



12.7.2010

## ILMOITUS JÄSENILLE

**Aihe:** Vetoamus nro 0481/1998, Heinz Huber, Itävallan kansalainen, ulkomaalaisten rekisteröinnistä vastaavien Saksan viranomaisten keräämien EU-kansalaisia koskevien tietojen säilyttämisestä

### 1. Yhteenveto vetoamuksesta

Vetoamuksen esittäjä, joka on asunut Saksan liittotasavallassa vuodesta 1971, väittää useiden maassa asuvia ulkomaalaisia ja tietosuojaa koskevien Saksan lakien rikkovan yhteisön lainsäädäntöä ja erityisesti lokakuussa 1995 annettua tietosuojadirektiiviä 95/46/EY. Hän katsoo sen, että Saksan viranomaiset säilyttävät EU-kansalaisia koskevia tietoja, loukkaavan henkilötietoja koskevaa itsemääräämisoikeutta, mikä johtaa ulkomaalaisia syrjivään kohteluun Saksan kansalaisiin verrattuna.

### 2. Käsiteltäväksi ottaminen

Vetoamus otettiin käsiteltäväksi 2. lokakuuta 1998. Komissiota pyydettiin toimittamaan tietoja työjärjestyksen 192 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

### 3. Komission väliaikainen vastaus, saatu 13. elokuuta 1999.

Asiasta vastaavat komission yksiköt laativat parhaillaan vastausta edellä mainitussa vetoamuksessa esitettyihin kysymyksiin.

Koska kyseiset kysymykset eivät koske ainoastaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin 95/46/EY noudattamista vaan myös ihmisten vapaata liikkuvuutta koskevien direktiivien noudattamista, asiasta vastaavien komission eri yksiköiden on tutkittava asiaa koskevat säännökset ja menettelyt erittäin tarkasti.

Komissio katsoo, että sen on vastattava EU-kansalaisten esittämiin vetoomuksiin kohtuullisen ajan kuluessa, jotta kansalaisille voidaan tarjota tarvittava tieto ja tuki. Siksi kyseiset asiat ovat ensisijaisen tärkeitä. Komissio pahoittelee, että se ei ole pystynyt vastaamaan Heinz Huberin kanteluun nopeammin, koska aihe on monitahoinen ja sitä on siksi tutkittava tarkasti. Komissio pyrkii kuitenkin vastaamaan siihen asianmukaisesti mahdollisimman pian.

#### **4. Komission täydentävät tiedot, saatu 21. kesäkuuta 1999.**

##### 1. Saadut tiedot

Heinz Huber, Saksan Baden-Württembergin osavaltiossa Singenissä vuodesta 1971 asunut Itävallan kansalainen, jolle on myönnetty rajoittamaton oleskelulupa (unbefristete Aufenthaltserlaubnis) 26. tammikuuta 1995, valittaa kahdesta Saksan viranomaisiin liittyvästä tapauksesta.

Ensiksi ulkomaalaisten rekisteröinnistä vastaava kunnallinen virasto pyysi vetoomuksen esittäjää 26. huhtikuuta 1997 hankkimaan itselleen ja alaikäiselle tyttärelleen voimassa olevan passin (hänen passinsa oli vanhentunut 9. huhtikuuta 1997). Hänelle kerrottiin, että muussa tapauksessa asiasta saattaisi aiheutua ulkomaalaislainsäädännön nojalla seuraamuksia, esimerkiksi maastakarkotus.

Toiseksi, kun vetoomuksen esittäjä toimitti ulkomaalaisvirastoon 7. toukokuuta 1997 uuden passinsa, johon oli kirjattu myös hänen tyttärensä, virkailija otti valokopion passin kahdesta ensimmäisestä sivusta sanoen, että passista on oltava kopio ulkomaalaisrekisterissä. Vetoomuksen esittäjä katsoo tämän rikkovan yhteisön lainsäädäntöä ja erityisesti henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia direktiivejä sekä tietosuoja-direktiiviä 95/46/EY puhumattakaan kansallisuuteen perustuvan syrjimättömyyden periaatteesta.

##### 2. Oikeudelliset näkökohdat

###### 2.1 Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat direktiivit

Oleskeluoikeutta koskevissa direktiiveissä säädetään<sup>1</sup>, että toisessa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan oleskelevan EU-jäsenvaltion kansalaisen on annettava oleskelulupa. Oleskeluluvan saadakseen kyseisen henkilön on esitettävä muun muassa voimassa oleva henkilöllisyystodistus (henkilökortti tai passi).

Henkilöllisyystodistuksen vanhenemisen mahdollisista vaikutuksista oleskeluun todetaan direktiivin 64/221<sup>2</sup> 3 artiklan 3 kohdassa seuraavaa: "Vastaanottavaan maahan saapumiseen ja oleskeluluvan saamiseen käytetyn henkilötodistuksen tai passin voimassaoloajan päätyminen ei saa olla perusteena henkilön karkottamiselle alueelta".

---

<sup>1</sup> Muun muassa jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annettu direktiivi 68/360, EYVL L 257, 19.10.1968.

<sup>2</sup> Neuvoston direktiivi 64/221/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1964, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, EYVL L 56, 4.4.1964.

Singenin ulkomaalaisviraston toteamus, että vetoomuksen esittäjälle saattaisi aiheutua seuraamuksia, mikäli hän ei esitä voimassa olevaa passia, on siksi edellä mainitun säännöksen vastainen.

Voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen hallussapitovaatimuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskeva asia on tuotu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi yhdessä velvollisuuden täyttämättä jättämistä koskevan menettelyn kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 30. huhtikuuta 1998 antamassaan tuomiossa<sup>1</sup>, että "Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan [...] mukaisia velvoitteitaan, kun se on kohdellut Saksassa oleskelevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia omista kansalaisistaan kohtuuttomasti poikkeavalla tavalla silloin, kun he rikkovat toisiinsa verrattavissa olevilla tavoin velvollisuutta pitää hallussaan voimassa olevaa henkilöllisyystodistusta, heidän menettelynsä tuottamuksellisuuden asteen arvioinnin ja heille määrättävissä olevien sakkorangaistusten asteikon osalta".

Edellä mainitun seuraamuksia koskevan kysymyksen lisäksi komissio on jo saanut kantelun Saksan paikallisviranomaisten käytännöstä tarkistaa EU-kansalaisen henkilöllisyystodistuksen voimassaolo, vaikka kyseessä oleva asia, oleskeluluvan uudistaminen tai asuinpaikan muuttaminen eivät sitä oikeuta. Saksan viranomaisia on pyydetty toimittamaan käytännöstä lisätietoja. Heidän vastauksensa perusteella asiasta vastaavat komission yksiköt päättävät, ehdotetaanko asiassa käynnistettävän rikkomusmenettely.

## 2.2 Tietosuojadirektiivi

Vetoomuksen esittäjän mainitsema henkilötietojen kerääminen tapahtui 7. toukokuuta 1997 eli ennen kuin yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu direktiivi 95/46/EY<sup>2</sup> tuli voimaan 25. lokakuuta 1998.

