YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä joulukuuta 2008 *

Asiassa C-524/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Saksa) on esittänyt 15.12.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.12.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Heinz Huber

vastaan

Saksan liittotasavalta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans ja K. Lenaerts sekä tuomarit P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.1.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Huber, edustajanaan Rechtsanwalt A. Widmann,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja C. Schulze-Bahr, avustajanaan professori K. Hailbronner,

– Belgian hallitus, asiamiehenään L. Van den Broeck,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään B. Weis Fogh,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään E.-M. Mamouna ja K. Boskovits,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato W. Ferrante,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään H. G. Sevenster, C. M. Wissels ja C. ten Dam,

– Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään E. O'Neill, avustajanaan barrister J. Stratford,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Docksey ja C. Ladenburger,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.4.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan, luettuna yhdessä EY 17 ja EY 18 artiklan kanssa, EY 43 artiklan ensimmäisen kohdan ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31) 7 artiklan e alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Saksassa asuva Itävallan kansalainen Heinz Huber ja vastaajana on Saksan liittotasavalta, jota edustaa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittotasavallan siirtolais- ja pakolaisvirasto, jäljempänä Bundesamt), ja jossa on kyse Huberin pyynnöstä poistaa häntä koskevat tiedot ulkomaalaisista pidettävästä keskusrekisteristä (Ausländerzentralregister, jäljempänä AZR).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

3 Direktiivin 95/46 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Henkilötietojen liikkuvuuden esteiden poistamiseksi yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojan tason kyseisten tietojen käsittelyssä on oltava sama kaikissa jäsenvaltioissa – –”.

4 Tämän direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen – – lähentäminen ei saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen, vaan sillä on päinvastoin varmistettava tietosuojan korkea taso yhteisössä”.

5 Kyseisen direktiivin 1 artiklan, jonka otsikkona on ”Direktiivin tavoite”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.”

6 Tämän direktiivin 2 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”– –

a) ’henkilötiedoilla’ kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä (’rekisteröity’) koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä,

joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella,

b) ’henkilötietojen käsittelyllä’ (’käsittely’) kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen

– –”

7 Direktiivin 95/46 3 artiklassa direktiivin soveltamisala määritetään seuraavasti:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan osittain tai kokonaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn,

– joka suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, kuten toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa, ja kaikissa tapauksissa käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta (myös valtion taloudellista hyvinvointia, kun käsittelyoperaatio on sidoksissa valtion turvallisuutta koskeviin kysymyksiin) ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa,

– jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa.”

8 Kyseisen direktiivin 7 artiklan e alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan,

– –

e) jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan

– –”

9 Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 4 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, jotka voivat esittää 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

2. Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä ’ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa’. – –

3. ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan antamiseksi jäsenvaltiot voivat vaatia ainoastaan seuraavien asiakirjojen esittämistä:

– työntekijältä:

a) maahantuloasiakirja;

b) työnantajalta saatu vahvistus työhönotosta tai työpaikkatodistus;

– työntekijän perheenjäseniltä:

c) maahantuloasiakirja;

d) sen valtion toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee, josta sukulaisuussuhde ilmenee;

e) [työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [EYVL L 257, s. 2] 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sellainen sen valtion toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee, joka osoittaa heidän olevan työntekijän huollettavia tai mainitussa maassa asuneen hänen taloudessaan.

– –”

10 Direktiivin 68/360 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa poiketa tämän direktiivin säännöksistä muutoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella.”

11 Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21.5.1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä ’Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa’. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään viisi vuotta myöntämispäivästä ja sen on oltava uudistettavissa automaattisesti.

– –”

12 Direktiivin 73/148 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio saa vaatia oleskeluluvan tai määräaikaisen oleskeluluvan hakijalta ainoastaan seuraavat asiakirjat:

a) henkilötodistus tai passi, jolla tämä tuli jäsenvaltion alueelle,

b) todistus siitä, että hän kuuluu johonkin 1 ja 4 artiklassa tarkoitettuun henkilöryhmään.”

13 Tämän direktiivin 8 artiklassa toistetaan direktiivin 68/360 10 artiklassa säädetty poikkeus.

14 Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat 29.4.2004 direktiivin 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (EYVL L 158, s. 77, ja oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35), jonka täytäntöönpanon piti tapahtua 30.4.2006 mennessä. Tämän direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun

kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

– –

5. Jäsenvaltio voi vaatia asianomaista henkilöä tekemään ilmoituksen jäsenvaltion alueella oleskelustaan määräajassa, joka on kohtuullinen ja ketään syrjimätön. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan asianomaiselle määrätä seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.”

15 Tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säännellään unionin kansalaisten oikeutta oleskella yli kolmen kuukauden ajan jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, seuraavasti:

”1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

c) – jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

– jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai

– –”

16 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia unionin kansalaisia rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan 5 kohdan soveltamista.

2. Rekisteröinnille asetettavan määräajan on oltava vähintään kolme kuukautta maahantulopäivästä. Asianomaiselle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus,

jossa mainitaan rekisteröidyn henkilön nimi ja osoite sekä rekisteröinnin päivämäärä. Rekisteröintivelvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan määrätä asianomaiselle henkilölle seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

3. Rekisteröintitodistuksen antamista varten jäsenvaltiot voivat vaatia ainoastaan, että

– 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu unionin kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, työnantajalta saadun vahvistuksen työsuhteesta tai todistuksen työssäolosta taikka selvityksen siitä, että hän on itsenäinen ammatinharjoittaja,

– 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu unionin kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin ja selvityksen siitä, että hän täyttää mainitussa alakohdassa esitetyt edellytykset,

– 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu unionin kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, selvityksen siitä, että hän on kirjoilla hyväksytyssä laitoksessa ja että hänellä on kattava sairausvakuutusturva, sekä 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun vakuutuksen tai vastaavan osoituksen. – –”

17 Tämän direktiivin 27 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yleiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

3. Sen selvittämiseksi, onko asianomainen henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, vastaanottava jäsenvaltio voi, jos se pitää sitä välttämättömänä, myöntäessään rekisteröintitodistuksen tai, rekisteröintijärjestelmän puuttuessa, viimeistään kolme kuukautta asianomaisen henkilön saapumisesta sen alueelle tai 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun maassa oleskelua koskevan ilmoituksen tekopäivästä, tai myöntäessään oleskelukortin pyytää kotijäsenvaltiota ja tarvittaessa muita jäsenvaltioita antamaan tietoja kyseisen henkilön mahdollisesta aikaisemmasta poliisirekisteristä. Tällaisten tiedustelujen tekeminen ei saa olla järjestelmällistä. – –

_ _”

18 Muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista sekä ulkomaisia työntekijöitä koskevien tilastojen laatimisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 311/76 kumoamisesta 11.7.2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 862/2007 (EUVL L 199, s. 23) määritetään ne puitteet, joissa jäsenvaltiot toimittavat Euroopan yhteisöjen komissiolle alueillaan tapahtuvaa muuttoliikettä koskevat tilastot.

Kansallinen säännöstö

19 Ulkomaalaisista pidettävästä keskusrekisteristä 2.9.1994 annetun lain (Gesetz über das Ausländerzentralregister; BGBl. 1994 I, s. 2265), sellaisena kuin se on muutettuna 21.6.2005 annetulla lailla (BGBl. 2005 I, s. 1818; jäljempänä AZRG), 1 §:n 1 momentin mukaan Bundesamt, joka toimii liittovaltion sisäministeriön alaisuudessa, hallinnoi AZR:ää, joka on keskusrekisteri, johon kootaan tiettyjä henkilötietoja muun muassa niistä ulkomaalaisista, joiden oleskelu Saksan alueella ei ole yksinomaan tilapäistä. Kyse on ulkomaalaisista, jotka oleskelevat Saksassa yli kolmen kuukauden ajan, kuten ilmenee 4.6.1996 annetusta liittotasavallan sisäministeriön yleisestä hallintomääräyksestä, joka koskee AZRG:tä ja tämän lain soveltamisasetusta (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung). Nämä tiedot kootaan kahteen erilliseen tietokantaan. Yksi niistä sisältää Saksassa asuvia tai asuneita ulkomaalaisia koskevia henkilötietoja ja toinen viisumihakemuksen tehneitä ulkomaalaisia koskevia henkilötietoja.

20 AZRG:n 3 §:n nojalla ensimmäinen tietokanta sisältää muun muassa seuraavat tiedot:

– tiedot toimittaneen viranomaisen nimi

– Bundesamtin antama tunnus

– rekisteröinnin perusteet

– sukunimi, alkuperäinen sukunimi, etunimet, syntymäpäivä ja -paikka, sukupuoli, kansalaisuus

– aikaisemmat ja toiset nimet, siviilisääty, henkilötodistuksia koskevat tiedot, viimeinen asuinpaikka alkuperämaassa, vapaaehtoisesti annetut uskontoa ja avio- tai avopuolison kansalaisuutta koskevat tiedot

– tiedot maahantulosta tai maastapoistumisesta, oleskeluoikeutta koskeva asema, liittovaltion työvoimatoimiston työlupaa koskevat päätökset, toisessa valtiossa tunnustettu pakolaisasema, kuolinpäivä

– päätökset, jotka koskevat muun muassa turvapaikkahakemusta tai aiempaa oleskelulupahakemusta, sekä tiedot, jotka koskevat karkottamismenettelyä, pidätysmääräystä, epäilyjä huumausainelainsäädännön tai oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön rikkomisesta tai osallistumisesta terroristitoimintaan taikka tuomiota tällaisesta toiminnasta, ja

– etsintäkuulutukset.

21 AZR:n hallinnoinnista vastaavana viranomaisena Bundesamt on vastuussa AZR:ään tallennettujen tietojen oikeellisuudesta.

22 AZRG:n 1 §:n 2 momentin mukaan tallentamalla ja siirtämällä ulkomaalaisia koskevia henkilötietoja Bundesamt avustaa viranomaisia, jotka vastaavat ulkomaalaisia ja turvapaikanhakijoita koskevien säännösten soveltamisesta, sekä muita julkisia yksikköjä.

23 AZRG:n 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen pyynnön saada käyttää AZR:ää tai vastaanottaa sen sisältämiä henkilötietoja on täytettävä tiettyjä edellytyksiä, joiden täyttymisen Bundesamt tutkii tapauskohtaisesti. Bundesamtin on erityisesti tutkittava, ovatko viranomaisen pyytämät tiedot tarpeellisia sen tehtävien täyttämiseksi ja sitä tarkoitusta varten, johon niitä konkreettisesti pyydetään. Bundesamt voi hylätä pyynnön, jos se ei täytä asetettuja edellytyksiä.

24 Kyseisen lain 14–21 ja 25–27 §:ssä mainitaan henkilötiedot, jotka voidaan toimittaa, riippuen siitä, mikä yksikkö niitä pyytää.

25 AZRG:n 14 §:n mukaan kaikille Saksan viranomaisille voidaan antaa tiedoksi henkilöllisyyttä ja asuinpaikkaa koskevat tiedot, kuolinpäivä sekä tiedot asiakirjavihosta vastaavasta viranomaisesta ja päätös tietojen antamatta jättämisestä.

26 Tämän lain 12 §:ssä niin kutsutuille ryhmiä koskeville tietopyynnöille eli pyynnöille sellaisten tietojen saamiseksi, jotka koskevat sellaisten henkilöiden ryhmää, joilla on yksi tai useampia yhteisiä ominaisuuksia, asetetaan erilaiset aineelliset ja muodolliset edellytykset. Tällainen mahdollisuus on avoinna ainoastaan rajoitetulle määrälle julkisia yksikköjä. Lisäksi henkilötietojen toimittamisesta tällaisen pyynnön perusteella on ilmoitettava liittovaltion ja osavaltion tietosuojaviranomaisille henkilötietojen suojelemiseksi.

27 Lisäksi kyseisen lain 22 §:ssä annetaan tätä koskevan valtuutuksen omaaville julkisille yksiköille mahdollisuus käyttää AZR:ää suoraan automatisoidun menettelyn avulla. Tämä mahdollisuus on kuitenkin avoinna ainoastaan tiukasti määritetyissä tilanteissa ja sen jälkeen, kun Bundesamt punnitsee kyseessä olevan henkilön etua ja yleistä etua. Tällainen käyttäminen ei ole myöskään mahdollista niin kutsuttujen ryhmiä koskevien tietopyyntöjen yhteydessä. AZRG:n 22 §:n nojalla valtuutuksen saaneet julkiset yksiköt saavat tämän lain 7 §:n nojalla myös syöttää suoraan tietoja AZR:ään.

28 Lopuksi AZRG:n 25–27 §:ssä määritetään yksityiset yksiköt, jotka voivat saada tiettyjä AZR:n sisältämiä tietoja.

29 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin totesi myös, että Saksassa kaikkien asukkaiden on riippumatta siitä, ovatko he Saksan kansalaisia vai eivät, kirjauduttava asuinkuntansa viranomaisten pitämään rekisteriin (Einwohnermelderegister). Komissio totesi tältä osin, että tällainen rekisteri sisältää ainoastaan osan AZR:n sisältämistä tiedoista eivätkä siitä ilmene esimerkiksi tiedot, jotka liittyvät oleskeluoikeutta koskevaan asemaan. Kunnan rekistereitä on nykyisin olemassa noin 7 700.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

30 Itävallan kansalainen Huber muutti Saksaan vuonna 1996 harjoittaakseen siellä itsenäisen vakuutusasiamiehen ammattia.

31 AZR:ään on talletettu seuraavat häntä koskevat tiedot:

– sukunimi, etunimi, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus, siviilisääty, sukupuoli

– aikaisemmat Saksaan tulot ja Saksasta muutot, asuinpaikkailmoitukset ja oleskeluoikeus

– passeja koskevat tiedot

– aikaisemmat asuinpaikkailmoitukset

– Bundesamtin antamat tunnukset sekä tiedot toimittaneiden laitosten yksilöintitiedot sekä niiden antamat tunnukset.

32 Huber katsoi tulleensa syrjityksi AZR:n sisältämien häntä koskevien tietojen käsittelyn vuoksi erityisesti, koska tällaista tietokantaa ei pidetä Saksan kansalaisista, ja pyysi 22.7.2000 näiden tietojen poistamista. Hallintoviranomainen, joka tuolloin vastasi AZR:n pitämisestä, hylkäsi tämän pyynnön 29.9.2000.

33 Koska myös tästä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus hylättiin, Huber nosti asiasta kanteen Verwaltungsgericht Kölnissä (Kölnin hallintotuomioistuin), joka hyväksyi kanteen 19.12.2002 antamallaan tuomiolla. Tällöin Verwaltungsgericht Köln totesi, että unionin kansalaista, joka ei ole Saksan kansalainen, koskevien tietojen yleinen käsittely tämän rekisterin puitteissa rikkoo EY 49 ja EY 50 artiklaa, eikä sitä voida perustella ulkomaalaisten oleskeluoikeutta koskevien asioiden nopean käsittelyn tavoitteella. Lisäksi tämä tuomioistuin katsoi, että riidanalaisten tietojen tallentaminen ja käsittely on EY 12 ja EY 18 artiklan sekä direktiivin 95/46 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 7 artiklan e alakohdan vastaista.

34 Bundesrepublik Deutschland, jota Bundesamt edustaa, valitti tästä tuomiosta Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfaleniin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylemmän asteen hallintotuomioistuin), joka katsoo, että sille esitetyt eri oikeuskysymykset edellyttävät sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee yhteisön oikeutta.

35 Ensiksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalainen, joka asuu laillisesti sellaisen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän ei ole, voi vedota EY 12 artiklaan kaikissa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Se viittaa tältä osin asiassa C-85/96, Martínez Sala, 12.5.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-2691, 63 kohta); asiassa C-184/99, Grzelczyk, 20.9.2001 annettuun tuomioon (Kok. 2001, s. I-6193, 32 kohta) ja asiassa C-209/03, Bidar, 15.3.2005 annettuun tuomioon (Kok. 2005, s. I-2119, 32 kohta). Näin ollen, koska Huber oli käyttänyt EY 18 artiklan 1 kohdassa myönnettyä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, hän saattoi tukeutua EY 12 artiklassa tarkoitettuun syrjintäkieltoon.

36 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että AZR:n sisältämien Huberia koskevien henkilötietojen yleinen käsittely on kahdella tavalla erilaista kuin Saksan kansalaista koskevien tietojen käsittely: ensinnäkin tiettyjä pääasian kantajaa koskevia tietoja säilytetään hänen asuinkuntansa rekisterin lisäksi myös AZR:ssä, ja toiseksi AZR sisältää lisätietoja.

37 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin epäilee sitä, että tällaista käsittelyn erilaisuutta voitaisiin perustella tarpeella valvoa ulkomaalaisten oleskelua Saksan alueella. Se pohtii myös, onko unionin kansalaisten, jotka eivät ole Saksan kansalaisia ja jotka ovat oleskelleet tai oleskelevat Saksan alueella, henkilötietojen yleinen käsittely oikeassa suhteessa yleisen turvallisuuden säilyttämisen tavoitteeseen nähden, koska AZR koskee kaikkia kyseisiä kansalaisia eikä ainoastaan niitä, jotka karkotetaan Saksan alueelta tai joita kielletään oleskelemasta Saksan alueella.

38 Toiseksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on sitä mieltä, että Huber kuuluu pääasian olosuhteissa EY 43 artiklan soveltamisalaan. Koska sijoittautumisvapaus ei koske pelkästään itsenäisen ammattitoiminnan aloittamista vaan myös sen harjoittamisen edellytyksiä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii,

voiko Huberin henkilötietojen yleinen käsittely AZR:ssä vaikuttaa tähän toimintaympäristöön siinä määrin, että se rajoittaa tämän vapauden käyttämistä.

39 Kolmanneksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, voiko direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdasta seuraava tarpeellisuuden kriteeri muodostaa AZR:n puitteissa käyttöön otetun järjestelmän kaltaisen tietojen yleisen käsittelyjärjestelmän arviointiperusteen. Se ei sulje pois sitä mahdollisuutta, ettei tämä direktiivi estä kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa määrittää itse tämä tarpeellisuusvaatimus. Jos näin ei kuitenkaan ole, sen mukaan on epäselvää, miten tämä vaatimus on ymmärrettävä, erityisesti sen osalta, voidaanko hallinnon helpottamisen tavoitteella perustella AZRG:llä käyttöön otetun tietojenkäsittelyn kaltaista tietojenkäsittelyä.

40 Tässä yhteydessä Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko ulkomaisten unionin kansalaisten henkilötietojen yleinen käsittely ulkomaalaisista pidettävässä keskusrekisterissä yhteensoveltuvaa – – 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)[?]

2) [Onko tällainen käsittely yhteensoveltuvaa] jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle koskevien rajoitusten kiellon (EY 43 artiklan ensimmäinen kohta) kanssa[?]

3) [Onko tällainen käsittely yhteensoveltuvaa] – – direktiivin 95/46/EY – – 7 artiklan e alakohdassa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

41 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy kysymyksillään yhteisöjen tuomioistuimelta, onko AZR:n kaltaisessa rekisterissä toteutettava henkilötietojen käsittely yhteensoveltuvaa yhteisön oikeuden kanssa.

42 Tältä osin on todettava, että AZRG:n 1 §:n 2 momentissa säädetään, että tallentamalla ulkomaalaisia koskevia tiettyjä henkilötietoja AZR:ään ja siirtämällä niitä Bundesamt, joka vastaa tämän rekisterin pitämisestä, avustaa viranomaisia, jotka vastaavat ulkomaalaisia ja turvapaikanhakijoita koskevien säännösten soveltamisesta, sekä muita julkisia yksikköjä. Erityisesti Saksan hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, että AZR:ää käytetään tilastotieteellisiin tarkoituksiin ja silloin, kun turvallisuus-, poliisi- sekä oikeusviranomaiset käyttävät toimivaltaa rangaistavan tai yleisen turvallisuuden vaarantavan toiminnan estämiseen tai sellaisen selvittämiseen.

43 Aluksi on todettava, että sellaiset tiedot, joita ennakkoratkaisupyynnön mukaan AZR sisältää Huberin osalta, ovat direktiivin 95/46 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, sillä kyse on ”tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevi[sta] tie[doista]”. Se, että rekisterin, johon nämä tiedot on kerätty, pitämisestä vastaava elin kerää, tallentaa ja siirtää niitä, merkitsee näin ollen tämän direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua ”henkilötietojen käsittelyä”.

44 Direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdassa jätetään kuitenkin nimenomaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa henkilötietojen käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa.

45 Tästä seuraa, että vaikka henkilötietojen käsittely oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi ja tilastotieteellisiin tarkoituksiin kuuluu direktiivin 95/46 soveltamisalaan, tilanne ei ole sama käsiteltäessä henkilötietoja rikollisuuden torjumiseksi.

46 Tämän vuoksi AZR:n kaltaisen rekisterin puitteissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa on tutkittava yhtäältä, siltä osin kuin sillä tuetaan oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisesta vastaavia viranomaisia ja sitä käytetään tilastotieteellisiin tarkoituksiin, direktiivin 95/46 säännöksiin nähden, ja kun otetaan huomioon kolmas ennakkoratkaisukysymys, erityisesti sen 7 artiklan e alakohdassa esitettyyn tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen nähden, jota tulkitaan perustamissopimuksen vaatimusten ja erityisesti EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon valossa, ja toisaalta, siltä osin kuin sillä torjutaan rikollisuutta, yhteisön primaarioikeuteen nähden.

Henkilötietojen käsittely oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi ja tilastotieteellisiin tarkoituksiin

Tarpeellisuuden käsite

47 Direktiivin 95/46 1 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien, erityisesti oikeuden yksityisyyteen, kunnioittaminen henkilötietojen käsittelyssä.

48 Direktiivin 95/46 II luvun, jonka otsikkona on ”Yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta”, säännösten mukaan on niin, että jollei direktiivin 13 artiklassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava yhtäältä tietojen laatua koskevia periaatteita, jotka mainitaan tämän direktiivin 6 artiklassa, ja toisaalta tietojenkäsittelyn laillisuutta koskevia periaatteita, jotka luetellaan sen 7 artiklassa (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003, Kok. 2003, s. I-4989, 65 kohta).

49 Erityisesti kyseisen 7 artiklan e alakohdassa säädetään, että henkilötietojen käsittely on laillista, jos ”käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan”.

50 Tässä yhteydessä on huomautettava, että direktiivillä 95/46 pyritään, kuten erityisesti sen kahdeksannesta perustelukappaleesta käy ilmi, saattamaan henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suoja henkilötietojen käsittelyn osalta samalle tasolle kaikissa jäsenvaltioissa. Sen kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että

sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen ei saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen vaan sillä on päinvastoin varmistettava tietosuojan korkea taso yhteisössä.

51 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että näiden kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen ei jää pelkästään vähimmäistasolle vaan johtaa yhdenmukaistamiseen, joka on lähtökohtaisesti täydellinen (ks. asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-12971, 96 kohta).

52 Kun otetaan huomioon tavoite taata vastaavantasoinen suoja kaikissa jäsenvaltioissa, direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdan mukainen tarpeellisuuden käsite, jolla on tarkoitus nimenomaan määrittää yksi niistä tilanteista, joissa henkilötietojen käsittely on laillista, ei näin ollen voi olla sisällöltään erilainen eri jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi kyse on yhteisön oikeuden itsenäisestä käsitteestä, jota on tulkittava siten, että se vastaa täysimääräisesti tämän direktiivin tavoitetta, joka on määritelty sen 1 artiklan 1 kohdassa.

AZR:n puitteissa oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi ja tilastotieteellisiin tarkoituksiin toteutetun kaltaisen henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden arviointi

53 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että AZR on keskusrekisteri, johon kootaan tiettyjä henkilötietoja unionin kansalaisista, jotka eivät ole Saksan kansalaisia, ja jota eri julkiset ja yksityiset yksiköt voivat käyttää.

54 Siltä osin kuin AZR:n kaltaista rekisteriä käytetään oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi on huomautettava, että yhteisön oikeuden nykytilassa unionin kansalaisten oikeus oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän ei ole, ei ole ehdoton vaan siihen voi liittyä perustamissopimuksessa määrättyjä ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja (ks. vastaavasti asia C-33/07, Jipa, tuomio 10.7.2008, Kok. 2008, s. I-5157, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Direktiivin 68/360 4 artiklassa, luettuna yhdessä sen 1 artiklan kanssa, sekä direktiivin 73/148 6 artiklassa, luettuna yhdessä sen 1 artiklan kanssa, asetettiin jäsenvaltion kansalaisen oikeuden oleskella yli kolmen kuukauden ajan toisen jäsenvaltion alueella edellytykseksi kuuluminen yhteen näissä direktiiveissä vahvistetuista luokista ja tämän oikeuden toteamisen edellytykseksi tietyt muodollisuudet, jotka liittyvät siihen, että hakija esittää tai toimittaa oleskeluluvan sekä eri asiakirjoja ja tietoja.

56 Lisäksi direktiivin 68/360 10 artiklan ja direktiivin 73/148 8 artiklan nojalla jäsenvaltiot saattoivat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella poiketa näiden direktiivien säännöksistä ja rajoittaa toisen jäsenvaltion kansalaisen maahantulo- ja oleskeluoikeutta.

57 Direktiivillä 2004/38, jonka täytäntöönpanon määräaika päättyi 30.4.2006 ja jota ei siis sovellettu käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, kumottiin molemmat edellä mainitut direktiivit, mutta sen 7 artiklassa säädetään kokonaisuutena tarkastellen vastaavista edellytyksistä kuin ne, jotka vahvistettiin viimeksi mainituissa direktiiveissä muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeuden osalta, sekä sen 27 artiklan 1 kohdassa niihin liittyvistä rajoituksista. Lisäksi sen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia unionin kansalaisia, jotka ovat toisen

jäsenvaltion kansalaisia ja jotka haluavat oleskella sen alueella yli kolmen kuukauden ajan, rekisteröitymään toimivaltaisten viranomaisten luona. Tältä osin vastaanottava jäsenvaltio voi kyseisen 8 artiklan 3 kohdan nojalla vaatia eri asiakirjojen ja tietojen esittämistä, jotta kyseiset viranomaiset voivat niiden perusteella todeta, että oleskeluoikeuden edellytykset täyttyvät.

58 Näin ollen on todettava, että on tarpeellista, että jäsenvaltiolla on merkitykselliset tiedot ja asiakirjat, jotta se voi sovellettavien yhteisön säännösten määrittämissä puitteissa tutkia sen, että toisen jäsenvaltion kansalaisella on oikeus oleskella sen alueella, ja sen, että ei ole olemassa perusteita rajoittaa tätä oikeutta. Tämän vuoksi AZR:n kaltaisen rekisterin käyttäminen tukemaan oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisesta vastaavia viranomaisia on lähtökohtaisesti hyväksyttävää ja sen luonteen vuoksi yhteensoveltuvaa EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan sisältämän kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon kanssa.

59 On kuitenkin todettava, että tällainen rekisteri ei voi sisältää muita tietoja kuin ne, jotka ovat tämän vuoksi tarpeen. Tältä osin yhteisön oikeuden nykytilassa direktiivin 2004/38 8 artiklan 3 kohdassa ja 27 artiklan 1 kohdassa mainituista asiakirjoista ilmenevien henkilötietojen käsittelyä on pidettävä direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisena oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi.

60 Lisäksi on korostettava, että oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi tarvittavien tietojen kerääminen ei olisi tehokasta, jos niitä ei tallennettaisi, koska oleskeluoikeuden haltijan henkilökohtaisen tilanteen muutos voi vaikuttaa hänen tähän oikeuteen liittyvään asemaansa, joten AZR:n kaltaisesta rekisteristä vastaavan viranomaisen asiana on valvoa, että tallennettuja tietoja tarvittaessa päivitetään, jotta yhtäältä ne vastaavat kyseessä olevien henkilöiden tosiasiallista tilannetta ja toisaalta ylimääräiset tiedot poistetaan kyseisestä rekisteristä.

61 Kun on kyse tällaisen rekisterin käyttämisestä oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi, direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisena voidaan pitää ainoastaan käyttöoikeuden myöntämistä viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia tällä alalla.

62 Kun on kyse AZR:n kaltaisen keskusrekisterin tarpeellisuudesta oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisesta vastaavien viranomaisten tarpeisiin, on katsottava, että vaikka oletettaisiin, että kuntien väestörekisterien kaltaiset hajautetut rekisterit sisältävät kaikki merkitykselliset tiedot, jotta kyseiset viranomaiset voivat suorittaa tehtäviään, näiden tietojen keskittäminen voi olla direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeen, jos sen avulla tätä lainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaammin sellaisten unionin kansalaisten oleskeluoikeuden osalta, jotka haluavat oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, jonka kansalaisia he eivät ole.

63 Kun on kyse AZR:n kaltaisen rekisterin käyttämisestä tilastotieteellisiin tarkoituksiin, on huomautettava, että kun yhteisön oikeudessa vahvistetaan henkilöiden 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 (ks. asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976, Kok. 1976, s. 1185, Kok. Ep. III, s. 153, 17 kohta).

64 Samoin asetuksessa N:o 862/2007, jossa säädetään jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaa muuttoliikettä koskevien tilastojen toimittamisesta, oletetaan, että nämä jäsenvaltiot keräävät tiedot, joiden avulla nämä tilastot voidaan laatia.

65 Tämän toimivallan käyttäminen ei kuitenkaan tee direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeelliseksi nimeltä mainittujen henkilöiden tietojen keräämistä ja tallentamista, jota harjoitetaan AZR:n kaltaisessa rekisterissä. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa, tällainen tavoite edellyttää ainoastaan anonyymien tietojen käsittelyä.

66 Edellä esitetystä seuraa, että AZRG:llä käyttöön otetun järjestelmän kaltainen unionin kansalaisten, jotka eivät ole kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia, henkilötietojen käsittelyjärjestelmä, jonka tavoitteena on tukea oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisesta vastaavia kansallisia viranomaisia, täyttää direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa esitetyn tarpeellisuusvaatimuksen, jota tulkitaan kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon valossa, ainoastaan

– jos se sisältää yksinomaan tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta kyseiset viranomaiset voivat soveltaa tätä lainsäädäntöä, ja

– jos sen keskitetyn luonteen avulla tätä lainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaammin sellaisten unionin kansalaisten oleskeluoikeuden osalta, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia.

67 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on tutkia nämä seikat sen käsiteltävänä olevassa asiassa.

68 Direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisina ei missään tapauksessa voida pitää nimeltä mainittujen henkilöiden henkilötietojen tallentamista ja käsittelyä AZR:n kaltaisen rekisterin puitteissa tilastotieteellisiin tarkoituksiin.

Unionin kansalaisia, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, koskevien henkilötietojen käsittely rikollisuuden torjumiseksi

69 Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (ks. vastaavasti em. asia Grzelczyk, tuomion 30 ja 31 kohta; asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok. 2003, s. I-11613, 22 ja 23 kohta ja em. asia Bidar, tuomion 31 kohta).

70 Unionin kansalainen, joka asuu laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voi vedota EY 12 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan (ks. em. asia Martínez Sala, tuomion 63 kohta, em. asia Grzelczyk, tuomion 32 kohta ja em. asia Bidar, tuomion 32 kohta).

71 Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien, joihin kuuluvat EY 18 artiklassa myönnetyt vapaudet liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella, käyttämistä (ks. vastaavasti em. asia Bidar, tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 AZRG:n 1 §:stä, kun sitä luetaan yhdessä 4.6.1996 annetun liittotasavallan sisäministeriön yleisen hallintomääräyksen kanssa, joka koskee AZRG:tä ja tämän lain soveltamisasetusta, ilmenee, että AZR:n puitteissa käyttöön otettu henkilötietojen tallentamis- ja käsittelyjärjestelmä koskee kaikkia unionin kansalaisia, jotka eivät ole Saksan liittotasavallan kansalaisia ja jotka asuvat yli kolmen kuukauden ajan Saksan alueella, riippumatta Saksan alueella tapahtuvan oleskelun syistä.

73 Koska Huber käytti EY 18 artiklassa myönnettyä vapauttaan liikkua ja oleskella Saksan alueella ja kun otetaan huomioon pääasian asiayhteys, on tutkittava EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan valossa sitä, onko pääasiassa kyseessä olevan henkilötietojen tallentamis- ja käsittelyjärjestelmän kaltainen järjestelmä yhteensoveltuva kansallisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltävän periaatteen kanssa siltä osin kuin tietoja tallennetaan ja käsitellään rikollisuuden torjumiseksi.

74 Tässä yhteydessä on huomautettava, että ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä täsmällisiä tietoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne EY 43 artiklan määräysten soveltamisalaan. Vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoisi, että näin on, syrjintäkiellon periaatteen soveltaminen ei kuitenkaan voi olla erilaista riippuen siitä, perustuuko se tähän määräykseen vai EY 12 artiklan ensimmäiseen kohtaan, luettuna yhdessä EY 18 artiklan 1 kohdan kanssa.

75 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon periaate, perustuupa se EY 12 artiklaan tai EY 43 artiklaan, nimittäin edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla. Tällainen kohtelu voi olla oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (ks. vastaavasti asia C-164/07, Wood, tuomio 5.6.2008, Kok. 2008, s. I-4143, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Näin ollen pääasian asiayhteydessä unionin kansalaisten, jotka eivät ole kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia ja jotka asuvat tämän jäsenvaltion alueella, tilannetta on verrattava kyseisen jäsenvaltion kansalaisten tilanteeseen rikollisuuden torjunnan tavoitteeseen nähden. Tosiasiassa Saksan hallitus ainoastaan mainitsi tämän yleisen järjestyksen suojelemisen näkökohdan.

77 Vaikka tällainen tavoite on hyväksyttävä, siihen ei voida vedota sellaisen henkilötietojen järjestelmällisen käsittelyn perusteluna, joka rajoittuu ainoastaan unionin kansalaisten, jotka eivät ole kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia, henkilötietoihin.

78 Kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa, rikollisuuden torjuntaan yleisessä Saksan hallituksen huomautuksissaan esittämässä merkityksessä kuuluu väistämättä syytteiden nostaminen tehdyistä rikoksista ja rikkomuksista tekijöiden kansalaisuudesta riippumatta.

79 Tämän vuoksi jäsenvaltion kannalta sen kansalaisten tilanne ei voi rikollisuuden torjunnan tavoitteen valossa olla erilainen kuin sellaisten unionin kansalaisten asema, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia ja jotka oleskelevat tämän jäsenvaltion alueella.

80 Näin ollen jäsenvaltion kansalaisten ja unionin kansalaisten erilainen kohtelu, joka johtuu siitä, että ainoastaan unionin kansalaisten, jotka eivät ole kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia, henkilötietoja käsitellään järjestelmällisesti rikollisuuden torjumiseksi, merkitsee EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa kiellettyä syrjintää.

81 Tämän vuoksi EY 12 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista on se, että jäsenvaltio ottaa rikollisuuden torjumiseksi käyttöön henkilötietojen käsittelyjärjestelmän, joka koskee ainoastaan unionin kansalaisia, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia.

Oikeudenkäyntikulut

82 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ulkomaalaisista pidettävästä keskusrekisteristä 2.9.1994 annetulla lailla (Gesetz über das Ausländerzentralregister), sellaisena kuin se on muutettuna 21.6.2005 annetulla lailla, käyttöön otetun järjestelmän kaltainen unionin kansalaisten, jotka eivät ole kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia, henkilötietojen käsittelyjärjestelmä, jonka tavoitteena on tukea oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisesta vastaavia kansallisia viranomaisia, täyttää 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 esitetyn tarpeellisuusvaatimuksen, jota tulkitaan kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon valossa, ainoastaan

– **jos se sisältää yksinomaan tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta kyseiset viranomaiset voivat soveltaa tätä lainsäädäntöä, ja**

– **jos sen keskitetyn luonteen avulla tätä lainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaammin sellaisten unionin kansalaisten oleskeluoikeuden osalta, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia.**

Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on tutkia nämä seikat sen käsiteltävänä olevassa asiassa.

Direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisina ei missään tapauksessa voida pitää nimeltä mainittujen henkilöiden henkilötietojen tallentamista ja käsittelyä ulkomaalaisista pidettävän keskusrekisterin kaltaisen rekisterin puitteissa tilastotieteellisiin tarkoituksiin.

2) **EY 12 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista on se, että jäsenvaltio ottaa rikollisuuden torjumiseksi käyttöön henkilötietojen käsittelyjärjestelmän, joka koskee ainoastaan unionin kansalaisia, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia.**

Allekirjoitukset