

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 3. aprillil 2008¹

1. Käesolev kohtuasi puudutab Saksamaal elavate välismaalastest Euroopa Liidu kodanike isikuandmete töötlemist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas isikuandmete töötlemine Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet) peetavas keskregistris, millele teistel ametiasutustel on juurdepääs, on kooskõlas keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, asutamisvabadusega ja direktiiviga 95/46², võttes arvesse, et sellist registrit ei peeta Saksa kodanike kohta.

liikmesriigi kodanike isikuandmeid säilitatakse föderaalse migratsiooni- ja pagulasameti peetavas keskregistris. Heinz Huberti kohta registris säilitatav teave sisaldab tema isikuandmeid ja andmeid tema perekonnanaiseu kohta, passiandmeid, tema esmakordse Saksamaale saabumise kuupäeva, elamisõiguslikku staatust, andmeid elukohavahetuste kohta Saksamaal ning tema isikuandmeid edastanud registrite kontaktandmeid ja ametiasutuste nimesid. Saksa kodanike isikuandmeid säilitatakse üksnes kohalikes munitsipaalregistrites, kuna föderaaltasandil Saksa kodanike kohta keskregistrit ei peeta.

I. Faktiline taust

2. Põhikohtuasja hageja Heinz Hubert on Austria kodanik. Alates 1996. aastast on ta elanud ja töötanud Saksamaal. Saksamaal elavate välismaalaste, kaasa arvatud teise

3. 2002. aastal taotles Heinz Hubert EÜ artiklitele 12 ja 49 ning direktiivile 95/46 tuginedes kõigi tema kohta käivate andmete keskregistrist kustutamist. Bundesverwaltungsamt (föderaalne haldusamet), kelle haldusalasse küsimus sel ajal kuulus, lükkas taotluse tagasi ning lükkas tagasi ka talle esitatud vaide. Seejärel esitas Heinz Hubert sama taotlust sisaldava kaebuse Verwaltungsgerichtile (halduskohus). Halduskohus rahul-

1 – Algkeel: inglise.

2 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355).

das kaebuse, leides, et hageja kohta käivate andmete säilitamine on vastuolus ühenduse õigusega. Föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet esitas halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse, mille järel Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfaleni kõrgem halduskohus) otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust:

badust muu liikmesriigi territooriumil (EÜ artikli 43 lõige 1);

- c) vajalikkuse nõudega, mis on sätestatud [direktiivi 95/46] artikli 7 punktis e?”

„Kas välismaalastest liidu kodaniku isikuandmete üldine töötlemine välismaalaste keskregistris on kooskõlas:

II. Analüüs

- a) keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel neid liidu kodanikke, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (EÜ artikli 12 lõige 1 koostoimes artikliga 17 ning artikli 18 lõikega 1);
- b) selliste piirangute keeluga, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust

4. Kaks esimest siseriikliku kohtu poolt Euroopa Kohtule esitatud küsimust puudutavad Saksamaa välismaalastest liidu kodanike isikuandmete töötlemise süsteemi kooskõla esiteks EÜ artiklis 12 (koostoimes Euroopa Liidu kodakondsust käsitleva EÜ artikliga 17 ja Euroopa Liidu kodanike õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil käsitleva EÜ artikli 18 lõikega 1) sätestatud diskrimineerimise keelu põhimõttega ning teiseks EÜ artikliga 43 tagatud asutamisvabadusega. Ma jagan komisjoni seisukohta, et EÜ artikkel 12 on kõige sobivam õiguslik alus küsimuse analüüsimiseks tingimusel, et hageja on selgelt kasutanud EÜ artikli 18 lõikest 1 tulenevat õigust asuda elama teise liikmesriiki. Ma arvan tõepoolest, et diskrimineerimisküsimus on käesolevas asjas põhikü-

simus. Kui leitakse, et Saksa süsteem on liikmesriikide territooriumil vabalt liikumise ja elamise õiguse puhul vastuolus EÜ artiklis 12 sätestatud keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, siis ei saa seda õigeks pidada sõltumata sellest, kas see mõjutab või võib mõjutada hageja asutamisvabadust. Seetõttu käsitlen ma esmalt diskrimineerimisküsimust ning seejärel direktiivis 95/46 sätestatud vajalikkuse nõuet, mis on kolmanda Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuse sisu.³