Vetoomuksen esittäjän henkilötiedot kuitenkin toimitettiin, rekisteröitiin ja arkistoitiin ulkomaalaisrekisteriin (Ausländerzentralregistergesetz), jossa ne oletettavasti yhä ovat. Koska Saksa ei vielä kukaan ole saattanut direktiiviä (joka tuli voimaan 25. lokakuuta 1998) osaksi kansallista lainsäädäntöään, sitä vastaan on käynnistetty rikkomusmenettely direktiivin 95/46/EY 32 artiklan 4 kohdan rikkomisesta. Kyseisessä kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan komissiolle tiedoksi tämän direktiivin soveltamisalalla annetut kansalliset säännökset. Siksi on harkittava, missä määrin kyseiset tapahtumat ovat direktiivin 95/46/EY mukaisia sitten, kun direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisessa toiminnassa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Kun otetaan huomioon, että kyseisessä tapauksessa arvosteltu tietojen käsittely kuuluu useiden oleskeluoikeutta koskevien direktiivien soveltamisalaan (katso alaviite 1) sekä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun direktiivin 64/221/EY soveltamisalaan, tietosuojadirektiiviä 95/46/EY voidaan soveltaa

---

<sup>1</sup> Asia C-24/97, komissio vastaan Saksa.

<sup>2</sup> Direktiivi 95/46/EY, annettu 24. lokakuuta 1995, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

tapaukseen.

Direktiivin 95/46/EY 6 artiklan b kohdassa säädetään, että "henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla". Henkilötietoja voidaan käsitellä 7 artiklan e kohdan mukaan ilman asianomaisen henkilön suostumusta ainoastaan, jos muun muassa "käsitteily on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan".

Kyseisen tapauksen osalta ulkomaalaisrekisteriä koskevassa laissa (Ausländerzentralregistergesetz) todetaan, että rekisterin tarkoituksena on tukea toimivaltaisia viranomaisia ulkomaalaisista tai turvapaikasta annettua lainsäädäntöä koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Singenin ulkomaalaisten asukkaiden rekisteröinnistä vastaavan viraston on toimitettava tiedot keskusrekisteriin.

Saksan lainsäädännön mukaan kaikilla Saksan viranomaisilla on oikeus nähdä tietyt perustiedot, kuten sukunimi, etunimi, syntymäaika, syntymäpaikka, sukupuoli, kansallisuudet, aiemmat nimet, aliakset ja siviilisääty. Tietyistä aloista vastaavat viranomaiset (esimerkiksi ulkomaalaisviranomaiset, turvapaikkaviranomaiset, poliisi, viralliset syyttäjät, tuomioistuimet, kansallinen työvoimaviranomainen, kansalaisuusosasto, salainen palvelu, sotilaallinen vastavakoilu, ulkoministeriö, suurlähetystöt sekä muut viisumeja käsittelevät viranomaiset) saavat nähtäväkseen myös muita tietoja. Lisäksi laissa on säädetty, että myös yksityisillä yhteisöillä ja kolmansien maiden viranomaisilla on oikeus nähdä kyseiset tiedot. Niitä voi päästä tarkastelemaan myös suoran verkkoyhteyden kautta. Eräät viranomaiset voivat etsiä tietyillä hakutoiminnoilla ulkomaalaisia, joiden asuinpaikka on jostain syystä tuntematon (Suchvermerke). He voivat myös pyytää tietoja ihmisryhmistä (Gruppenauskunft, Rasterfahndung).

Laissa ei eroteta toisistaan EU-jäsenvaltioiden kansalaisia ja muita ulkomaalaisia. Saksan kansalaisia koskevia tietoja ei kerätä vastaavaan keskusrekisteriin.

Perusteet vetoomuksen esittäjän ja hänen tyttärensä tietojen säilyttämiselle kyseisessä rekisterissä eivät ole tiedossa. Rekisterin tavoitteissa ei mainita tarkkoja syitä kyseisten tietojen säilyttämiselle. Lisäksi on vaikeaa löytää oikeutusta sille, että liikkumisvapautta ja oleskeluoikeutta koskevien yhteisön direktiivien ja etenkin edellä mainitun direktiivin 64/221/ETY täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten lisäksi perustiedot ovat myös kaikkien muiden Saksan viranomaisten sekä eräiden kolmansien maiden ja jopa yksityisten yhteisöjen saatavissa ja että joillakin viranomaisilla on oikeus saada myös muita tietoja.

EY:n perustamissopimuksella, yhteisön direktiiveillä ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä suojatun liikkumis- ja oleskeluvapauden mukaisesti EU-jäsenvaltioiden kansalaisilla on – toisin kuin muilla ulkomaalaisilla – suurelta osin samat oleskeluoikeudet kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla. On kuitenkin syytä korostaa, että oleskeluluvilla on ainoastaan toteava vaikutus ja että ne eivät ole välttämätön osa oleskeluoikeutta. Vaikka kyseisen oikeuden harjoittaminen sallii vastaanottavan jäsenvaltion suorittaa tiettyjä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että oleskeluoikeuden edellyttämät ehdot täyttyvät, tai puolustaa yleistä etua direktiivin 64/221/ETY sallimissa rajoissa, Saksan

valitseman menettelytavan tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus on silti kyseenalainen.

Koska vetoomuksen esittäjän ja hänen tyttärensä tiedot on tallennettu ulkomaalaisrekisteriin, heitä voidaan tarkkailla jatkuvasti, toisin kuin Saksan kansalaisia.

Vetoomuksen esittäjän ja hänen tyttärensä henkilötietojen käsittely näyttää siis ylittävän toimenpiteet, jotka ovat luvallisia oleskeluluvan myöntämiseksi tai yleisen edun valvomiseksi, ja ne olisi siksi hylättävä tarpeettomina direktiivin 95/46/EY 7 artiklan e kohdan mukaisesti.

Ennen lopullisen päätöksen tekemistä on kuitenkin otettava huomioon Saksan viranomaisilta saatavat selvitykset.

### 3. Päätelmät

a) **Oleskeluoikeutta koskevien direktiivien** osalta voidaan todeta, että Singenin ulkomaalaisviraston toteamus vetoomuksen esittäjän mahdollisesta karkotuksesta, mikäli hän ei esitä voimassa olevaa passia, on direktiivin 64/221/ETY edellä mainitun määräyksen vastainen. Komissio aikoo jatkossakin valvoa Saksan viranomaisten käytäntöä tarkistaa henkilöllisyystodistuksen voimassaolo EU-kansalaisilta silloin, kun tapaus ei oikeuta sitä tai kyse ei ole oleskeluluvan uudistamisesta tai asuinpaikan vaihtamisesta.

b) **Tietosuojadirektiivin** noudattamisen osalta vetoomuksen esittäjä on suostunut komission ehdotukseen, jonka mukaan asia annetaan Saksan tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi<sup>1</sup>. Mikäli vetoomusvaliokunta hyväksyy ehdotuksen, komissio toimittaa asian kyseiselle viranomaiselle.

### 5. Komission alustava vastaus, saatu 22. helmikuuta 2000.

Parlamentti on toimittanut vetoomuksen ja komission kannan Saksan viranomaisille, jotta he voivat vastata esille tuotuihin kysymyksiin.

Komissio ei ole vielä saanut vastausta Saksan viranomaisilta. Kun vastaus on saatu, komissio käsittelee sen ja antaa parlamentille lopullisen lausuntonsa Heinz Huberin vetoomuksesta.

### 6. Komission täydentävä ilmoitus, saatu 20. helmikuuta 2001.

#### 1. Saadut tiedot

Heinz Huber, Saksan Baden-Württembergin osavaltiossa Singenissä vuodesta 1971 asunut Itävallan kansalainen, jolle on myönnetty rajoittamaton oleskelulupa (unbefristete Aufenthaltserlaubnis) 26. tammikuuta 1995, valittaa kahdesta Saksan viranomaisiin liittyvästä tapauksesta.

Ensiksi ulkomaalaisten rekisteröinnistä vastaava kunnallinen virasto pyysi vetoomuksen esittäjää 26. huhtikuuta 1997 hankkimaan itselleen ja alaikäiselle tyttärelleen voimassa olevan passin (hänen passinsa oli vanhentunut 9. huhtikuuta 1997). Hänelle kerrottiin, että muussa

---

<sup>1</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Postfach 200112, 53131 Bonn, Saksa.

tapauksessa asiasta saattaisi aiheutua ulkomaalaislainsäädännön nojalla seuraamuksia, esimerkiksi maastakarkotus.

Toiseksi, kun vetoomuksen esittäjä toimitti ulkomaalaisvirastoon 7. toukokuuta 1997 uuden passinsa, johon oli kirjattu myös hänen tyttärensä, virkailija otti valokopion passin kahdesta ensimmäisestä sivusta sanoen, että passista on oltava kopio ulkomaalaisrekisterissä ("Ausländerzentralregister", joka perustettiin ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevalla lailla).

Vetoomuksen esittäjä katsoo tämän rikkovan yhteisön lainsäädäntöä ja erityisesti henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia direktiivejä sekä tietosuojadirektiiviä 95/46/EY puhumattakaan kansallisuuteen perustuvan syrjimättömyyden periaatteesta.

## 2. Asian käsittely

Saatuaan komission suosituksen ja analyysin tilanteesta Euroopan parlamentti lähetti 22. joulukuuta 1999 päivätyssä kirjeessä (-309160-) sekä 13. huhtikuuta 2000 päivätyssä kirjeessä (-109046-) kopiot Heinz Huberin vetoomuksesta sekä vetoomusvaliokunnan tiedonannosta tietosuojavaltuutetulle (Bundesbeauftragter für den Datenschutz).

Tietosuojavaltuutetulta tiedusteltiin, onko vetoomuksen esittäjän henkilötiedot tarpeen tallentaa ulkomaalaisrekisteriin. Hän vastasi 20. syyskuuta 2000 päivätyllä kirjeellä.

Tällä välin vetoomuksen esittäjä toimitti lisätietoja, joihin sisältyivät kopio hänen ulkomaalaisrekisteriin toimitetuista henkilötiedoistaan sekä rekisteriä hoitavalle viranomaiselle osoitettu pyyntö poistaa tiedot. Hänen pyyntönsä sekä sitä seurannut hallintovalituksensa hylättiin. Vetoomuksen esittäjä on nyt toimittanut hallintotuomioistuimeen kantelun viranomaisesta, joka kieltäytyi poistamasta hänen tietojaan rekisteristä.

## 3. Oikeudelliset näkökohdat

### 3.1. Tietosuojadirektiivi

Saksan tietosuojavaltuutettu lähetti vastauksen yleiseen kysymykseen, joka koski tarvetta tallentaa Euroopan unionin kansalaisten henkilötiedot ulkomaalaisrekisteriin. Hän ei antanut päätöstä vetoomuksen esittäjän tapauksesta, koska hänellä ei ollut asiasta riittävästi tietoa. Hän oli kuitenkin kuullut asiassa liittovaltion sisäministeriötä, joka katsoi olevan tarpeen tehdä ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevasta laista direktiivin 95/46/EY mukainen, kun direktiivi olisi saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ministeriö ei katsonut EU-kansalaisten tietojen tallentamisen ulkomaalaisrekisteriin rikkovan yhteisön lainsäädäntöä. Liittovaltion tietosuojavaltuutetun vastaus oli vähemmän ehdoton. Siinä erotettiin toisistaan kyseisenlaisen rekisteröintimenettelyn käytännön edut ja tiukat lainsäädännölliset edellytykset.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että kaikki Saksassa asuvat henkilöt kirjataan paikallisiin rekistereihin (Melderegister), jotka ovat hajautettuja ja sisältävät tietyn tietoluokan. Ulkomaalaisrekisteri sen sijaan on keskitetty rekisteri, joka sisältää kyseisten tietojen lisäksi myös tarkempia tietoja, jotka liittyvät erityisesti asukkaan ulkomaalaisasemaan.

EU-kansalaisten tapauksessa ainoastaan ulkomaalaisrekisteri (toisin kuin paikalliset rekisterit) sisältää tiedot kyseisten henkilöiden oleskelun ehdoista tai karkotuksen ja maastapoistamisen (Ausweisung ja Abschiebung) kaltaisista toimenpiteistä. Lisäksi rekisteri sisältää tietoja kaikkien ulkomaalaisten tilanteesta, mutta Euroopan unionin kansalaisten erityisasemasta johtuen tämä ei koske heitä lainkaan tai ainoastaan poikkeustapauksissa.

Tietosuojavaltuutettu väittää, että yhteisön lainsäädäntö ei edellytä jäsenvaltioiden antavan muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille täysin yhdenvertaista asemaa esimerkiksi Saksan kansalaisten kanssa. EU-kansalaiset voitaisiin siksi kirjata rekisteriin sen ollessa tarpeen oikeudellisista syistä eikä silloin, kun se on ainoastaan käytännöllistä joko viranomaisten tai kansalaisten kannalta. Direktiivissä 95/46/EY edellytetään, että henkilötietojen käsittelylle on oltava oikeudellinen peruste. Direktiivin 7 artiklan e kohdassa todetaan, että tietojen käsittely on laillista silloin, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojavaltuutettu erittelee seuraavat tapaukset:

- Jos perustiedot ovat samat kuin paikallisessa asukasrekisterissä (ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan lain 3 artiklan 4 ja 5 kohta), niitä ei ole tarpeen kirjata myös ulkomaalaisrekisteriin (huolimatta siitä käytännön edusta, että tietoja pääsisi tarkastelemaan hallinnollisia tarkoituksia varten kaikkialla Saksassa, mikä ei ole mahdollista Saksan kansalaisten osalta).
- Mikäli tiedot koskevat henkilön oleskeluehtoja (ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan lain 3 artiklan 6 kohta), eli kyseiselle henkilölle on myönnetty rajoitettu tai rajoittamaton oleskelulupa, jonkin Saksan viranomaisen on joissakin tapauksissa vahvistettava asia. Maassa oleskelevat ulkomaalaiset voivat kuitenkin itse osoittaa oleskelevansa maassa laillisesti, jolloin tietojen tallentaminen keskusrekisteriin ei ole välttämätöntä eikä kyseisten tietojen tarvitse olla jatkuvasti saatavilla koko Saksan liittotasavallassa.
- Päätös karkottaa toisen jäsenvaltion kansalainen Saksasta (ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan lain 3 artiklan 7 kohta ja 2 artiklan 3 kohta) voi oikeuttaa tietojen tallentamisen ulkomaalaisrekisteriin. Jos kyseisiin toimenpiteisiin ei kuitenkaan ole ryhdytty kyseessä olevan henkilön kohdalla, mitään häntä koskevia henkilötietoja ei saa tallentaa ulkomaalaisrekisteriin.
- Tietoja kaikkien ulkomaalaisten tilanteesta (ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevan lain 3 artiklan muiden määräysten mukaisesti), joka on yleensä eri kuin erityisasemassa olevien EU-kansalaisten, ei periaatteessa saa tallentaa rekisteriin silloin, kun kyseessä on EU-kansalainen. Tässä tapauksessa henkilötietoja ei siksi pidä tallentaa rekisteriin.

Tietosuojavaltuutettu toteaa näin ollen rekisteröinnin olevan oikeutettua ainoastaan karkotuspäätösten yhteydessä ("aufenthaltsrechtliche Entscheidungen" tai "Ausweisungs- und Abschiebungsverfügungen"). Hän katsoo olevan suhteetonta tallentaa liikkumisvapaudesta nauttivien EU-kansalaisten perustiedot, tarkemmat henkilötiedot ja oleskeluedellytyksiä koskevat tiedot ulkomaalaisrekisteriin. Hänen mukaansa ainoastaan karkotusmääräyksen (aufenthaltsrechtliche Entscheidungen) saaneiden muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tiedot on tallennettava kyseiseen rekisteriin.

Kaikkia EU-kansalaisia ei siis pitäisi rekisteröidä järjestelmällisesti.

Komissio yhtyy tietosuojavaltuutetun näkemykseen. Koska vetoomuksen esittäjää ei ole karkotettu eikä muihinkaan samankaltaisiin toimiin ole ryhdytty (katso ulkomaalaisrekisteristä 17. heinäkuuta 2000 saatu ote vetoomuksen esittäjää koskevista tiedoista), vetoomuksen esittäjän tietojen tallentaminen ulkomaalaisrekisteriin ei komission mukaan ole oikeutettua.

Vetoomuksen esittäjän ja hänen tyttärensä henkilötietojen käsittely ylittää toimenpiteet, jotka ovat luvallisia oleskeluluvan myöntämiseksi tai yleisen edun valvomiseksi, ja ne olisi siksi hylättävä tarpeettomina direktiivin 95/46/EY 7 artiklan e kohdan mukaisesti.

### 3.2. Henkilöiden liikkumisvapautta koskevat direktiivit

Kuten edellisessä ilmoituksessa jo todettiin, komissio otti yhteyttä Saksan viranomaisiin saatuaan toisenkin kantelun Saksan paikallisviranomaisten käytännöstä tarkastaa EU-kansalaisten henkilöllisyystodistusten voimassaolo ilman, että esillä oleva asia tai oleskeluluvan uudistaminen oikeuttaisivat siihen. Kirjeenvaihdon jälkeen valittajan asuinosavaltion Rheinland-Pfalzin sisäasiainministeri lähetti 14. syyskuuta 1998 ryhmäkirjeen asiasta vastaaville ulkomaalaisviranomaisille kehottaen heitä pidättäytymään kutsumasta luokseen EU-kansalaisia ainoastaan henkilöllisyystodistuksen tai voimassa olevan passin esittämistä varten. Komissio olisi toivonut, että kyseiset ohjeet olisi annettu liittovaltion tasolla sen varmistamiseksi, että luvattomia hallinnollisia menettelyjä ei noudateta muissa osavaltioissa.

## 4. Päätelmät

4.1. Komissio katsoo, että kyseisessä vetoomuksessa on tuotu esiin tilanne, joka on **tietosuojadirektiivin 95/46/EY vastainen**. Komissio suosittelee, että Euroopan parlamentti tiedottaa asiasta vetoomuksen esittäjälle sekä tarvittaessa asiasta vastaaville viranomaisille ja hallintotuomioistuimelle.

Lisäksi komissio tutkii tapauksen automaattisesti valvoessaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Koska Saksan viranomaiset eivät vielä ole saattaneet direktiiviä 95/46/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään (määräaika oli 24. lokakuuta 1998), komissio on tehnyt yhteisöjen tuomioistuimelle kantelun siitä, ettei Saksa ole tiedottanut toimenpiteistä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

4.2. Komissio tutkii parhaillaan, ovatko EU-kansalaisten henkilöllisyystodistusten tarkistamista koskevat kunkin osavaltion hallinnolliset käytännöt **oleskeluoikeutta koskevien direktiivien mukaisia**.

## 7. Komission täydentävä ilmoitus, saatu 13. joulukuuta 2001.

Komissiota on pyydetty esittämään näkemyksensä vetoomuksen esittäjän 25. toukokuuta 2001 päivätystä kirjeestä (jonka sisämarkkinoiden pääosasto sai 18. heinäkuuta 2001), jossa vetoomuksen esittäjä kertoo kohtaamistaan ongelmista



oikeuksiensa turvaamisessa saksalaisissa tuomioistuimissa.

Lisätiedot eivät koske tietosuojadirektiivin tulkintaa, vaan oikeussuojan saatavuutta. Vetoimuksen esittäjä arvostelee erityisesti sitä, että syyttäjä ei aio ottaa asiaa käsiteltäväkseen, koska se ei ole yleisen edun mukainen. Tässä tapauksessa ei ole komission asia arvioida, miksi syyttäjä päätti jättää asian käsittelemättä.

Komissiolla ei ole syytä muuttaa tähänastista kantaansa (vetoimuksen esittäjä on oikeassa siinä, että hänen tietojansa ei tulisi säilyttää Saksan ulkomaalaisrekisterissä) Vetoimusvaliokunta on asiasta samaa mieltä.

## **8. Komission täydentävä ilmoitus, saatu 3. huhtikuuta 2002.**

Komission näkemystä pyydettiin vetoimuksen esittäjän 26. marraskuuta 2001 päivätyssä parlamentille osoitetussa kirjeessä, jossa vetoimuksen esittäjä lähettää asiasta lisätietoja.

Vetoimuksen esittäjä esitti seuraavat pyynnöt:

- a) Yhteisöjen tuomioistuimen olisi tutkittava tapaus, jossa Saksan ulkomaalaisrekisteristä vastaava viranomais on kieltäytynyt poistamasta vetoimuksen esittäjän henkilötietoja rekisteristä, sekä langetettava rangaistus kyseiselle viranomaiselle.
- b) Komission olisi ryhdyttävä toimiin vetoimuksen esittäjän perusoikeuksien turvaamiseksi.
- c) Parlamentin olisi ryhdyttävä toimiin puutteiden korjaamiseksi tietosuojadirektiivin 95/46/EY saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä soveltamisessa Saksan liittotasavallassa.

Lisätiedot sisältävät ulkomaalaisrekisteristä vastaavan viranomaisen (Bundesverwaltungsamt) lausuntoja, jotka on annettu hallinnollisen ja oikeudellisen muutoksenhakumenettelyn aikana. Viranomais on hylännyt vetoimuksen esittäjän pyynnön tämän rekisterissä olevien henkilötietojen poistamisesta. Se toistaa liittovaltion ministeriön esittämät perusteet. Viranomaisen lähettämässä kirjeissä ei näin ollen ole uusia perusteita. Komissio käsitteli esitetyt perusteet antaessaan näkemyksensä vetoimuksen esittäjän tapauksesta ja totesi, etteivät ne ole vakuuttavia.

Kohta a): Vetoimuksen esittäjä väittää, että saksalainen tuomioistuin kieltäytyy antamasta tapausta yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisun saamiseksi. Asiaa ei ilmeisesti ole kuitenkaan vielä saatettu päätökseen ja vetoimuksen esittäjällä on oikeus esittää muodollinen pyyntö asian käsittelemiseksi ennakkoratkaisun saamista varten joko menettelyn tässä tai seuraavassa vaiheessa.

Kohta b): Komission tähänastista kantaa ei ole syytä muuttaa. Vetoimuksen esittäjä on oikeassa siinä, että hänen henkilötietojansa ei tulisi säilyttää Saksan ulkomaalaisrekisterissä. Komissio on jo päättänyt ottaa asian automaattisesti huomioon valvoessaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä Saksassa. Komissio on myös ehdottanut lausunnon pyytämistä liittovaltion tietosuojavaltuutetulta. Kyseisessä lausunnossa tuettiin komission lähestymistapaa. Saatuaan uuden pyynnön vetoimuksen esittäjältä komissio otti yhteyttä Saksan tietosuojavirastoon, joka totesi, että sen vuosien 1999/2000 vuosikertomuksessa on luku, joka koskee vetoimuksen esittäjän korostamaa ongelmaa, ja että

tietosuojavaltuutettu katsoo komission tapaan, että EU-kansalaisia ei tulisi kirjata kyseiseen rekisteriin, mikäli he eivät ole saaneet yhteisön lainsäädännön mukaista karkotusmääräystä. Lisäksi tietosuojavaltuutettu osallistuisi piakkoin Saksan liittopäivien sisäasiainvaliokunnan kokoukseen, jossa kysymyksestä voitaisiin keskustella. Saksan tietosuojavaltuutetun toimisto totesi, että vetoamuksen esittäjä voi ottaa siihen yhteyttä milloin tahansa.

Kohta c): Komissio ei voi vastata parlamentin puolesta. Vetoamuksen esittäjälle olisi kuitenkin pyyntönsä tältä osin muistutettava perussopimuksissa määrättävän, että on komission tehtävä valvoa direktiiviin 95/46/EY saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamista. Vaikka direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot valmistelemaan muutoksenhakuja sekä korvaamaan lainvastaisesta kohtelusta aiheutuneet vahingot, komissio katsoo, että yhteisön tasolla ei ole tarvetta uusille lainsäädäntöaloitteille.

Komissio sai 24. tammikuuta 2002 parlamentilta kirjeen, jonka Saksan liittotasavallan pysyvä edustaja oli lähettänyt parlamentille 12. syyskuuta 2001 ja johon vetoamuksen esittäjä viittaa 26. marraskuuta 2001 päivätyssä kirjeessään. Pysyvä edustaja toteaa, että

(1) Saksan liittotasavalta on saattanut tietosuojadirektiivin 95/46/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään ja että

(2) liittotasavallan hallitus valmistelee parhaillaan lainsäädäntöehdotusta, joka koskee EU-kansalaisten ja muiden ulkomaalaisten oleskelua ja kotoutumista. Lainsäädäntömenettelyssä aiotaan ottaa huomioon mahdollisuus, että EU-kansalaisia ei välttämättä kirjattaisi ulkomaalaisrekisteriin.

Kohta 1): Komissio nosti yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen Saksaa vastaan, koska Saksa ei ollut määräaikaan mennessä ilmoittanut menettelyjä, joilla direktiivi 95/46/EY saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kun Saksa oli antanut tiedoksi kyseiset toimenpiteet, komissio luopui nostamastaan kanteesta. Tämä ei kuitenkaan estä komissiota tuomasta yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi uutta tapausta, joka koskee direktiivin virheellistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio tutkii parhaillaan, ovatko ilmoitetut kansalliset toimenpiteet direktiivin mukaisia.

Kohta 2): Saksan tietosuojavaltuutetun antamien tietojen mukaan maahanmuuttajia koskevaa lainsäädäntöehdotukseen ei ainakaan vielä ole suunniteltu lisättävän, että EU-kansalaisia ei tarvitsisi kirjata ulkomaalaisrekisteriin.

Komissio suhtautuu kuitenkin myönteisesti Saksan hallituksen avoimuuteen kyseisen ongelman suhteen ja kehottaa sitä ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta EU-kansalaiset ja erityisesti vetoamuksen esittäjä voivat nauttia oleskelua ja henkilötietojen suojaa koskevista oikeuksistaan.

## **9. Komission täydentävä ilmoitus, saatu 30. huhtikuuta 2004.**

Komissiota on pyydetty toimittamaan vetoamuksesta lisätietoja.

1. Komissio kommentoi ensin vetoamuksen esittäjän 22. helmikuuta 2003 päivätyä kirjettä, jossa tämä pyytää kirjallisia tietoja siitä, aikooko komissio käynnistää tapauksen johdosta rikkomusmenettelyn Saksaa vastaan. Mikäli rikkomusmenettelyä ei käynnistetä, vetoamuksen

esittäjä aikoo tehdä yhteisöjen tuomioistuimelle kantelun laiminlyönnistä.

Komissio vastasi vetoomuksen esittäjälle 18. maaliskuuta 2003, että vetoamus on rekisteröity komissiossa myös kanteluna (katso kohta 2) ja että kyseisen kantelun tutkiminen saattaisi johtaa oikeuskäsittelyyn Saksaa vastaan. Komissio kuitenkin huomautti vetoomuksen esittäjälle, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio päättää toimenpiteisiin ryhtymisestä EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla ja antaa asian menettelyn viime kädessä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi mutta että sillä ei ole velvollisuutta tehdä näin (vertaa esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen 13. kesäkuuta 2002 asiassa C-474/99 antama tuomio).

2. Edellisessä parlamentin vetoamusvaliokunnalle toimittamassaan ilmoituksessa komissio totesi, että se ottaisi kyseisen tapauksen huomioon valvoessaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ensimmäinen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskeva kertomus (KOM(2003)0265 lopullinen) hyväksyttiin 15. toukokuuta 2003. Kyseisessä 20-sivuisessa kertomuksessa ei voitu kertoa yksityiskohtaisesti 15 jäsenvaltiossa suoritetuista toimenpiteistä. Kertomus perustuu kuitenkin yksityiskohtaiseen analyysiin kyseisistä toimenpiteistä, ja siitä käy ilmi, että saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ilmenee yhä puutteita. Kyseisten puutteiden korjaamiseksi komissio ehdottaa käytävän jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälisiä keskusteluja. Kyseisissä keskusteluissa on keskityttävä tietosuojalainsäädäntöön eikä niinkään muihin (erityisiin) lakeihin, jotka sisältävät tietosuoja koskevia määräyksiä. Kuten edellä mainittiin, komissio on myös rekisteröinyt vetoomuksen esittäjän 22. helmikuuta 2003 päivätyn kirjeen kanteluna ja toimittanut Saksan viranomaisille osana kantelumenettelyä 14. lokakuuta 2003 asiaa koskevan virallisen lausuntopyynnön.

Saksan pysyvä edustaja vastasi 11. joulukuuta 2003 katsovansa, että EU-kansalaisten tietojen tallentaminen ulkomaalaisrekisteriin on tietosuojadirektiivin 95/46/EY mukaista, koska direktiivissä ei yleisesti kielletä kyseisenlaisten tietojen tallentamista ja koska niiden tallentamista edellytetään direktiivin 7 artiklan f kohdassa. Eräs kyseisen edellytyksen pääasiallisista perusteista on, että ulkomaalaisten oleskeluoikeus voidaan tarkistaa ja vahvistaa nopeasti. Tämä on mahdollista ainoastaan keskusrekisterin avulla. Jos myös EU-kansalaisten tiedot tallennetaan, viranomaiset voivat esimerkiksi heti varmistaa, että toisen EU-jäsenvaltion kansalaisella on oleskeluoikeus Euroopan unionissa. Tallentamisen avulla varmistetaan, että erityisasema voidaan tunnistaa nopeasti ja ottaa huomioon. Tallentamista ei voida rajoittaa ainoastaan niihin tapauksiin, joissa EU-kansalaisia vastaan on ryhdytty ulkomaalaislainsäädännön mukaisiin toimenpiteisiin, koska kyseisten toimenpiteiden valmistelu ja täytäntöönpano edellyttävät usein juuri niitä tietoja, jotka ulkomaalaisrekisteristä saadaan (esimerkiksi ensimmäisen maahantulon ajankohta ja asiasta vastaava ulkomaalaisviranomainen).

Komissio tutkii vastausta parhaillaan.

#### **10. Komission vastaus, saatu 20. lokakuuta 2005.**

Komissiota on pyydetty toimittamaan vetoomuksesta lisätietoja.

Kuten komission viimeisimmässä vastauksessa todettiin, komissio päätti 7. heinäkuuta käynnistää EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn

ensimmäisen vaiheen tästä vetoomuksesta sekä vetoomuksen esittäjän samaa aihetta koskevasta kantelusta, joka on komission käsiteltävänä.

Komission asiasta vastaava yksikkö sai 20. lokakuuta Saksan hallituksen vastauksen 9. heinäkuuta päivättyyn komission viralliseen ilmoitukseen. Useat komission yksiköt tutkivat parhaillaan tarkasti kyseistä 20-sivuista vastausta ja päätöksen odotetaan valmistuvan keväällä 2005.

#### **11. Komission täydentävä vastaus, saatu 7. toukokuuta 2007**

Viimeisimmän ilmoituksensa jälkeen komissio on päättänyt lähettää Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, koska se ei ole täyttänyt EY:n perustamissopimuksen 12, 17 ja 18 artiklan eikä direktiivin 95/46/EY<sup>1</sup> 6 artiklan ja 7 artiklan e kohdan mukaisia velvoitteitaan tallentaessaan EU-kansalaisten henkilötietoja Saksan ulkomaalaisrekisteriin.

Komissio katsoo, että EU-kansalaisten henkilötietojen yleinen ja järjestelmällinen tallentaminen Saksan ulkomaalaisrekisteriin erityisesti siksi, että kyseiset henkilöt mahdollisesti joskus karkotetaan maasta, ei ole perustamissopimuksen henkilöiden liikkumisvapauden rajoittamista koskevien määräysten eikä direktiivin 2004/38/EY<sup>2</sup> (ennen direktiivi 64/221/ETY<sup>3</sup>) määräysten mukaista. Ulkomaalaisten erilaista kohtelua Saksan kansalaisiin verrattuna ei voida perustella pelkällä oletuksella EU-kansalaisen mahdollisesta karkotuksesta.

Lisäksi EU-kansalaisten henkilötietojen tallentaminen ulkomaalaisrekisteriin yksilön käyttäytymistä huomioon ottamatta ei ole tarpeellista eikä suhteellista direktiivin 95/46/EY 6 artiklan ja 7 artiklan e kohdan nojalla.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on saanut Nordrhein-Westfalenin osavaltion korkeimmalta hallintotuomioistuimelta (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) samaa aihetta koskevan ennakkoratkaisupyynnön EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.<sup>4</sup>

#### **12. Komission täydentävä vastaus, saatu 7. maaliskuuta 2008.**

Kuten viimeisimmässä täydentävässä vastauksessa todettiin, komissio on lähettänyt 27. kesäkuuta 2007 perustellun lausunnon Saksan liittotasavallalle, koska se ei ole täyttänyt

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, 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, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77–123, oikaistu: EUVL L 229, 29.6.2004, s. 35–48 ja EUVL L 197, 28.7.2005, s. 34–34.

<sup>3</sup> EYVL 56, 4.4.1964, s. 850. Direktiiviä muutettiin viimeksi direktiivillä 75/35/ETY (EYVL 14, 20.1.1975, s. 14).

<sup>4</sup> Asia C-524/06, EUVL C 56, 10.3.2007, s. 19.

EY:n perustamissopimuksen 12, 17 ja 18 artiklan eikä direktiivin 95/46/EY<sup>1</sup> 6 artiklan ja 7 artiklan e kohdan mukaisia velvoitteitaan tallentaessaan EU-kansalaisten henkilötietoja Saksan ulkomaalaisrekisteriin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on saanut Nordrhein-Westfalenin osavaltion korkeimmalta hallintotuomioistuimelta (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) samaa aihetta koskevan ennakkoratkaisupyynnön<sup>2</sup> EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Kuuleminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa järjestettiin 8. tammikuuta 2008.

Komissio seuraa asian käsittelyä, koska sen avulla saadaan tietoa siitä, miten kyseisen direktiivin säännöksiä olisi sovellettava kyseiseen alaan. Komissio katsoo, että nykyistä kantaa ei ole syytä tarkistaa. Euroopan komissio voi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen nojalla arvioida tilannetta paremmin yhteisön lainsäädännön kannalta.

### **13. Komission täydentävä vastaus, saatu 30. tammikuuta 2009**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut 16. joulukuuta 2008 päätöksen, asia C -524/06<sup>3</sup>, joka koski samaa aihetta, kuin tämä Heinz Huberin esittämä vetoamus.

"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 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 7 artiklan e alakohdassa esitetyn tarpeellisuusvaatimuksen, jota tulkitaan kansallisuuden 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 tarkoitettulla tavalla tarpeellisina ei missään tapauksessa voida pitää nimeltä mainittujen henkilöiden henkilötietojen tallentamista ja käsittelyä ulkomaalaisista pidettävän keskusrekisterin kaltaisen rekisterin puitteissa tilastotieteellisiin tarkoituksiin.

2. EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

<sup>2</sup> Asia C-524/06, EUVL C 56, 10.3.2007, s. 19.

<sup>3</sup> Asia C-524/06, EUVL C 56, 10.3.2007, s. 19.

vastaista on se, että jäsenvaltio ottaa rikollisuuden torjumiseksi käyttöön henkilötietojen käsittelyjärjestelmän, joka koskee ainoastaan unionin kansalaisia, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia."

Tuomioistuimen tekemä päätös on yhdenmukainen komission esittämien argumenttien ja julkisasiamiehen päätelmien kanssa. Komissio tutkii päätöstä huolellisesti arvioidessaan, miten edetä rikkomismenettelyn kanssa.

#### **14. Komission täydentävä vastaus, saatu 12. heinäkuuta 2010.**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen annettua tuomionsa asiassa C-524/06 Saksan viranomaiset toimittivat lisävastauksia rikkomisasiaa koskevaan perusteltuun lausuntoon (17.7.2009, 16.3.2010) ja ottivat huomioon tuomioistuimen päätöksen ja kertoivat komissiolle lainsäädäntötarkistuksista, jotka on hyväksyttävä kansallisella tasolla kyseisen tuomion ehtojen täyttämiseksi ja rikkomisasiain käsittelemiseksi loppuun saakka.

Vetoomusvaliokunta pyysi jälleen komissiolta mielipidettä viimeisimpien tapahtumien jälkeen.

#### Komission lausunto vetoomuksen tekijän väitteistä tuomioistuimen annettua tuomion asiassa C-524/06.

Nordrhein-Westfalenin korkein hallintotuomioistuin siirsi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymykset siitä, miten henkilötietojen käsittely Saksan keskusrekisterissä on sovittavissa yhteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 12 artiklassa säädettyyn kansallisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltoon tai direktiivissä 94/46/EY säädettyyn vaatimukseen, jossa todetaan, että henkilötietojen käsittelyn legitimitetti riippuu siitä, onko käsittely tarpeellinen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi vai julkisen vallan käyttämiseksi. Koska direktiivin 95/46/EY soveltamisalaan eivät kuulu yleiseen turvallisuuteen, puolustukseen, valtion turvallisuuteen tai rikoslain alaan kuuluvien valtion toimien käsitteleminen, tuomioistuin käsitteli ainoastaan sitä, miten henkilötietojen käsitteleminen direktiivin yhteydessä on sovittavissa yhteen oleskeluoikeutta ja tilastollisia tarkoituksia koskevan lainsäädännön kanssa, ottaen huomioon, että se tarkasteli jo rikosten torjuntaan liittyvää henkilötietojen käsittelyä jo Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 12 artiklassa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että unionin kansalaisen oleskeluoikeus muun kuin oman jäsenvaltionsa alueella ei ole ehdoton ja saattaa sisältää rajoituksia. Siksi henkilötietojen käsittely keskusrekisterissä oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi täyttää direktiivissä 95/46/EY säädettyä tarpeellisuutta koskevat vaatimukset, *kun käsittelyn kohteena ovat ainoastaan siihen tarkoitukseen tarvittavat tiedot ja kun rekisterin keskitetty luonne mahdollistaa lainsäädännön tehokkaamman soveltamisen.*

Tilastollisiin tarkoituksiin suoritettavasta henkilötietojen käsittelystä tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioilla on oikeus ottaa käyttöön toimia, joiden avulla ne voivat tarkalleen tietää valtionsa alueella olevan väestön liikkeet. Tuomioistuin totesi kuitenkin, että kyseiset tilastotiedot eivät tässä tapauksessa edellytä yksilötason henkilötietojen keräämistä ja säilyttämistä. Tällainen henkilötietojen käsittely ei siten täytä direktiivin 95/46/EY 7 artiklan e kohdassa tarkoitettua tarpeellisuuden vaatimusta.

Rikosten torjunnan suhteen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että tavoitteena on keskittyä rikoksia ja väärinkäytöksiä koskevien syytteiden nostamiseen tekijöiden kansallisuudesta riippumatta. Jäsenvaltion tasolla tämä merkitsee sitä, että jäsenvaltion kansalaisten tilanne ei voi olla erilainen kuin muiden jäsenvaltion alueella asuvien muiden unionin kansalaisten tilanne. Koska Saksan ulkomaalaisrekisteri ei sisällä Saksan kansalaisia koskevia henkilötietoja, muiden jäsenvaltioiden kansalaisten henkilötietojen järjestelmällinen kerääminen rikosten torjumiseksi tarkoittaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, mikä on kiellettyä EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan nojalla.

Komission huomautukset seuraavat yleensä tuomioistuimen päätöstä.

Tuomioistuimen päätöksen suhteen komissio hankki selvityksiä perustellussa lausunnossaan esille nostamistaan väitteistä Saksan rikkomisasian suhteen.

On todettava, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei sulje pois unionin kansalaisten henkilötietojen käsittelemistä ulkomaalaisrekisterissä, eikä se myöskään pidä sitä ehdottoman tarpeellisenä. Loppujen lopuksi se jättää kansallisen tuomioistuimen päätettäväksi, ovatko ulkomaalaisrekisterin täytettäväksi tarkoitetut vaatimukset sopusoinnussa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 12 artiklan ja direktiivin 95/46/EY säädösten kanssa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei ole tuomiossa C-518/07 täysin vahvistanut perustellussa lausunnossa esitettyä väitettä, että EU:n kansalaisten henkilötietojen yleinen ja järjestelmällinen säilyttäminen erityisessä ulkomaalaisrekisterissä Saksan ja EU:n kansalaisten henkilötietoja sisältävien paikallisten rekisterien lisäksi ei olisi tietosuojadirektiivin 95/46/EY sisältyvän 7 artiklan e kohdan tarpeellisuusehtojen ja 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen käytäntö. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin päätti, että jäsenvaltion on osoitettava, että keskitetty henkilötietojen käsittelyjärjestelmä a) sisältää vain kyseisten viranomaisten kyseisen lainsäädännön soveltamiseksi tarvittavat tiedot, ja b) käsittelee vain kyseiseen tarkoitukseen tarvittavat tiedot ja että rekisterin keskitetty luonne mahdollistaa lainsäädännön tehokkaamman soveltamisen.

Komission lausunto vetoamuksen tekijän väitteistä Saksan toteutettua juridisia ja hallinnollisia toimia mukautukseen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon C-524/06 (rikkomismenettelyn 2003/4327 jatkaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan mukaisena menettelynä)

#### Saksan toteuttamat mukautumistoimet

*a) Saksan liittotasavallan sisäministeriön 12. helmikuuta 2009 päivätty hallinnollinen kirje maahanmuuttoa ja pakolaisia käsittelevälle virastolle (ulkomaalaisrekisterin ylläpitäjä) ulkomaalaisrekisterissä olevista vetoamuksen tekijän henkilötiedoista ja muiden EU:n kansalaisten tiedoista*

Tässä hallinnollisessa kirjeessä toimivaltaisia viranomaisia pyydetään soveltamaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa esitettyjä johtopäätöksiä, ei ainoastaan valituksen tekijän, vaan myös kaikkien EU:n kansalaisten osalta.

Tässä yhteydessä komissio viittaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökseen

tapauksessa C-162/99, *komissio v. Italia*<sup>1</sup>, 22 kohta:

*"Toiseksi on todettava, että jäsenvaltioiden tulee yhteisön oikeuden täydellisen soveltamisen takaamiseksi saattaa lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa, **mutta jäsenvaltioiden on lisäksi tehtävä se siten, että ne antavat säännöksiä, jotka ovat riittävän täsmällisiä, selkeitä ja avoimia**, jotta oikeussubjektit voivat tuntea oikeutensa ja myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (ks. vastaavasti direktiivien osalta asia C-360/87, *komissio v. Italia*, tuomio 28.2.1991, Kok. 1991, s. I-791, 12 kohta ja asia C-220/94, *komissio v. Luxemburg*, tuomio 15.6.1995, Kok. 1995, s. I-1589, 10 kohta)."*

Hallinnollisen käytännön suhteen tuomioistuin totesi asiassa C-367/98, *komissio v. Portugali*<sup>1</sup>, 41 kohta, seuraavaa:

*"[...] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäädännön ja perustamissopimuksen määräysten – myös välittömästi sovellettavien – välinen ristiriita voidaan lopullisesti poistaa vain sellaisilla sitovilla kansallisilla säännöksillä, jotka vastaavat säädöstasoltaan niitä säännöksiä, joita on muutettava. **Pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona**, koska tällaisten menettelytapojen yhteydessä asianomaisille oikeussubjekteille syntyy epävarmuus heille perustamissopimuksessa taattujen oikeuksien laajuudesta (ks. mm. asia C-151/94, *komissio v. Luxemburg*, tuomio 26.10.1995, Kok. 1995, s. I-3685, 18 kohta ja asia C-358/98, *komissio v. Italia*, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1255, 17 kohta)."*

Saksan viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että tämän hallinnollisen kirjeen seurauksena Saksan viranomaisille ja elimille osoitetut pyynnot ulkomaalaisrekisterissä olevien tietojen saamisesta nähtäväksi hylätään, jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion mukaiset ehdot eivät ole täyttyneet.

Edellä mainitun oikeudenkäytön perusteella komissio ei pidä liittovaltion ministeriön korkearvoisen virkamiehen lähettämää hallinnollista kirjettä kansalaisten kannalta riittävänä oikeusvarmuuden takaajana, kun otetaan huomioon, että direktiiviä 95/46/EY rikkova ulkomaalaisrekisteriä koskeva lainsäädäntö on edelleen voimassa.

*b) Ulkomaalaisrekisteriä koskevaa lainsäädäntöä täydentävään hallinnolliseen säännökseen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift AVV zum AZR-Gesetz) tehtävät muutokset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi*

Tämä muutos tuli voimaan 3. marraskuuta 2009 ja sitä sovelletaan parhaillaan Saksassa päällisin puolin katsottuna tuomioistuimen tuomion mukaisesti.

*c) Ulkomaalaisrekisteriä (AZR-Gesetz) koskevan lainsäädännön muuttaminen*

Saksan viranomaiset toimittivat komissiolle yksityiskohtaisen aikataulun muutoksen käyttöönotosta. Saksa ilmoitti myös, että tämän nimenomaisen keskusrekisteriä koskevan säädöksen muuttaminen ei riitä, vaan että on määriteltävä, mitkä muut ulkomaalaisrekisteriin

---

<sup>1</sup> Tuomio 18.1.2001.



läheisesti liittyvät säädökset on myös korjattava.

Saksa ilmoitti komissiolle, että Saksassa syyskuussa 2009 pidettävien liittopäivävaalien vuoksi ei ollut mahdollista noudattaa alkuperäistä aikataulua, jonka mukaan sopimus luonnostekstistä olisi toimitettava toimivaltaisille viranomaisille elokuuhun 2009 mennessä, sisäministeriön olisi käsiteltävä luonnos marraskuuhun 2009 mennessä, osavaltiot ilmaisivat kantansa helmikuuhun 2010 mennessä ja hallitus päättäisi ehdotuksesta huhtikuuhun 2010 mennessä, jolloin lopullinen hyväksyntä tulisi parlamentin ja osavaltio parlamenttien kuulemisen jälkeen vuoden 2010 loppuun mennessä.

Lisäksi komissiolle ilmoitettiin, että Saksan on pantava täytäntöön perustuslakituomioistuimensa johtopäätökset tietojen säilyttämisestä, millä on vaikutuksia myös ulkomaalaisrekisteriin.

Komissio on ollut yhteydessä Saksan viranomaisiin ja odottaa uusia tietoja ulkomaalaisrekisteriä koskevaan lainsäädäntöön tehtävien muutosten valmistelusta.

#### Komission lausunto vetoomuksen tekijän väitteistä Nordrhein-Westfalenin korkeimman hallintotuomioistuimen annettua tuomion vetoomuksen tekijän asiassa 24. kesäkuuta 2009

Vetoomuksen tekijä oli tehnyt 22. heinäkuuta 2000 valituksen toimivaltaiselle tuomioistuimelle Saksassa henkilötietojensa (nimi, syntymäaika, kansallisuus, siviilisääty, passin tiedot, maahantulo- ja maastapoistumistiedot, tietojen rekisteröintinumero ja tiedot ulkomaalaisrekisteriin siirtäneiden elinten tiedot) pyyhkimiseksi pois rekisteristä. Hänen pyyntönsä hylättiin Nordrhein-Westfalenin korkeimmassa hallintotuomioistuimessa 24. kesäkuuta 2009.

Tuomioistuin viittasi päätöksessään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen johtopäätöksiin ja perusteli tietojen jättämistä ennalleen sillä, että EY:n tuomioistuimen tuomion ehdot täyttyvät. Tietojen kerääminen ulkomaalaisrekisteriin oli siis tuomion kanssa sopusoinnussa. Pyyntö tietojen pyyhkimisestä pois rekisteristä hylättiin, koska (rekisteriä koskevan lainsäädännön mukaan) tiedot voidaan poistaa rekisteristä vain, jos säilyttäminen oli perusteetonta tai jos aluksi lainmukaisesta säilyttämisestä tulee lainvastaista. Kumpikaan näistä perusteista ei täyttynyt.

Tässä yhteydessä komissio viittaa EY:n tuomioistuimen perusteluihin asiassa C-524/06: *on tarpeellista, että jäsenvaltiolla on merkitykselliset tiedot ja asiakirjat, jotta se voi sovellettavien yhteisön säännösten määrittämissä puitteissa tutkia<sup>1</sup> sen, että toisen jäsenvaltion kansalaisella on oikeus oleskella sen alueella [...]. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin väitti myös, että "tällainen rekisteri ei voi kuitenkaan 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 tarkoitettulla tavalla tarpeellisena oleskeluoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamiseksi."*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Asia C-524/06, 58 kohta.

<sup>2</sup> Asia C-524/06, 59 kohta.

Komissio analysoi parhaillaan, onko korkeimman tuomioistuimen tuomio päätöksen C-524/06 mukainen.

### Päätelmät

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin teki 16. joulukuuta 2008 asiassa C-524/06 päätöksen, jonka mukaan on komission tehtävä valvoa tämän päätöksen täytäntöönpanoa. Komissio on säännöllisesti yhteydessä Saksan viranomaisiin ja valvoo jatkossakin tiiviisti sitä, miten Saksa pyrkii saamaan valmiiksi lainsäädäntökehityksen, jolla se voisi varmistaa EY:n tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon. Edellä annettujen selvitysten perusteella on ilmeistä, että kyseessä on monitahoinen tehtävä. Komissio toivoo, että nämä pyrkimykset johtavat menestykseen. Jos menestystä ei tule, komissio varaa itselleen kuitenkin oikeuden viedä asiaa eteenpäin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaisesti.