann annetusta tuomiosta. Tuossa asiassa pelkästään vahvistetaan, että jäsenvaltiot voivat seurata väestön liikkeitä. Siinä ei luoda kansallisten viranomaisten yleistä oikeutta harjoittaa tällaista seurantaa millä tahansa sopivaksi tai käteväksi katsomallaan tavalla, eikä siinä suinkaan vapauteta jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa niille yhteisön oikeudessa asetettuja velvoitteita ja etenkin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa. Saksan viranomaiset voivat toteuttaa toimenpiteitä väestön liikkeiden seuraamiseksi, mutta tällaisten toimenpiteiden on oltava yhteensoveltuvia perustamissopimuksen ja muiden asiaa koskevien yhteisön oikeuden säännösten kanssa.

11. Meidän on siten tutkittava niitä Saksan järjestelmän kolmea piirrettä, jotka johtavat Saksan kansalaisten ja unionin kansalaisten

7 – Ibidem, tuomion 17 kohta.

erilaiseen kohteluun, sekä arvioitava, ovatko ne perusteltuja oleskelua ja maahanmuuttoa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

12. Sitä, että unionin kansalaisten tiedot annetaan paitsi maahanmuuttoviranomaisten myös yleensä hallintoviranomaisten käyttöön, ei selvästikään voida perustella oleskelua koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamisella. Vaikka kyseinen järjestelmä onkin tarpeen, jotta maahanmuuttoviranomaiset voivat hoitaa tehtävänsä, tämä ei tarkoita, että järjestelmään tallennetut tiedot olisi annettava muiden hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten käyttöön. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä todetaan, että paitsi Bundesamt für Migration und Flüchtlinge myös monet muut viranomaiset ja laitokset, kuten poliisi, turvallisuusviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet, voivat käyttää ulkomaalaisten rekisteriin tallennettuja tietoja. Jotkin näistä viranomaisista voivat hakea tietoja automatisoidussa menettelyssä. Myös yksityisille hyväntekeväisyysjärjestöille, muiden valtioiden viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille voidaan antaa oikeus käyttää näitä tietoja. On selvää, että tietojen kerääminen ja käsittely ulkomaalaisten keskusrekisterin kautta on erittäin laajaa ja ulottuu maahanmuuton valvonnasta kaikenlaisiin yksilön ja valtion välisiin suhteisiin. Saksan eri viranomaiset voivat keskusrekisterin kautta hakea maassa asuvien EU:n kansalaisten henkilötietoja, seurata järjestelmällisesti ja vaivatta tietoja heidän olinpaikoistaan sekä jakaa keskenään kaikkia tällaisessa seurannassa tarvitsemiaan tietoja. Bundesamt für Migration und Flüchtlingen rekisteri on siis paljon muutakin kuin maahanmuuttorekisteri; se on kattava tietokanta, jonka kautta EU:n kansalaisten henkilötiedot ovat viranomaisten käden ulottuvilla. Saksan kansalaisia kohdellaan täysin eri tavoin, sillä heitä varten ei ole vastaavaa tietojenkeruumekanismia. Jos hallintoelin tarvitsee tietoa Saksan kansalaisesta, sen on tehtävä paljon vaivalloisempi ja monimutkaisempi haku kunnallisista rekistereistä, joita ei hallinnoida keskitetysti, joista ei voida tehdä samanaikaisia hakuja ja jotka sisältävät vähemmän tietoja kuin ulkomaalaisten rekisteri.

13. Samasta syystä olen sitä mieltä, ettei ulkomaalaisten keskusrekisteriin tallennettujen tietojen määrää voida perustella. Unionin kansalaisen rekisteröinti sallitaan direktiivissä 2004/38 yksinomaan tämän oleskeluoikeudellisen aseman ja oleskeluoikeuden toteamista varten. Tästä seuraa, että ainoat tiedot, joita jäsenvaltiot voivat laillisesti kerätä ja käsitellä, koskevat unionin kansalaisen oleskeluoikeutta. Direktiivin 2004/38 8 artiklan 1 kohdassa säädetään rekisteröintivelvollisuuden mahdollisuudesta, ja sen 3 kohdassa todetaan, mitä tietoja ja asiakirjoja kansalliset viranomaiset voivat vaatia rekiste-

röintitodistuksen antamista varten. Unionin kansalaisia voidaan vaatia osoittamaan henkilöllisyytensä esittämällä passi tai henkilökortti ja antamaan työssäoloa tai opiskelua vastaanottavassa maassa koskeva asiakirja (jos he tulevat maahan opiskelijoina tai työntekijöinä) tai todistus varoistaan; tämä luettelo on tyhjentävä eikä ohjeellinen. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat katsoneet hyväksymällä 8 artiklan 3 kohdan, että siinä säädetyt tiedot ovat riittävät, jotta jäsenvaltiot voivat käyttää oikeuttaan seurata maahan tulevia ja siellä oleskelevia henkilöitä. Sitä, että tietoja kerätään, tallennetaan ja käsitellään – kuten Saksassa nykyisin tehdään – enemmän kuin direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa sallitaan, ei näin ollen voida perustella oleskelua ja maahanmuuttoa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamisella.

14. Saksan järjestelmän kolmanteen saksalaisten ja ulkomaalaisten unionin kansalaisten erilaiseen kohteluun johtavaan piirteeseen eli siihen, että viimeksi mainittuja varten on keskusrekisteri ja ensiksi mainittuja varten paikallisia rekistereitä, liittyy varsin hankala kysymys: onko unionin kansalaisten henkilötietojen *järjestelmällinen* ja *keskitetty* käsittely tarpeen maahantuloa ja oleskelua koskevien yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten valvomiseksi?

15. Minun on heti sanottava, että kahden erillisen tietojenkäsittelyjärjestelmän olemassaolo langettaa ikävän varjon ulkomaisten unionin kansalaisten ylle, sillä Saksan hallitus seuraa heitä paljon tarkemmin ja järjestelmällisemmin kuin Saksan kansalaisia. Kun kansalaisuutta sekä maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevien EU:n oikeuden määräysten ja säännösten taustalla on se ajatus, että ihmisten tulisi voida kotoutua vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja saada osakseen samaa kohtelua kuin maan kansalaisten, kyseinen järjestelmä pitää yllä erottelua ”meidän” – maan omien kansalaisten – ja ”muiden” – ulkomaalaisten – välillä. Tällainen järjestelmä saattaa vahvistaa yksittäisten ihmisten tai tiettyjen väestöryhmien ennakkoluuloja ulkomaalaisia kohtaan ja on omiaan leimaamaan unionin kansalaiset pelkästään heidän kansallisen alkuperänsä perusteella. On myös syytä panna merkille, että ihmisten järjestelmällinen seuranta yhdistetään tietyissä Euroopan valtioissa historiallisista syistä epädemokraattisiin ja totalitaarisiin hallintojärjestelmiin, mikä osittain selittää, miksi niin monet ihmiset Euroopassa pitävät tällaisia järjestelmiä hyvin kyseenalaisina. Toisaalta Euroopassa on valtioita, joissa on keskitettyjä tietojenkäsittelyjärjestelmiä, eikä niihin juurikaan liity yhteiskunnallisia kiistoja. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksen tekee entistä arkaluonteisemmaksi se, että keskitetty käsittely koskee ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tietoja. Samalla tätä voitaisiin pitää seurauksena muiden jäsenvaltioiden kansalaisten erilaisesta oleskeluoikeudellisesta asemasta Saksassa.

16. Mielestäni ratkaisevaa on *tehokkuus*, ja tämän seikan arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Sen on kysyttävä, onko olemassa muita tietojenkäsittelytapoja, joiden avulla maahanmuuttoviranomaiset voivat varmistaa oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen. Jos se vastaa tähän kysymykseen myöntävästi,

unionin kansalaisten tietojen keskitettyä tallentamista ja käsittelyä olisi pidettävä lainvastaisena. Vaihtoehtoisen järjestelmän ei välttämättä tarvitse olla *kaikkein* tehokkain tai sopivin; riittää, että se kykenee suoriutumaan tehtävästään. Vaikka keskusrekisteri olisikin siis tehokkaampi, kätevämpi tai helppokäyttöisempi kuin muut vaihtoehdot (kuten hajautetut, paikalliset rekisterit), viimeksi mainitut ovat selvästi suositeltavia, jos niiden avulla voidaan osoittaa unionin kansalaisten oleskeluoikeudellinen asema.

17. Kansallisen tuomioistuimen olisi erilaisten rekisteröintijärjestelmien tehokkuutta arvioidessaan otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee oikeutta tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä, sillä juuri näissä tuomioissa määritellään kansallisten viranomaisten toimivalta tällä alalla ja sen rajat. On esimerkiksi ollut selvää jo vuosia, ettei jäsenvaltio voi estää toisen jäsenvaltion kansalaista tulemasta alueelleen eikä karkottaa häntä mielivaltaisesti; maahantulon epäämistä tai karkotuspäätöstä voidaan perustella ainoastaan yksilön omalla sellaisella käyttäytymisellä, joka on todellinen ja vakava uhka yhteiskunnalle. [8] Tätä toimivaltaa on lisäksi tulkittava suppeasti, sillä se muodostaa poikkeuksen vapaata liikkuvuutta unionissa koskevasta perusperiaatteesta. [9] Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin vahvistanut nämä periaatteet asiassa komissio vastaan Espanja antamassaan tuomiossa [10] ja asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa, [11] ja yhteisön lainsäätäjä on tunnustanut ne lainsäädäntötasolla direktiivissä 2004/38. [12]

18. Kaikenlainen keskustelu, joka koskee oikeutta oleskella jäsenvaltiossa ja sen rajoja, olisi toki käytävä suhteessa unionin kansalaisuuden käsitteeseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen jälkeen emme enää voi ajatella EU:n kansalaisten asemaa ja heidän oikeuksiaan tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä samalla tavoin kuin ennen. Yhteisöjen tuomioistuin selvitti tätä sääntöä asiassa Baumbast antamassaan tuomiossa seuraavasti: ”– – EY:n perustamissopimukseen on sittemmin otettu unionin kansalaisen asemaa koskevat määräykset ja – – jokaisen unionin kansalaisen oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella tunnustetaan EY 18 artiklan 1 kohdassa. EY 17 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. *Unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema* [kursivointi tässä].” [13] Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, syrjintätapausten lähtökohtana olisi oltava, että unionin kansalaisilla on oikeus samaan kohteluun kuin maan omilla

8 – Asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395); asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297, Kok. Ep. II, s. 463); asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485).

9 – Asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495) ja em. asia Bouchereau.

10 – Asia C-503/03, tuomio 31.3.2006 (Kok. 2006, s. I-1097).

11 – Asia C-441/02, tuomio 27.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3449).

12 – Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa säädetään, että maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perustuttava yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, jonka on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Yksilöllä, johon tällaisia toimenpiteitä sovelletaan, on 31 artiklan nojalla oltava mahdollisuus hakea niihin muutosta tuomioistuimessa tai hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä, väliaikainen muutoksenhaku mukaan luettuna.

13 – Asia C-413/99, Baumbast, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 81 ja 82 kohta).

kansalaisilla, jollei nimenomaisista poikkeuksista muuta johdu. [14] Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto ei enää ole pelkästään vapaata liikkuvuutta palveleva väline; se muodostaa unionin kansalaisuuden käsitteen ytimen ja sanelee, missä määrin viimeksi mainittu asettaa jäsenvaltioille velvoitteen kohdella unionin kansalaisia maan omina kansalaisina. Vaikka unionin tavoitteena ei olekaan korvata jäsenvaltioiden kansoja ”unionin kansalla”, se edellyttää, ettei jäsenvaltioissa enää ajatella ja toimita yksinomaan oman maan kansalaisten parhaan edun mukaisesti vaan myös – mahdollisuuksien mukaan – kaikkien EU:n kansalaisten etujen mukaisesti.

19. Kun yhteisöjen tuomioistuin kuvaa unionin kansalaisen asemaa kansalaisten ”perustavanlaatuiseksi asemaksi”, kyseessä ei ole poliittinen lausunto; siinä viitataan unionin kansalaisuuteen *oikeudellisena* käsitteenä, joka kulkee käsi kädessä unionin kansalaisten erityisoikeuksien kanssa. Niistä ensisijaisena on oikeus tulla toiseen jäsenvaltioon ja asua siellä. Tämä uusi sääntö vahvistetaan direktiivin 2004/38 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa: ”Unionin kansalaisille on perustamissopimuksessa myönnetty suoraan henkilökohtainen perusoikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, eikä tämä edellytä hallinnollisten menettelyjen noudattamista.”

14 – Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

20. Katson edellä olevan arvioinnin perusteella, ettei kyseessä olevan tietojenkäsittelyjärjestelmän kahta piirrettä – sitä voivat käyttää muutkin viranomaiset kuin Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ja se sisältää direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa sallittujen tietojen lisäksi useita muita henkilötietoja – voida perustella maahanmuuttolainsäädännön ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien säännösten noudattamisen varmistamisella. Järjestelmän keskitettyä luonnetta voidaan perustella vain, jos kansallinen tuomioistuin päättelee tarkasteltuaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeutta tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä, että keskusrekisteri on ainoa tehokas keino varmistaa maahanmuuttolainsäädäntöä ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien säännösten noudattaminen.

Yleinen lainvalvonta ja tilastotiedot

21. Saksan hallitus väittää, että oleskeluoikeudellista asemaa ja maahanmuuttoa koskevien seikkojen lisäksi on yleiseen lainvalvontaan liittyviä näkökohtia, kuten rikollisuuden ja turvallisuusuhkien torjunta, joilla voidaan perustella saksalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten erilaista kohtelua. Lain-

valvonta ja rikollisuuden torjunta voisivatkin periaatteessa olla yleistä järjestystä koskeva perusteltu syy rajoittaa yhteisön oikeudessa annettuja oikeuksia. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi vedota siihen valikoivasti eli käyttää sitä alueellaan asuvia EU:n kansalaisia vastaan mutta olla käyttämättä sitä omia kansalaisiaan vastaan. Jos keskusrekisteri on tehokkaan yleisen lainvalvonnan kannalta niin tärkeä, sen pitäisi ilman muuta kattaa kaikki tietyssä maassa asuvat kansalaisuudesta riippumatta. Kansalliset viranomaiset eivät voi vain sanoa, että rikollisuuden torjunta edellyttää EU:n kansalaisten henkilötietojen muttei maan omien kansalaisten henkilötietojen järjestelmällistä käsittelyä. Tämä merkitsisi itse asiassa sitä, että EU:n kansalaiset muodostavat suuremman uhan turvallisuudelle ja syyllistyvät rikoksiin todennäköisemmin kuin maan omat kansalaiset, mitä – kuten komissio huomauttaa – ei missään nimessä voida hyväksyä.

22. On toki pohdittava myös helppoutta. Poliisin ja turvallisuusviranomaisten on helppo valvoa yksilön liikkeitä ja käyttäytymistä, kun niillä on jokaisen maassa asuvan ulkomaalaisen henkilötiedot sisältävä kattava tietokanta. On paljon vaivalloisempaa ja hitaampaa etsiä tarvittavat tiedot tuhansista paikallisista rekistereistä, kuten Saksan kansalaisten osalta on tehtävä. Hallinnollisella helppoudella ei kuitenkaan ensinnäkään voida koskaan perustella kansalaisuuteen perustuvaa syrjivää kohtelua tai muuta yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien rajoitusta; [15] toiseksi, jos poliisi tarvitsee helpon valvontamenetelmän, on selvää, että sen täytyy tarvita sama järjestelmä niin saksalaisia kuin ulkomaalaisia varten.

23. Saksan hallitus väittää vielä, että EU:n kansalaisten keskusrekisteriä tarvitaan tilastotietojen keräämiseksi muuttoliikkeestä ja väestön liikkeistä Euroopassa. Se mainitsee tältä osin muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista 11.7.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 862/2007. [16] Asetuksessa ei kuitenkaan edellytetä eikä sallita sellaisten EU:n kansalaisten henkilötietoja sisältävän tietokannan perustamista, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tilastot ovat luonteeltaan nimettömiä ja persoonattomia. Saksan viranomaisten tarvitsee asetuksen mukaisten velvoitteidensa täyttämiseksi vain kerätä tällaiset nimettömät tiedot muuttoliikkeestä.

24. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi mielestäni vastattava seuraavasti kysymykseen siitä,

15 – Ks. asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 45 kohta) (”Hallinnollisilla syillä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio poikkeaa yhteisön oikeuden säännöistä. Tämä periaate pätee erityisesti silloin, kun kyseisellä poikkeamisella estetään jonkin yhteisön oikeuden mukaisen perusvapauden käyttäminen tai rajoitetaan sitä.”)

16 – EUVL L 199, s. 23.

onko Saksan järjestelmä kansalliseen alkuperään perustuvaa syrjintää:

Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietojentallennus- ja käsittelyjärjestelmä on yhteensoveltumaton kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa, siltä osin kuin se sisältää muita kuin direktiivin 2004/38/EY 8 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tietoja ja sitä voivat käyttää muut viranomaiset kuin maahanmuuttoviranomainen. Myös ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettava henkilötietojen keskitetty käsittely on yhteensoveltumaton kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa, jos maahanmuuttoa ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi on muita tehokkaita keinoja; tämän seikan arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

B *Direktiivissä 95/46 säädetty tarpeellisuusvaatimus*

25. Tältä osin merkityksellinen säännös on direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohta, jossa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan, – – jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan.” Meidän on siis kysyttävä, onko keskitetty käsittelytapa tarpeen yleistä etua koskevan perustellun tavoitteen saavuttamiseksi.

26. Saksan hallitus katsoo yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, että tässä asiassa kyseessä oleva yleinen etu liittyy siihen, että jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa unionin kansalaisten maahantuloa ja oleskelua niiden alueella koskevan yhteisön oikeuden noudattamisen varmistamiseksi. Saksan hallitus väittää, että nykyisin voimassa oleva tietojenkäsittelyjärjestelmä on tarpeen tämän tehtävän suorittamiseksi, sillä ei ole muita, vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joiden avulla kansalliset viranomaiset voivat varmistaa maahanmuuttolainsäädännön noudattamisen.

27. Tarpeellisuuden käsitteellä on yhteisön oikeudessa pitkä historia, ja se on vakiintunut osaksi suhteellisuusperiaatteen arviointia. Se tarkoittaa, että viranomaisen, joka toteuttaa yhteisön oikeudessa suojattuun oikeuteen puuttuvan toimenpiteen saavuttaakseen perustellun tavoitteen, on osoitettava, että toimenpide on vähiten rajoittava tämän tavoitteen saavuttamiseksi.[17] Lisäksi, kun henkilötietojen käsittely saattaa loukata perusoikeutta yksityisyyteen, myös oikeuden yksityis- ja perhe-elämään takaava Euroopan

17 – Ks. mm. yhdistetyt asiat 133/85, 134/85, 135/85 ja 136/85, Rau ym., tuomio 21.5.1987 (Kok. 1987, s. 2289).

ihmisoikeussopimuksen 8 artikla on merkityksellinen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Österreichischer Rundfunk ym. antamassaan tuomiossa, että kun kansallinen toimenpide on yhteensoveltumaton ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa, se ei voi täyttää myöskään direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdasta ilmenevää vaatimusta. [18] Kyseisen 8 artiklan 2 kohdassa määrätään, että yksityiselämään puuttuminen voi olla perusteltua, jos sillä tavoitellaan jotakin kyseisessä määräyksessä lueteltua päämäärää ja se on ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että adjektiivilla ”välttämätön” tarkoitetaan sitä, että kyseessä on valtion ”pakottava yhteiskunnallinen tarve” toimia tietyllä tavalla ja että toteutettu toimenpide on oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään nähden. [19]

28. Kaikki tämä tarkoittaa, että tämän asian tosiseikkojen ollessa kyseessä vastaus kolmanteen kysymykseen edellyttää olennaisilta osin samanlaista arviointia kuin vastaus kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevaan kysymykseen. Olen jo selvittänyt, että kyseessä olevassa tietojenkäsittelyjärjestelmässä on kolme kiistanalaista piirrettä. Kahden ensimmäisen piirteen osalta vastaus siihen kysymykseen, ovatko ne tarpeen direktiivin 95/46 nojalla, on sama kuin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteesta tehtävä päätelmä: ne eivät ole tarpeen ainakaan ulkomaisten EU:n kansalaisten maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi, jonka Saksan hallitus väittää olevan direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitettu yleinen etu. Tämän tehtävän suorittamiseksi tarvitaan vain, että asianomainen viranomainen eli Bundesamt für Migration und Flüchtlinge käsittelee unionin kansalaisten henkilötiedot. Tietojen siirtäminen [20] muille viranomaisille ei täytä direktiivissä säädettyä tarpeellisuusvaatimusta. Sama koskee keskusrekisteriin kerättyjen tietojen määrää. Ainoat tiedot, joita perustellusti voidaan tallentaa ja käsitellä, ovat maahanmuuttoa ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi olennaiset tiedot. Unionin kansalaisten osalta nämä tiedot luetellaan tyhjentävästi direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa; muita kuin siinä lueteltuja tietoja ei voida pitää maahanmuuttolainsäädännön kannalta tarpeellisina. Näin ollen sekään, että ulkomaalaisten keskusrekisteri sisältää myös muita tietoja, ei täytä direktiivin 95/46 mukaista tarpeellisuusvaatimusta.

29. Jäljellä on vielä kolmas Saksan järjestelmän piirre eli sen keskitetty luonne. Onko tällainen tietojenkäsittelytapa yhteensoveltuva direktiivin 95/46 mukaisen tarpeellisuusvaatimuksen kanssa? Vastaus ei taaskaan poikkea ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta. Kansallisen tuomiois-

18 – Yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4989, 91 kohta).

19 – Ks. mm. asia Gillow v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.11.1986, A-sarja, nro 109, 55 kohta ja asia Z v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.2.1997, Recueil 1997-I.

20 – Henkilötietojen luovuttaminen siirtämällä ja levittäminen ovat direktiivin 95/46 2 artiklan b alakohdan mukaan tietojen käsittelyä.

tuimen on mielestäni ratkaistava tämä kysymys edellä esitettyjen seikkojen perusteella. [21] Saksan hallituksella on tosin tiettyä liikkumavaraa päättäessään, miten se pyrkii saavuttamaan perustellut tavoitteensa, mutta direktiivin 95/46 mukainen tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa, että sen on osoitettava, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua Saksassa koskevien yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten noudattamista on mahdotonta valvoa, ellei heidän tietojaan käsitellä keskitetysti. Sen, että keskitetty käsittely on vaivattomampaa, helpompaa tai nopeampaa kuin vaihtoehtoiset käsittelytavat, ei pitäisi riittää perusteluksi sille, että hallituksen toimenpide katsotaan välttämättömäksi.

30. Kysymys olisi erilainen ja paljon monimutkaisempi, ja siihen olisi kenties vaikea vastata, jos kansallinen tuomioistuin pyytäisi yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko kaikkiin Saksassa oleskeleviin henkilöihin sovellettava keskitetty tietojenkäsittelyjärjestelmä yhteensoveltuva direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa säädetyn vaatimuksen kanssa; tällaisen järjestelmän tarpeellisuutta olisi perusteltava muulla yleiseen etuun liittyvällä syyllä kuin maahanmuuttopolitiikalla. Tämä edellyttäisi punnintaa tällaisella keskitetyllä järjestelmällä tavoiteltavien yleisten etujen ja kyseisellä direktiivillä suojattujen yksilön oikeuksien välillä. Vaikka direktiivillä pyritään poistamaan henkilötietojen liikkuvuuden esteet, jotka voivat vaikuttaa kansainväliseen taloudelliseen toimintaan, sen tavoitteena on saavuttaa myös tietosuojan korkea taso yhteisössä. Tietosuojaa ja yksityisyyttä koskeva huoli ei ole alisteinen tietojen vapaata liikkuvuutta koskevalle päämäärälle, vaan se vaikuttaa sen rinnalla ja muodostaa perustan kaikelle lailliselle tietojenkäsittelylle. Tietosuoja ei siis direktiivin 95/46 yhteydessä ole yksinomaan liitännäinen taloudelliselle toiminnalle, jota voidaan edistää tietojenkäsittelyn avulla, vaan se on sen kanssa samanarvoinen. Tämä näkyy direktiivin nimessä (”yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta”), sen johdanto-osan 2, 10, 11 ja 12 perustelukappaleessa ja – luonnollisesti – sen lukuisissa säännöksissä, joissa rekisterinpitäjille asetetaan nimenomaisia velvoitteita. Sitä paitsi oikeus yksityisyyteen – sillä siitähän tietosuojaa koskevissa asioissa pohjimmiltaan on kyse – suojataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Joka tapauksessa tätä hypoteettista kysymystä ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaistakaan käsitellä nyt esillä olevassa asiassa.

31. Katson näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi vastattava kolmanteen kysymykseen seuraavasti:

21 – Yhteisöjen tuomioistuin lähestyi tarpeellisuuden arviointia samasta näkökulmasta asiassa Österreichischer Rundfunk ym. antamansa tuomion 88 kohdassa.

Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietojentallennus- ja käsittelyjärjestelmä on yhteensoveltumaton direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa, siltä osin kuin se sisältää muita kuin direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tietoja ja sitä voivat käyttää muut viranomaiset kuin maahanmuuttoviranomainen. Myös ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettava henkilötietojen keskitetty käsittely on yhteensoveltumatonta direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa, paitsi jos voidaan osoittaa, ettei maahanmuuttoa ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi ole muita keinoja; tämän seikan arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

III Ratkaisuehdotus

32. Näistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavat vastaukset Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

1) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietojentallennus- ja käsittelyjärjestelmä on yhteensoveltumaton kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa, siltä osin kuin se sisältää muita kuin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 8 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tietoja ja sitä voivat käyttää muut viranomaiset kuin maahanmuuttoviranomainen. Myös ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettava henkilötietojen keskitetty käsittely on yhteensoveltumatonta kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa, jos maahanmuuttoa ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi on muita tehokkaita keinoja; tämän seikan arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

2) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietojen tallennus- ja käsittelyjärjestelmä on yhteensoveltumaton yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa, siltä osin kuin se sisältää muita kuin direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tietoja ja sitä voivat käyttää muut viranomaiset kuin maahanmuuttoviranomainen. Myös ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettava henkilötietojen keskitetty käsittely on yhteensoveltumatonta direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa, paitsi jos voidaan osoittaa, ettei maahanmuuttoa ja oleskeluoikeudellista asemaa koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi ole muita keinoja; tämän seikan arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.