A. Kas Saksa süsteem diskrimineerib välismaalastest liidu kodanikke?

Võrreldavad olukorrad

5. Pooled on ühisel seisukohal, et Saksa kodanike isikuandmete ja teiste liikmesriikide

kodanike isikuandmete töötlemise vahel on märkimisväärsed erinevused. Saksamaal ei ole oma kodanike isikuandmete registreerimise, säilitamise ja töötlemise tsentraliseeritud süsteemi. Siiski peetakse munitsipaaltasandil umbes 7700 rahvastikuregistrit, kus registreeritakse kodanike esmased isikuandmed, kuid mis ei ole üksteisega seotud ning milles ei saa otsingut teha tsentraalselt ja samal ajal. Erinevalt sellest säilitatakse Saksamaal elavate välismaalaste, kaasa arvatud ELi liikmesriikide kodanike isikuandmeid lisaks munitsipaalregistritele ka föderaalne migratsiooni- ja pagulasameti peetavas välismaalaste keskreistris. Lisaks sisaldab keskreister oluliselt põhjalikumaid andmeid ja täiendavat teavet, mida ei registreerita munitsipaalregistrites, nagu näiteks passiandmed, riiki sisenemise ja riigist lahkumise kuupäevad, elamisõiguslik staatus, andmed põgenikustaatuse taotluse esitamise ja selle tulemuste kohta, andmed väljasaatmise korralduste ja nende täitmise meetmete kohta, teave andmesubjekti suhtes esitatud kuriteokahtluste ja süüdimõistvate kohtuotsuste kohta. Järelikult koheldakse Saksa kodanikke ja välismaalastest liidu kodanikke erinevalt kolmel viisil: esiteks, välismaalaste isikuandmed registreeritakse mitte ainult munitsipaalregistrites, kus registreeritakse ka Saksa kodanike isikuandmed, vaid ka välismaalaste keskreistris; teiseks, keskreister sisaldab andmesubjektide kohta rohkem teavet kui kohalikud registrid; ja kolmandaks, välismaalaste isikuandmed on erinevalt Saksa kodanike isikuandmetest keskreistri kaudu vabalt kättesaadavad erinevatele riigiasutustele. Küsimus on selles, kas

3 – Veel üks põhjus kahte esimest küsimust koos käsitleda on see, et eelotsusetaotlus ei sisalda piisavalt teavet, mis võimaldaks Euroopa Kohtul tuvastada, kas kõnealusel andmetöötuse viisil on negatiivne mõju hageja EÜ artiklist 43 tulenevale asutamisvabadusele. Kreeka valitsus leiab samuti, et käesolevat kohtuasja peaks käsitlema EÜ artikli 12, mitte EÜ artikli 43 alusel, kuna käesolevas kohtuasjas tõstatatud küsimused ei ole seotud asutamisvabadusega.

kõnealune erinev kohtlemine kujutab endast keelatud diskrimineerimist.

kodakondsusest tulenev elamisõigus ja teisel üksnes ühenduse õigusest tulenev piiratud elamisõigus – on võimalik nende isikuandmeid erinevalt käsitleda, rikkumata välisriigi kodaniku õigust mitte olla diskrimineeritud kodakondsuse alusel. Sisuliselt väidetakse seda, et kuigi Saksamaal on kaks erinevat isikuandmete töötlemise süsteemi, mida kohaldatakse vastavalt andmesubjekti kodakondsusele, ei teki kodakondsuse alusel diskrimineerimise küsimust, kuna Saksa kodanike olukord ei ole võrreldav liidu kodanike olukorraga. Esimestel on riigis alaline elamisõigus ning teistel seda ei ole.

6. Saksamaa valitsus tuletab meelde, et diskrimineerimise tuvastamiseks peab olema kaks võrreldavat olukorda, mida käsitletakse erinevalt. Seega tähendab liikmesriikide kohustus mitte diskrimineerida kodakondsuse alusel seda, et ainult sarnaseid olukordi tuleb käsitleda sama moodi. Kuna Saksa kodanike ja välismaalaste elamisõiguslik staatus on erinev, ei ole nende kahe kategooria inimeste olukord võrreldav ning järelikult diskrimineerimisküsimust ei teki. Samal seisukohal on Taani valitsus, kes märgib, et teatava riigi kodanikel on alati õigus oma riiki siseneda ja seal elada ning vastavalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 4 artiklile 3 ei või neid riigist välja saata ega võtta neilt õigust riiki siseneda, samal ajal kui välismaalastest liidu kodanike õigus riiki siseneda ja seal elada tuleneb üksnes ühenduse õigusest. Madalmaade valitsus leiab, et kahe olukorra võrreldavuse üle otsustamisel on olulisimaks kriteeriumiks isiku elamisõigusega seotud andmete töötlemine. Kuna Saksamaal elava Saksa kodaniku ja Saksamaal elava muu liikmesriigi kodaniku elamisõigus on erinev – esimesel on alaline

7. Mind ei veena selline arutluskäik. Me peaksime oma mõttekäigus lähtuma asjaolust, et on olemas kaks isikuandmete töötlemise süsteemi: üks Saksa kodanike ja teine liidu kodanike jaoks. Kirjeldavalt on muidugi õige väita, et Saksa kodanike ja välismaalaste elamisõigus on erinev. Kuid see on ilmse tõsiasja tõdemine ega ütle midagi selle kohta, kuidas selline elamisõigusliku staatuse erinevus on seotud Saksa kodanike ja teiste liikmesriikide kodanike isikuandmete kogumise ja töötlemisega. Teisisõnu soovivad Saksamaa, Taani ja Madalmaade valitsus meid veenda, et asjaolu, et välismaalastest liidu kodanike elamisõigus on võrreldes põliselanikest kodanike elamisõigusega piiratud, on lõppjärelendus, kuigi tegelikult on see alles lähtekoht. Diskrimineerimise puudumise tuvastamiseks ei piisa üksnes Saksa kodanike

ja välismaalaste erinevale olukorrale viitamisest. Vaja on ka tõendada, et nende olukordade erinevus võib olla erineva kohtlemise põhjenduseks. Teisisõnu peab erinev kohtlemine olema seotud ja proportsionaalne nende olukorra erinevusega. Seetõttu nõustun ma komisjoniga, et selle tuvastamiseks, kas isikuandmete kogumisel ja töötlemisel Saksa ametivõimude poolt on Saksa kodaniku ja liidu kodaniku olukord võrreldav, tuleb uurida andmete kogumise ja töötlemise eesmärke. Saksamaa valitsus väidab, et isikuandmete süstemaatiline töötlemine keskregistris on vajalik immigratsiooni käsitlevate õigusaktide ja elamisõigusliku staatuse kohaldamiseks, õiguskorra tõhusaks tagamiseks ja statistiliste andmete kogumiseks. Ma käsitlen iga põhjendust eraldi.

Elamisõiguslik staatus ja immigratsioonieeskirjad

elamise piiranguid teiste liikmesriikide kodanike jaoks, keda võib isegi riigist välja saata. Kõnealuse pädevuse teostamiseks on Saksa võimudel vaja tõhusat mehhanismi isikuandmete kogumiseks ja riiki elama asunud välismaalaste liikumise jälgimiseks, kuid sellist mehhanismi ei ole vaja Saksa kodanike suhtes, kuna neil on riigis alaline elamisõigus ja neid ei saa kunagi riigist välja saata. Ülaltoodud seisukoha toetuseks nimetab Saksamaa valitsus kahte asjaolu. Esiteks väidab Saksamaa valitsus, et direktiiv 2004/38/EÜ, andes liikmesriikidele õiguse nõuda, et liidu kodanik registreeriks ennast asjaomases ametiasutuses, on kaudselt volitanud liikmesriike nende isikuandmeid koguma ja töötleva.⁴ Teiseks tugineb Saksamaa valitsus suurel määral Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas Watson ja Belmann.⁵ Kõnealune kohtuasi puudutas Itaalia õigusakti, mille kohaselt olid kõik välismaalased, kaasa arvatud ühenduse kodanikud, kohustatud ennast registreerima kohalikus politseis kolme päeva jooksul alates Itaaliasse saabumisest ja mis nägi ette trahvi või vabadusekaotuse ning võimaliku riigist väljasaatmise isikute suhtes, kes kõnealust nõuet ei täitnud. Euroopa Kohus leidis, et riigist väljasaatmine on asutamislepingu sätetega „selgelt vastuolus”⁶ ning kõik muud karistused peavad vastama süüteo raskusastmele ega tohi takistada isikute vaba liikumist. Euroopa kohus selgitas siiski, et „ühenduse õigus, olles asutamislepingus ettenähtud eesmärkidel loonud isikute vaba liikumise põhimõtte ja andnud kõikidele ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele õiguse siseneda liikmesriikide territooriumile, ei välista liikmesriikide õigust võtta meetmeid, mis aitavad siseriiklikel ametiasutustel saada

8. Saksamaa valitsuse peamine väide on, et ühenduse õigus lubab liikmesriikidel kehtestada oma territooriumile sisenemise ja seal

4 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT 2004, L 158, lk 77, parandus ELT 2004, L 229, lk 35; ELT erivaljaanne 05/05, lk 46) artikkel 8.

5 – 7. juuli 1976. aasta otsus kohtuasjas 118/75: Watson ja Belmann (EKL 1976, lk 1185).

6 – *Ibid.*, punkt 20.

täpset teavet rahvastiku liikumise kohta riigi territooriumil”.⁷ Saksamaa valitsus väidab, et kuna liikmesriikidel on pädevus võtta meetmeid, mis aitavad saada täpset teavet rahvastiku liikumise kohta, on selge, et liikmesriikidel on pädevus luua registreid, mis sisaldavad teavet selle kohta, kes riiki siseneb või riigist lahkub, isegi kui sellist teavet kogutakse ainult liidu kodanike kohta.

9. Kuid ei direktiiv 2004/38 ega otsus kohtuasjas Watson ja Belmann ei anna liikmesriikidele piiramatu õigust kehtestada teiste liikmesriikide kodanike registreerimise ja järelevalve süsteeme. On selge, et registreerimise nõue tähendab, et teatavaid liidu kodanike isikuandmeid kogutakse, säilitatakse ja töödeldakse. Direktiiv 2004/38 ei sisalda aga ühtegi sätet, mis selgitaks, kuidas seda teha. Seda otsustab iga liikmesriik, kes siiski peab kõnealust pädevust teostama kooskõlas ühenduse õigusest tulenevate kohustustega, sealhulgas kohustusega mitte diskrimineerida kodakondsuse alusel. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et ühenduse seadusandja on kaudselt aktsepteerinud teatavat andmete kogumise võimalust, et ta on andnud liikmesriikidele pädevuse luua

omal äranägemisel mis tahes andmete kogumise ja töötlemise süsteeme.

10. Samuti arvan ma, et Saksamaa valitsus tugineb liialt eespool toodud tsitaadile kohtuotsusest Watson ja Belmann. Kõnealusele otsusele saab tugineda vaid väite puhul, et liikmesriikidel on õigus jälgida rahvastiku liikumist. Kõnealune otsus ei anna siseriiklikele ametiasutustele üldist õigust teostada sellist järelevalvet oma äranägemisel ja endale sobival viisil ning kindlasti ei vabasta see liikmesriike ühenduse õigusest tulenevatest kohustustest, eelkõige kohustusest mitte diskrimineerida kodakondsuse alusel. Saksa ametiasutused võivad võtta rahvastiku liikumise jälgimiseks meetmeid, kuid need peavad olema kooskõlas asutamislepingu ja teiste asjaomaste ühenduse õiguse sätetega.

11. Seetõttu peame vaatlema neid kolme Saksa süsteemi omadust, mis toovad endaga kaasa Saksa kodanike ja liidu kodanike erineva kohtlemise, ning kaaluma, kas need on

⁷ – *Ibid.*, punkt 17.

vajalikud elamisõigusliku staatuse ja immigratsioonieeskirjade täitmiseks.

kohta, süstemaatiliselt ja kerge vaevaga jälgida nende liikumist ning omavahel jagada jälgimiseks vajalikku teavet. Föderaalse migratsiooni- ja pagulasameti peetav register on seega palju enam kui immigratsiooniregister, see on ulatuslik andmebaas, mis muudab liidu kodanike isikuandmed ametiasutustele väga hõlpsalt kasutatavaks. Saksa kodanikke koheldakse aga täiesti erinevalt, kuna nende isikuandmete kogumiseks ei ole sellist andmekogumise mehhanismi loodud. Ametiasutus, kellel on vaja teavet Saksa kodaniku kohta, peab tegema palju tülikama ja keerulisema otsingu munitsipaalregistrites, mida ei hallata tsentraalselt ja milles ei saa otsingut teha samal ajal ning mis sisaldavad vähem teavet kui välismaalaste register.

12. On selge, et liidu kodanike isikuandmete kättesaadavaks tegemine mitte ainult immigratsiooniasutustele, vaid ametiasutustele üldiselt ei ole põhjendatud vajadusega täita elamisõiguse eeskirju. Isegi kui kõnealune süsteem on vajalik immigratsiooniasutustele nende ülesannete täitmiseks, ei järeldu sellest, et süsteemis säilitatavad andmed peaksid olema kättesaadavad teistele haldus- ja karistusametitele. Eelotsusetaotluses väidetakse, et välismaalaste registris säilitatavaid andmeid võivad lisaks föderaalsetele migratsiooni- ja pagulasametile kasutada ka teised ametivõimud ja -asutused, nagu politsei, julgeolekuteenistused, prokuratuur ning kohtud. Mõned nimetatud asutustest võivad teavet saada automatiseeritud infotöötlussüsteemide kaudu. See teave võidakse teha kättesaadavaks ka eraõiguslikele organisatsioonidele, heategevuslikele organisatsioonidele, teiste riikide ametiasutustele ja rahvusvaheliste organisatsioonidele. On selge, et andmete kogumise ja töötlemise maht välismaalaste keskregistris on väga suur ja ületab immigratsiooni jälgimiseks vajaliku ulatuse, hõlmates kõikvõimalikke üksikisiku ja riigi vahelisi suhteid. Keskregistrist on erinevatel Saksa ametiasutustel võimalik saada teavet riigis elavate liidu kodanike isikliku staatuse

13. Samadel kaalutlustel leian ma, et välismaalaste keskregistris sisalduva teabe hulk ei ole põhjendatud. Liidu kodanike registrisse kandmine on lubatud direktiivi 2004/38 alusel üksnes isiku elamisõigusliku staatuse ja elamisõiguse kindlakstegemiseks. Järelikult võivad liikmesriigid seaduslikult koguda ja töödelda üksnes liidu kodanike elamisõigusega seotud teavet. Direktiivi 2004/38 artikkel 8, mille lõige 1 sätestab võimaluse nõuda registreerimist asjaomasel ametiasutuses, sätestab lõikes 3, milliseid andmeid ja dokumente võib liikmesriik registreerimistunnistuse väljaandmiseks nõuda. Liidu kodanikelt võib nõuda, et nad esitaksid isikutun-

nistuse või passi isikusamasuse tõestamiseks, dokumendid vastuvõtvas riigis tööle või õppima asumise kohta (kui nad tulevad õppima või tööle) või tõendi finantseerimisallikate kohta; kõnealune loetelu on piirav, mitte suunav. Artikli 8 lõiget 3 kehtestades on Euroopa parlament ja nõukogu pidanud selles sätestatud teavet piisavaks, et liikmesriigid saaksid jälgida, kes siseneb riiki ja asub seal elama. Seega ei saa direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3 sätestatud põhjalikumate andmete kogumist, säilitamist ja töötlemist, nagu seda praegu teeb Saksamaa, põhjendada elamisõiguse ja immigratsioonieeskirjade kohaldamise vajadusega.

14. Saksa süsteemi kolmas element, mis toob kaasa Saksa kodanike ja liidu kodanike erineva kohtlemise, nimelt liidu kodanike kohta keskregistri pidamise erinevalt kohalike registreeritud pidamisest Saksa kodanike kohta, toob esile keerulisema küsimuse: kas liidu kodanike isikuandmete *süsteemiline* ja *tsentraliseeritud* töötlemine on vajalik riiki sisenemist ja riigis elamist käsitlevate ühenduse õigusnormide täitmiseks?

15. Kõigepealt pean ütleva, et kahe erineva andmetöötlussüsteemi olemasolu heidab ebameeldiva varju liidu kodanikele, keda Saksamaa valitsus jälgib märksa rangemalt ja süstemaatilisemalt kui Saksa kodanikke. Kuigi Euroopa Liidu õiguse kodakondsust ning riiki

sisenemist ja riigis elamist käsitlevate sätete aluseks on idee, et üksikisikul oleks võimalik vastuvõtva riigi ühiskonda sulanduda ning et teda koheldaks samaväärselt selle riigi kodanikega, juurutab arutusel olev süsteem erinevust „meie” ehk põliselanike ja „nende” ehk välismaalaste vahel. Selline süsteem võib tugevdada üksikisikute ja teatud ühiskonna-kihtide eelarvamusi välismaalaste suhtes ja võib tõenäoliselt märgistada liidu kodanikud üksnes nende kodakondsuse põhjal. Tuleb ka märkida, et üksikisikute süstemaatilist jälgimist seostatakse mõnes Euroopa riigis ajaloolistel põhjustel ebademokraatlike ja totalitaarsete režiimidega ning see omakorda seletab osaliselt, miks nii paljud inimesed Euroopas peavad selliseid süsteeme eriti vastuvõetavaks. Teisest küljest on olemas Euroopa riike, kus tsentraliseeritud andmetöötlussüsteemid toimivad ilma erilist ühiskondlikku vastuolu tekitamata. Käesoleval juhul suurendab küsimuse tundlikkust asjaolu, et tsentraliseeritud töötlemisele kuuluvad üksnes teiste liikmesriikide kodanike isikuandmed. Samas võib seda käsitleda ka Saksamaal elavate teiste liikmesriikide kodanike erineva elamisõigusliku staatuse tagajärjena.

16. Minu arvates on käesoleval juhul parim kriteerium *tõhusus* ning selle üle peab otsustama siseriiklik kohus. Siseriiklik kohus peab küsima, kas on olemas teisi andmetöötluste viise, mis võimaldaks immigratsiooniasutustel täita elamisõigusliku staatuse eeskirju. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, tuleks liidu kodanike isikuandmete tsentraliseeritud säilitamine ja töötlemine lugeda ebaseaduslikuks. Alternatiivne süsteem ei pea olema *kõige*

tõhusam ja sobivam, piisab sellest, kui see kohaselt toimib. Teisisõnu, isegi kui keskregi-ster on tõhusam, mugavam või kasutajasõbralikum kui alternatiivsed süsteemid (nagu detsentraliseeritud kohalikud registrid), tuleks viimaseid selgelt eelistada, kui neid saab kasutada liidu kodaniku elamisõigusliku staatuse tõendamiseks.

17. Erinevate registreerimissüsteemide tõhusust kaaludes peaks siseriiklik kohus arvesse võtma Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat liikmesriiki sisenemise või liikmesriigis elamise küsimuses, kuna kõnealustes kohtuotsustes on määratletud siseriiklike asutuste pädevus ja selle piirangud selles valdkonnas. Näiteks on juba aastaid selge, et liikmesriik ei või meelevaldselt takistada teise liikmesriigi kodanikku oma territooriumile sisenemast ega teda välja saata; ainult isiku isiklik käitumine, mis toob endaga kaasa ühiskonda ähvardava reaalse ja tõsise ohu, võib õigustada riiki sisenemise keelamist ning väljasaatmise korralduse andmist.⁸ Lisaks tuleb kõnealust pädevust tõlgendada kitsalt, kuna see kujutab endast erandit ühenduse piires vaba liikumise aluspõhimõttest.⁹ Nime- tatud põhimõtteid on Euroopa Kohus hiljuti

kinnitanud otsuses kohtuasjas komisjon vs. Hispaania¹⁰ ja otsuses kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa¹¹ ning ühenduse seadusandja on neid õiguslikult tunnustanud direktiivis 2004/38.¹²

18. Loomulikult peab iga arutus, mis käsitleb liikmesriigis elamise õigust ja selle piiranguid, lähtuma liidu kodakondsuse mõistest. Pärast Euroopa Liidu lepingu vastuvõtmist on võimatu liidu kodanike staatusest ja nende õigusest liikmesriiki siseneda ja seal elada mõelda nii, nagu seda tehti varem. Euroopa Kohus selgitas seda põhimõtet otsuses kohtuasjas Baumbast järgmiselt: „[...] Liidu kodakondsus on sätestatud EÜ asutamislepingus ja EÜ artikli 18 lõige 1 annab igale kodanikule õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. EÜ artikli 17 lõike 1 kohaselt on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik. *Liidu kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus*” (kohtujuristi kursiiv).¹³ Nagu Euroopa Kohus sedastas otsuses Grzelczyk, tuleb diskrimineerimisküsimustes lähtuda sellest, et liidu kodanikke tuleb kohelda

8 – 4. detsembril 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: van Duyn (EKL 1974, lk 1337); 26. veebruaril 1975. aasta otsus kohtuasjas 67/74: Bonsignore (EKL 1975, lk 297); 27. oktoobril 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau (EKL 1977, lk 1999).

9 – 28. oktoobril 1975. aasta otsus kohtuasjas 36/75: Rutili (EKL 1975, lk 1219); 8. jooenaluses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Bouchereau.

10 – 31. jaanuaril 2006. aasta otsus kohtuasjas C-503/03: komisjon vs. Hispaania (ELT 2006, lk I-1097).

11 – 27. aprillil 2006. aasta otsus kohtuasjas C-441/02: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2006, lk I-3449).

12 – Direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 2 sätestab, et liidu kodaniku liikumis- ja elamisvabaduse piiramine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Artikkel 31 sätestab, et asjaomasel isikul peab olema juurdepääs kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, kaasa arvatud ajutised meetmed.

13 – 17. septembril 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast (EKL 2002, lk I-7091, punktid 81 ja 82).

võrdselt liikmesriigi kodanikega, välja arvatud sõnaselged erandid.¹⁴ Keeld diskrimineerida kodakondsuse alusel ei ole enam kõigest liikumisvabaduse tagamise vahend, see on liidu kodakondsuse mõiste kese sellises ulatuses, milles liidu kodakondsus kohustab liikmesriike kohtlema liidu kodanikke võrdselt liikmesriigi kodanikega. Kuigi Euroopa Liidu eesmärk ei ole asendada liikmesriikide rahvaid „Euroopa rahvaga”, nõuab see, et liikmesriigid ei mõtleks ega tegutseks enam üksnes oma kodanike parimates huvides, vaid võimaluste piires kõigi liidu kodanike huvides.

elementi, nimelt seda, et süsteemile on juurdepääs ka muudel ametiasutustel peale föderalse migratsiooni- ja pagulasameti, ning seda, et süsteem sisaldab ka muud teavet peale direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3 lubatud teabe, ei saa õigustada immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate õigusnormide täitmise vajadusega. Kõnealuse süsteemi tsentraliseeritust saab õigustada ainult juhul, kui siseriiklik kohus leiab pärast tutvumist Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaga, mis käsitleb liikmesriiki siseneid ja seal elamist, et keskregistri pidamine on ainuke tõhus vahend immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate õigusnormide täitmiseks.

19. Kui Euroopa Kohus kirjeldab liidu kodakondsust kui kodanike „põhistaatust”, ei tee ta poliitilist avaldust, vaid viitab liidu kodakondsusele kui õiguslikule mõistele, mis on otseselt seotud liidu kodanike konkreetsete õigustega. Peamine neist on õigus siseneda teise liikmesriiki ja seal elada. Kõnealusele uuele reeglile on viidatud direktiivi 2004/38 põhjenduses 11, mis sätestab, et „teises liikmesriigis elamise individuaalne põhiõigus antakse asutamislepinguga otse liidu kodanikele ja see ei sõltu sellest, kas nad on järginud haldusmenetlust”.

Õiguskorra tagamine ja statistiliste andmete kogumine

20. Eelnevast analüüsist lähtudes arvan, et arutusel oleva andmetöötlussüsteemi kahte

21. Saksamaa valitsus väidab, et lisaks elamisõigusliku staatuse ja immigratsioonieeskirjadega seotud küsimustele tuleb arvestada ka õiguskorra tagamise kaalutlustega, nimelt kuritegevuse vastase ja julgeoleku alase tegevusega, mis õigustab Saksa kodanike ja teiste liikmesriikide kodanike erinevat kohtlemist. Õiguskorra kaitse ja kuritegevuse takistamine võiksid tõepoolest põhimõtteliselt olla õiguspärased avaliku korraga seotud põhjused ühenduse õigusest tulenevate õiguste piira-

¹⁴ – 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 31).

miseks. Kuid liikmesriigid ei või neile tugineda valikuliselt, s.t üksnes oma territooriumil elavate liidu kodanike puhul, kuid mitte oma kodanike puhul. Kui keskregistri pidamine on avaliku korra tõhusa kaitsmise jaoks nii oluline, peaks see selgelt hõlmama kõiki riigi territooriumil elavaid isikuid, hoolimata nende kodakondsusest. Siseriiklikud ametiasutused ei saa väita, et kuritegevuse takistamine nõuab liidu kodanike isikuandmete, kuid mitte liikmesriigi kodanike isikuandmete süstemaatilist töötlemist. Samaväärne oleks öelda, et liidu kodanikud kujutavad endast suuremat julgeolekuriski ning sooritavad kuritegusid suurema tõenäosusega kui riigi kodanikud – nagu rõhutab komisjon, on see väide täiesti vastuvõetamatu.

22. Loomulikult on veel ka mugavuse küsimus. Ulatuslik andmebaas, mis sisaldab iga riigis elava välismaalase isikuandmeid, lihtsustab politsei ja julgeolekuteenistuste tegevust isiku liikumise ja käitumise jälgimisel. Vajaliku teabe saamiseks tuhandetest kohalikest registritest otsingu tegemine, nagu seda tuleb teha Saksa kodanike puhul, on oluliselt keerulisem ja aeganõudvam. Kuid esiteks ei saa haldustegevuse mugavus kunagi olla kodakondsuse alusel diskrimineerimise või mis tahes muu ühenduse õigusest tuleneva õiguse piiramise õigustuseks¹⁵ ja teiseks, kui politsei vajab mugavat järelevalve meetodit,

on selge, et see peab olema samasugune nii Saksa kodanike kui ka välismaalaste puhul.

23. Viimase asjaoluna väidab Saksamaa valitsus, et liidu kodanike isikuandmete keskregistrit on vaja selleks, et koguda statistilisi andmeid rände ja rahvastiku liikumise kohta Euroopas. Saksamaa valitsus viitab selles küsimuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrusele (EÜ) nr 862/2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat.¹⁶ Kuid määrus ei nõua liikmesriikidelt liikumisvabadust kasutanud liidu kodanike isikuandmeid sisaldava andmebaasi loomist ega anna selleks ka volitust. Statistika on määratluse kohaselt anonüümne ja ebaisiklik. Määrusest tulenevate kohustuste täitmiseks ei ole Saksa ametiasutustel vaja teha muud kui koguda kõnealust anonüümset rändega seotud teavet.

24. Seetõttu olen arvamuses, et Euroopa Kohus peaks vastama küsimusele, kas Saksa

15 – Vt 26. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-18/95: Terhoeve (EKL 1999, lk I-345, punkt 45: „Halduslikud kaalutlused ei õigusta liikmesriigi poolt ühenduse õigusnormidest kõrvalekaldumist. Seda põhimõtet kohaldatakse eriti rangelt kõrvalekalletes, mis takistavad või piiravad ühenduse õigusest tulenevate põhivabaduste teostamist”).

16 – ELT 2007, L 199, lk 23.

süsteem kujutab endast diskrimineerimist kodakondsuse alusel, järgmiselt:

Põhikohtuasjas arutusel olev isikuandmete säilitamise ja töötlemise süsteem on vastuolus keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, kuna see hõlmab direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3 loetlemata teavet ja sellele on juurdepääs teistel ametiasutustel peale immigratsiooniasutuste. Üksnes teiste liikmesriikide kodanike suhtes kohaldatav tsentraalne isikuandmete töötlemine on samuti vastuolus keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, kui on olemas muud tõhusad meetmed immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate eeskirjade täitmiseks; selle hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne.

B. Direktiivist 95/46 tulenev vajalikkuse nõue

25. Käesolevas asjas on asjakohane direktiivi 95/46 artikli 7 punkt e, mis sätestab: „Liikmesriigid sätestavad, et isikuandmeid võib töödelda ainult juhul, kui [...] töötlemine on vajalik üldiste huvidega seotud ülesande täitmiseks või sellise avaliku võimu teostamiseks, mis on tehtud ülesandeks volitatud töötlejale või andmeid saavale kolmandale

isikule”. Seega peame küsima, kas kõnealune tsentraliseeritud andmetöötlemine on vajalik üldiste huvide õiguspärase eesmärgi saavutamiseks.

26. Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes on Saksamaa valitsus seisukohal, et käesoleval juhul on üldiseks huviks ühenduse õigusnormide järgimise tagamine liikmesriikide poolt seoses liidu kodanike riiki sisenemise ja seal elamisega. Praegu kehtiv andmetöötlussüsteem on Saksamaa valitsuse väitel vajalik kõnealuse ülesande täitmiseks, kuna ei ole olemas muid vähem sekkuvaid meetmeid, mis võimaldaks siseriiklikel pädevatel asutustel immigratsiooni käsitlevate õigusaktide täitmist.

27. Vajalikkuse mõistel on ühenduse õiguses pikk ajalugu ja see on kujunenud proportsionaalsuse põhimõtte mõõdupuuks. See tähendab, et ametiasutus, kes võtab vastu meetme, mis õiguspärase eesmärgi saavutamiseks rikub ühenduse õigusega tagatud õigust, peab tõendama, et vastuvõetud meede on kõnealuse eesmärgi saavutamiseks kõige vähem piirav.¹⁷ Lisaks on juhul, kui isikuandmete töötlemine võib rikkuda isiku põhiõigust eraelu puutumatusel, oluline ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8, mis tagab õiguse era- ja perekonnaelu puutumatusel. Euroopa

¹⁷ – Vt mh 21. mai 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 133/85, 134/85, 135/85 ja 136/85: Rau jt (EKL 1987, lk 2289).

Kohus sedastas otsuses kohtuasjas Österreichischer Rundfunk jt, et kui siseriiklik meede on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8, ei vasta see ka direktiivi 95/46 artikli 7 punktis e sätestatud kriteeriumile.¹⁸ Konventsiooni artikli 8 teine lõige sätestab, et võimud ei sekku isiku eraellu muidu, kui selles artiklis sätestatud eesmärkidel ning tingimusel, et „see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik”. Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et omadussõna „vajalik” viitab sellele, et liikmesriigil peab olema tegutsemiseks „tungiv ühiskondlik vajadus” ning et võetud meede peab olema proportsionaalne taotletud ja õigustatud eesmärgiga.¹⁹

vähemalt mitte välismaalastest liidu kodanike riiki sisenemise ja seal elamise õigust käsitlevate õigusnormide täitmiseks, mida Saksamaa valitsus nimetas üldiseks huviks direktiivi 95/46 artikli 7 punkt e alusel. Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks on vaja üksnes seda, et asjaomane ametiasutus, nimelt föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet, töötleb liidu kodanike isikuandmeid. Andmete üleandmine²⁰ teistele avalik-õiguslikele asutustele ei ole kooskõlas direktiivis sätestatud vajalikkuse nõudega. Sama kehtib keskregistris kogutava teabe hulga kohta. Ainuke teave, mida võib seaduslikult säilitada ja töödelda, on teave, mis on vajalik immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate õigusaktide täitmisel. Liidu kodanike jaoks on selline teave ammendavalt loetletud direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3; seal loetlemata teavet ei saa pidada vajalikuks immigratsiooni käsitlevate õigusaktide täitmiseks. Seetõttu on asjaolu, et välismaalaste keskregister sisaldab täiendavat teavet, vastuolus direktiivis 95/46 sätestatud vajalikkuse nõudega.

28. Eelnev tähendab, et käesoleva kohtuasja asjaoludel tuleb kolmandale küsimusele vastamisel lähtuda põhimõtteliselt samasugusest analüüsist nagu kodakondsuse alusel diskrimineerimise küsimuse puhul. Olen juba selgitanud, et arutusel olevas isikuandmete töötlemise süsteemis on kolm vaidlustatavat elementi. Neist kahe esimese puhul tuleb küsimusele nende vajalikkuse kohta direktiivi 95/46 alusel vastata nii, nagu kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu kohta tehtud järelduses: nad ei ole vajalikud,

29. Jäeb veel Saksa andmetöötlussüsteemi kolmas element ehk süsteemi tsentraliseeritus. Kas selline andmetöötlusviis on kooskõlas direktiivis 95/46 sätestatud vajalikkuse nõudega? Jällegi ei erine vastus sellele küsi-

18 – 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Österreichischer Rundfunk jt (EKL 2003, lk I-4989, punkt 91).

19 – Vt mh Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused kohtuasjades Gillow vs. Ühendkuningriik (Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 1989, 11, 335) ja Z vs. Soome Vabariik (Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 1998, 25, 371).

20 – Isikuandmete üleandmine ja levitamine on direktiivi 95/46 artikli 2 punkti b kohaselt isikuandmete töötlemine.

musele esimesele küsimusele antud vastusest. Ma olen arvamusel, et selle üle peab otsustama siseriiklik kohus eespool nimetatud elementide alusel.²¹ Kuigi Saksamaa valitsusel on õiguspäraste eesmärkide saavutamise meetmete üle otsustamisel teatav kaalutlusruum, tähendab direktiivis 95/46 sätestatud vajalikkuse nõue seda, et Saksamaa valitsus peab tõendama, et teiste liikmesriikide kodanike Saksamaale sisenemist ja seal elamist käsitlevaid ühenduse õigusnorme on võimatu täita juhul, kui liidu kodanike andmeid ei töödelda tsentraalselt. Väide, et tsentraliseeritud andmetöötlus on mugavam, lihtsam või kiirem kui alternatiivsed töötlusmeetodid, ei tohiks olla Saksamaa valitsusele piisav, et tõendada vajalikkuse nõudest kinnipidamist.

kõnealuse tsentraliseeritud andmetöötlussüsteemi aluseks olevate üldiste huvide kaalumist kõnealuse direktiivi sätetega kaitstud üksikisiku õiguste suhtes. Kuigi direktiivi eesmärk on kaotada isikuandmete liikumist piiravad takistused, mis võivad mõjutada piiriülest majandustegevust, näeb see ühenduse piires ette ka kõrgetasemelise andmekaitse. Kõnealune andmekaitse ja privaatsuse küsimus ei ole allutatud andmete vaba liikumise eesmärgile, vaid on sellega paralleelne ning andmete õiguspärase töötlemise toimimise aluseks. Teisisõnu, direktiivi 95/46 tähenduses ei ole andmekaitse üksnes andmetöötlust vajava majandustegevuse kõrvalnähtus; andmekaitse on majandustegevusega võrdne. Sellele viitavad direktiivi pealkiri („üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta”) ja põhjendused 2, 10, 11 ja 12 ning loomulikult ka direktiivi arvukad sätted, mis kehtestavad kohustusi andmekaitse eest vastutavatele asutustele. Lisaks on õigus eraelu puutumatusel, mida andmekaitse küsimused peamiselt puudutavad, kaitstud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7. Igal juhul ei ole käesolevas asjas vajalik ega asjakohane seda hüpoteetilist küsimust käsitleda.

30. Küsimus oleks teistsugune ja oluliselt keerulisem ning raskemini vastatav, kui siseriiklik kohus taotleks Euroopa Kohtult eelotsust küsimuses, kas kõikide Saksamaal elavate isikute isikuandmete tsentraliseeritud töötlemine on kooskõlas direktiivi 95/46 artikli 7 punktis e sätestatud nõudega; sellise andmetöötlussüsteemi vajalikkuse hindamine peaks lähtuma muudest kui immigratsioonipoliitika seotud üldistest huvidest. See nõuaks

31. Seetõttu olen arvamusel, et Euroopa Kohus peaks vastama kolmandale küsimusele järgmiselt:

21 – Euroopa Kohus asus vajalikkuse hindamisel samale seisukohale kohtuotsuses Österreichischer Rundfunk jt, punkt 88.

Põhikohtuasjas arutusel olev isikuandmete säilitamise ja töötlemise süsteem on vastuolus direktiivi 95/46 artikli 7 punktis e sätestatud vajalikkuse nõudega, kuna see hõlmab direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3 loetlemata teavet ja sellele on juurdepääs teistel ametiasutustel peale immigratsiooniasutuste. Üksnes teiste liikmesriikide kodanike suhtes kohaldatav

tsentraalne isikuandmete töötlemine on samuti vastuolus direktiivi 95/46 artikli 7 punktis e sätestatud vajalikkuse nõudega, kui ei ole tõendatud, et pole olemas muid tõhusaid meetmeid immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate õigusaktide täitmiseks; selle hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne.

III. Ettepanek

32. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfaleni esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Põhikohtuasjas arutusel olev isikuandmete säilitamise ja töötlemise süsteem on vastuolus keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, kuna see hõlmab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, artikli 8 lõikes 3 loetlemata teavet ja sellele on juurdepääs teistel ametiasutustel peale immigratsiooniasutuste. Üksnes teiste liikmesriikide kodanike suhtes kohaldatav tsentraalne isikuandmete töötlemine on samuti vastuolus keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel, kui on olemas muud tõhusad meetmed immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate eeskirjade täitmiseks; selle hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne.

2. Põhikohtuasjas arutusel olev isikuandmete säilitamise ja töötlemise süsteem on vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta artikli 7 punktis e sätestatud vajalikkuse nõudega, kuna see hõlmab direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 3 loetlemata teavet ja sellele on juurdepääs teistel ametiasutustel peale immigratsiooniasutuste. Üksnes teiste liikmesriikide kodanike suhtes kohaldatav tsentraalne isikuandmete töötlemine on samuti vastuolus direktiivi 95/46 artikli 7 punktis e sätestatud vajalikkuse nõudega, kui ei ole tõendatud, et pole olemas muid tõhusaid meetmeid immigratsiooni ja elamisõiguslikku staatust käsitlevate õigusaktide täitmiseks; selle hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne.