Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 2 de maio de 2019[1]

Processo C-70/18

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
contra
A,
B,
P

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Acordo de Associação CEE/Turquia — Livre circulação de pessoas — Trabalhadores — Cláusulas de *standstill* — Decisão n.º 1/80 — Artigo 13.º — Novas restrições — Proibição — Dados biométricos dos nacionais turcos — Disponibilização destes dados a terceiros — Razão imperiosa de interesse geral — Prevenção e combate à fraude de identidade e documental — Caráter necessário e proporcionado — Prevenção, deteção e investigação de infrações penais — Efeito aleatório e indireto»

1. O presente reenvio prejudicial levanta a questão de saber se a obrigação imposta aos trabalhadores turcos no momento de entrada no território neerlandês para aí exercerem uma atividade profissional subordinada e aos membros da família dos trabalhadores turcos já presentes no referido território que pretendam um reagrupamento familiar de fornecer dez impressões digitais e uma imagem facial para que esses dados biométricos sejam inseridos no ficheiro de dados de nacionais de países terceiros, consultado quer para efeitos de verificação da autenticidade dos documentos e da identidade do seu detentor quer para efeitos de identificação dos autores de infrações penais, constitui uma restrição proibida pelo artigo 7.º da Decisão n.º 2/76[2], de 20 de dezembro de 1976, adotada pelo Conselho de Associação (a seguir «Decisão n.º 2/76») instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado em nome desta última pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963[3] (a seguir «Acordo de Associação»), e — sobretudo — pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80[4] do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»).

1 Língua original: francês.

2 Nos termos do qual «[o]s Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir novas restrições às condições de acesso ao emprego relativamente aos trabalhadores e aos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego».

3 JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18.

4 Nos termos do qual «[o]s Estados-Membros da Comunidade e da Turquia não podem introduzir restrições novas relativas às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores e dos membros da sua família que se encontrem no seu respetivo território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego».

I. Quadro jurídico

2. O regime nacional em causa no processo principal pode ser apresentado como se segue.

3. Resulta da legislação neerlandesa que os nacionais de países terceiros, incluindo os nacionais turcos, que queiram residir nos Países Baixos por um período superior a 90 dias no contexto de uma residência normal devem, em princípio, ser detentores de uma autorização de residência provisória no momento da sua entrada no território. Esta autorização é concedida pelas autoridades consulares e diplomáticas dos Países Baixos. Para efeitos de obtenção de uma autorização de residência provisória, além da satisfação de condições substantivas, os requerentes devem «cooperar na recolha de dados para comprovar a [sua] identificação» [5].

4. A Lei dos Estrangeiros atribuiu às autoridades neerlandesas o poder de recolher e tratar os dados biométricos de nacionais de países terceiros. O artigo 106a desta lei, designadamente, prevê, em substância, que podem ser recolhidas e tratadas uma imagem facial e uma imagem das dez impressões digitais de um cidadão estrangeiro, para estabelecer a identidade deste, com a finalidade de dar cumprimento à mencionada lei. As referidas imagens são imediatamente comparadas com as imagens já existentes no ficheiro de dados dos nacionais de países terceiros e depois aí armazenadas.

5. O artigo 107 da Lei dos Estrangeiros prevê a criação de um ficheiro de dados de nacionais de países terceiros que contenha os dados biométricos enunciados no artigo 106a da mencionada lei e especifica que esses dados serão tratados para fins de execução da mesma lei [6], bem como para fins de deteção e repressão de infrações penais [7]. A disponibilização de dados biométricos de nacionais de países terceiros para fins de deteção de infrações e exercício da ação penal está sujeita ao cumprimento das condições enunciadas no artigo 107, n.º 6, da Lei dos Estrangeiros. Assim, deve estar prevista para a infração em causa uma medida de prisão preventiva [8] e a consulta do ficheiro dos estrangeiros deve ser autorizada por escrito pelo juiz de instrução, a pedido do Ministério Público, desde que exista uma suspeita razoável de que o suspeito é um nacional de país terceiro [9], ou seja, no interesse da investigação, no caso em que o inquérito preliminar não avança ou no caso de necessidade de resultados rápidos para a elucidação do inquérito [10]. O suspeito deve, por outro lado, ser motivo de sérias preocupações.

6. Os dados biométricos são conservados por um período de cinco anos após o indeferimento de um pedido de autorização de residência provisória, a partida dos Países Baixos no fim de um período de residência regular ou a perda de validade de uma interdição de entrada ou de uma declaração de indesejabilidade. Os dados são então destruídos após este período, ou antes, em caso de naturalização do nacional do país terceiro [11].

7. Resulta da decisão de reenvio prejudicial que o poder de recolher, tratar e conservar dados biométricos no ficheiro de dados dos nacionais de países terceiros pode ser exercido relativamente a nacionais de países terceiros que queiram obter uma autorização de residência nos Países Baixos por um período superior a 90 dias ou que estejam em situação irregular neste Estado-Membro.

5 Artigo 54, n.º 1, alínea c), da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000), conforme alterada pela Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (Lei de 11 de dezembro de 2013 que alterou a Lei dos Estrangeiros de 2000 no que respeita a uma utilização mais alargada de identificadores biométricos no âmbito da cooperação entre os organismos competentes em matéria de estrangeiros, com o propósito de melhorar a identificação de um cidadão estrangeiro, que entrou em vigor em 1 de março de 2014) (Stb. 2014, n.º 2; a seguir «Lei dos Estrangeiros»).

6 Artigo 107, n.º 2, da Lei dos Estrangeiros.

7 Artigo 107, n.º 5, da Lei dos Estrangeiros.

8 Este será o caso, em princípio, para todas as infrações puníveis com uma pena mínima de quatro anos de prisão, para casos específicos previstos no Código Penal neerlandês e em leis especiais.

9 Artigo 107, n.º 6, alínea a), da Lei dos Estrangeiros.

10 Artigo 107, n.º 6, alínea b), da Lei dos Estrangeiros.

11 Artigo 107, n.º 9, da Lei dos Estrangeiros. V., igualmente, artigo 8.35 do Vreemdelingenbesluit 2000 (Despacho relativo aos Estrangeiros de 2000).

II. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

8. B é um cidadão turco nascido em 1982, cuja esposa, P [12], possui dupla nacionalidade, neerlandesa e turca. Em 17 de fevereiro de 2014, P apresentou um pedido de autorização de residência provisória para B com o propósito de um reagrupamento familiar. Depois de um indeferimento inicial, o Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, a seguir «Secretário de Estado») concedeu finalmente a autorização pedida em Decisão proferida em 4 de abril de 2014, sujeita à condição de que B cedesse os seus dados biométricos. Este último consentiu a recolha dos mencionados dados, tendo posteriormente, em 2 de maio de 2014, juntamente com P, interposto um recurso administrativo contra a recolha e o tratamento dos seus dados biométricos, no qual B e P alegaram que a obrigação de fornecer os seus dados biométricos ia contra o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Em 23 de dezembro de 2014, o Secretário de Estado refutou o argumento de que tal obrigação constituiria uma nova restrição na aceção dessas disposições, dado que a obrigação de cooperar no registo de dados para fins de identificação já decorria de uma legislação de 1965. Embora fosse verdade que a recolha e o tratamento de dados afetam os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [13], esta violação seria justificada por um objetivo legítimo. O Secretário de Estado considerou que a recolha e o tratamento de dados biométricos também não eram contrários ao artigo 9.º do Acordo de Associação [14]. Contrariamente ao que sucede com os cidadãos da União, o título de residência dos nacionais turcos, numa primeira admissão, não tem natureza declarativa mas sim constitutiva, o que justifica que os dados biométricos dos primeiros não sejam nem recolhidos nem armazenados. O Secretário de Estado sublinhou, ainda, que os passaportes dos cidadãos da União continham dados biométricos.

9. A é um cidadão turco, nascido em 1966, a trabalhar desde 1 de dezembro de 2013, por um período de cinco anos, como motorista internacional. Em 15 de novembro de 2013, a pessoa de referência de A — ou seja, a sua entidade empregadora — apresentou um pedido para efeitos de atribuição a A de uma autorização de residência provisória com vista ao exercício de uma atividade por conta de outrem. Em 28 de março de 2014, o Secretário de Estado deferiu este pedido. A decisão de concessão previa, no entanto, que a autorização solicitada só seria concedida após A ter fornecido os seus dados biométricos. Após ter cooperado na recolha dos referidos dados, A interpôs um recurso administrativo contra a recolha e o tratamento dos seus dados biométricos. O Secretário de Estado decidiu este recurso em 6 de janeiro de 2015, adotando a mesma posição da sua Decisão de 23 de dezembro de 2014, na qual indeferiu o recurso administrativo de B e de P.

10. A, por um lado, e B e P, por outro, recorreram destas duas decisões do Secretário de Estado no rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos), que proferiu duas Decisões em 3 de fevereiro de 2016. O rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) começou por declarar que a obrigação de cooperar na recolha e tratamento dos dados biométricos, que condiciona a atribuição de uma autorização de residência provisória, constitui uma condição formal de admissão no território neerlandês e, como tal, uma nova condição à luz dos dados em causa. Em seguida, considerou que o objetivo prosseguido por tal obrigação, nomeadamente a prevenção e o combate à fraude de identidade e documental, era legítimo. Por fim, considerou que a obrigação em causa era desproporcionada em relação ao objetivo legítimo prosseguido. A este propósito, o rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) decidiu que o Secretário de Estado não tinha feito prova bastante da necessidade de os dados biométricos serem tratados no ficheiro de dados de nacionais de países terceiros previsto no artigo 107, n.º 1, da Lei dos

12 Na medida em que o pedido de reagrupamento familiar parece basear-se nas disposições da Decisão n.º 1/80, deve presumir-se que P é uma trabalhadora turca, na aceção dessa decisão, já presente no território neerlandês. Deve igualmente presumir-se que a atividade de P é uma atividade por conta de outrem.

13 A seguir «Carta».

14 Nos termos do qual «[a]s partes contratantes reconhecem que, no domínio da aplicação do Acordo e sem prejuízo das disposições especiais suscetíveis de serem adotadas em aplicação do artigo 8.º, é proibida qualquer discriminação exercida em razão da nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no artigo 7.º do Tratado que institui a Comunidade».

Estrangeiros. Segundo ele, não foi demonstrado que os nacionais turcos recorriam mais a documentos de viagem falsificados ou a documentos autênticos emitidos com base em documentos falsificados do que os outros nacionais de países terceiros. O argumento segundo o qual a criação de tal ficheiro seria necessária para assegurar que o detentor do documento de viagem — o qual já contém dados biométricos — não teria já feito um pedido sob outra identidade não foi acolhido, devido ao facto de a situação dos nacionais turcos não ser, a este respeito, diferente da dos cidadãos da União sem nacionalidade neerlandesa, a propósito dos quais a legislação nacional não prevê a inserção de dados biométricos num ficheiro central. Por fim, o rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) decidiu que a colocação à disposição dos dados biométricos para fins de identificação dos autores de infrações penais ia além do que era necessário para alcançar o objetivo legítimo. O rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) decidiu que a obrigação de cooperar na recolha dos seus dados biométricos e de consentir no tratamento dos referidos dados no ficheiro central, nos termos do artigo 107 da Lei dos Estrangeiros, constituía uma nova restrição proibida pelo artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 e pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.

11. O Secretário de Estado interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio e alegou que a recolha e o tratamento de dados biométricos num ficheiro de nacionais de países terceiros são necessários para atingir o objetivo legítimo de prevenção e combate à fraude de identidade. A identificação graças à comparação das dez impressões digitais será mais fiável, o período de conservação de dados necessário e proporcionado em relação ao objetivo de estabelecer com fiabilidade a identidade dos cidadãos estrangeiros. O poder de tratar os dados biométricos será limitado no tempo e terminará, segundo o Secretário de Estado, em 1 de março de 2021. No que respeita à disponibilização de dados biométricos para fins de identificação de autores de infrações penais, a mesma prossegue o objetivo legítimo de preservar a ordem pública e será proporcionada.

12. O órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que o poder de recolher e tratar os dados biométricos de nacionais turcos constitui uma nova restrição na aceção do artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 e do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Apoiando-se, nomeadamente, no Acórdão Genc [15], nos termos do qual uma restrição nova é proibida, a menos que se justifique por uma razão imperiosa de interesse geral, seja adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não exceda o necessário para o alcançar, o referido órgão jurisdicional questiona-se, essencialmente, sobre a necessidade e a proporcionalidade da recolha e tratamento dos dados biométricos. Por um lado, duvida da necessidade e da proporcionalidade da criação de um ficheiro de estrangeiros no qual os dados biométricos são conservados por um período relativamente longo. Por outro lado, questiona-se sobre se o facto de o ficheiro poder ser colocado à disposição das autoridades policiais no âmbito da determinação da identidade do autor de uma infração penal não irá além do que é necessário para alcançar o objetivo legítimo em conexão com a repressão penal.

13. Foi nestas condições que o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países baixos) decidiu suspender a instância e, por decisão que deu entrada na Secretaria em 2 de fevereiro de 2018, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) Devem o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 ou o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que prevê, em termos gerais, o tratamento e a conservação num ficheiro de dados biométricos de nacionais de países terceiros, incluindo os nacionais turcos, na aceção do artigo 2.º, alíneas a) e b), da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre

15 Acórdão de 12 de abril de 2016 (C-561/14, EU:C:2016:247, n.º 51).

circulação desses dados [16] […], porque esta legislação nacional não excede o necessário para alcançar o objetivo legítimo prosseguido por esta legislação de prevenir e combater a fraude de identidade e de documentação?

b) É relevante, para o efeito, que o período de conservação dos dados biométricos esteja associado ao período da permanência legal e/ou ilegal de nacionais de países terceiros, incluindo os nacionais turcos?

2. Devem o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 ou o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional não constitui uma restrição na aceção destas disposições se o efeito da legislação nacional sobre o acesso ao emprego, conforme referido nestas disposições, for demasiado aleatório e indireto para se poder admitir que este acesso é dificultado?

3. a) Caso a resposta à questão 2 seja a de que uma legislação nacional que permite a disponibilização a terceiros de dados biométricos, armazenados num ficheiro, de nacionais de países terceiros, incluindo os nacionais turcos, para fins de prevenção, deteção e investigação de infrações — terroristas ou não — constitui uma nova restrição, deve o artigo 52.º, n.º 1, lido em conjugação com os artigos 7.º e 8.º da [Carta], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma tal legislação nacional?

b) É relevante, para o efeito, que, no momento em que este nacional de um país terceiro é detido como suspeito da prática de um crime, tenha consigo o documento de residência, onde estão armazenados os seus dados biométricos?»

14. No presente processo, apresentaram observações escritas A, os Governos dinamarquês, neerlandês, do Reino Unido e a Comissão Europeia.

15. Na audiência realizada no Tribunal de Justiça em 17 de janeiro de 2019, foram apresentadas alegações orais por A, pelos Governos neerlandês e irlandês e pela Comissão.

III. Análise

A. Observações preliminares

16. Pretendo preceder a análise com três conjuntos de observações preliminares.

17. Em primeiro lugar, tanto o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 como o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 enunciam uma inequívoca cláusula de *standstill* relativa à introdução de novas restrições ao acesso ao emprego dos trabalhadores em situação regular no que respeita à sua residência e emprego no território dos Estados contratantes [17]. Estas cláusulas proíbem, assim, de uma maneira geral, a introdução de novas medidas nacionais que tenham por objeto ou efeito submeter o exercício da livre circulação de trabalhadores no território nacional, por parte de um nacional turco, a condições mais restritivas do que as que eram aplicáveis na data de entrada em vigor dessas decisões relativamente ao Estado-Membro em causa [18]. O Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 se aplica *ratione temporis* às medidas nacionais introduzidas durante o período compreendido entre 20 de dezembro de 1976 e 30 de novembro de 1980 e que, por sua vez, o artigo 13.º da Decisão

16 JO 1995, L 281, p. 31.

17 V. Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 38 e jurisprudência referida).

18 V. Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 39 e jurisprudência referida).

n.º 1/80 se aplica *ratione temporis* às medidas nacionais introduzidas a partir do 1.º de dezembro de 1980[19]. Como o regime em causa no processo principal deriva de leis e despachos adotados depois dessa data, a sua análise decorre unicamente do âmbito de aplicação temporal do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e é à luz desta única disposição que analisarei o dito regime.

18. Em segundo lugar, sublinho que o Tribunal de Justiça não foi chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se, sim ou não, o regime em causa no processo principal constitui uma nova restrição do ponto de vista cronológico nem se prossegue uma razão imperiosa de interesse geral no sentido da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Estas são as duas primeiras etapas do teste levado a cabo pelo Tribunal de Justiça para determinar se está perante uma restrição nova compatível com o artigo 13.º da decisão n.º 1/80[20]. Apenas a questão da necessidade e da proporcionalidade é submetida ao Tribunal de Justiça. Apesar de estarmos, naturalmente, vinculados pelas questões que nos são dirigidas, tenho, no entanto, reservas quanto à afirmação de que a obrigação de cooperar na recolha de dados biométricos é *per se* constitutiva de uma *nova* restrição. A este respeito, resulta do processo que, desde 1965, podem ser recolhidos dados biométricos se, na opinião do funcionário responsável pela vigilância das fronteiras ou pelo controlo de estrangeiros, tal se parecer justificar por razões legítimas[21]. Nestas circunstâncias, seria concebível considerar que as disposições que resultam da Lei dos Estrangeiros, na sua versão alterada em 2013, e que obrigam nomeadamente os trabalhadores turcos e os membros das suas famílias a cooperarem na recolha de dez impressões digitais e de uma fotografia do rosto não configuram, em sentido próprio, uma nova restrição, mas mais uma evolução tecnológica de uma exigência de identificação que já existia no direito neerlandês antes da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80. A existência de tal restrição pode, portanto, ser questionada.

19. Contudo, não se pode ignorar o facto de que o regime em causa no processo principal não se limita a impor a recolha de dados biométricos, mas prevê também o seu tratamento num ficheiro consultável por terceiros para diversas finalidades e a sua conservação por um período que se pode revelar muito longo. A evolução tecnológica que mencionei previamente trouxe com ela uma potencial violação dos direitos dos trabalhadores turcos que justifica que o regime em causa no processo principal seja considerado abrangido pelo conceito de «restrição nova» relativamente ao alcance da obrigação imposta em 1965.

20. Por outro lado, é útil recordar que o Tribunal de Justiça já reconheceu que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 se opõe à introdução na regulamentação dos Estados-Membros, após a data de entrada em vigor no Estado-Membro em causa da Decisão n.º 1/80, de quaisquer novas restrições ao exercício da livre circulação de trabalhadores, incluindo as relativas às condições materiais e/ou processuais em matéria de primeira admissão no território desse Estado-Membro dos nacionais turcos que aí pretendam fazer uso dessa liberdade[22], como parece ser o caso de A. *Prima facie*, o regime em causa no processo principal parece, portanto, estar abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80[23].

21. Em terceiro lugar, sublinho que o órgão jurisdicional de reenvio constatou ele próprio a existência de duas razões imperiosas de interesse geral, uma sobre a prevenção e luta contra a fraude de identidade e documental, a outra sobre a prevenção, deteção e investigação de infrações penais. Esta constatação deve ser subscrita pelo Tribunal de Justiça. Com efeito, a luta contra a fraude de

19 V. Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, n.os 40 a 48).

20 Para recordar este teste, v. n.º 12 das presentes conclusões.

21 V. n.º 7 do pedido de decisão prejudicial que cita a Vreemdelingenwet 1965 (Lei dos Estrangeiros de 1965) e o Vreemdelingenbesluit 1966 (Decreto sobre os estrangeiros de 1966).

22 V. Acórdãos de 29 de abril de 2010, Comissão/Países Baixos (C-92/07, EU:C:2010:228, n.º 49), e de 7 de novembro de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 34 e jurisprudência referida).

23 A este respeito, recordo que as questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça dizem exclusivamente respeito à compatibilidade do regime em causa com o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, com exclusão da questão da compatibilidade com o artigo 9.º do Acordo de Associação CEE/Turquia, invocada pelo Secretário de Estado no âmbito do processo perante o juiz de primeira instância (v. n.º 8 das presentes conclusões).

identidade e documental é equiparável ao objetivo de combate à entrada e à residência ilegais, até mesmo ao objetivo de uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, já qualificados pelo Tribunal de Justiça de razão imperiosa de interesse geral [24]. A prevenção, a deteção e a investigação de infrações penais, mesmo que não tenham sido ainda consagradas — tanto quanto é do meu conhecimento — como razões imperiosas de interesse geral pelo Tribunal de Justiça no contexto do Acordo de Associação, devem ser consideradas um corolário da manutenção da ordem pública suscetível de justificar uma nova restrição ao abrigo do artigo 14.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 [25] e constituem, a este título, um objetivo que pode ser legitimamente prosseguido.

22. Posto isto, passemos agora à análise da primeira questão.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

23. Na sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se o regime em causa no processo principal, que prevê o tratamento e a conservação dos dados biométricos dos nacionais de países terceiros, incluindo os trabalhadores turcos e os membros das suas famílias, para fins de prevenção e de combate às fraudes de identidade e documental, não vai além do que é necessário à realização do objetivo legitimamente prosseguido. O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se, a este propósito, a duração da conservação é um elemento a ter em consideração. O desafio desta questão é determinar se a nova restrição, que consiste em impor aos cidadãos turcos em causa que colaborem na recolha dos seus dados biométricos para que estes sejam depois armazenados e tratados no ficheiro de estrangeiros, é justificada na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.

24. Em substância, as principais características do regime em causa no processo principal podem resumir-se como se segue. Os nacionais de países terceiros são obrigados, salvo exceções [26], a cooperar na recolha das suas dez impressões digitais e de uma fotografia do rosto, quando se prevê ser-lhes concedida uma autorização de residência provisória. Esta autorização é emitida sob forma de uma vinheta colocada no documento de viagem válido. A vinheta contém os dados biométricos do seu titular. Serão armazenadas na autorização de residência duas impressões digitais logo que a pessoa em causa chegue ao território neerlandês. Todos os dados recolhidos são inseridos no registo biométrico de estrangeiros, que constitui uma parte do ficheiro dos estrangeiros. O ficheiro, incluindo o registo, não pode ser consultado a não ser por trabalhadores especificamente habilitados para este fim pelas autoridades associadas à execução da política nacional relativa aos estrangeiros, ou seja, em princípio, o pessoal dos postos diplomáticos e consulares no exercício das suas funções. No que respeita às autoridades de acolhimento, estas limitam-se a proceder a verificações, se necessário, consultando o ficheiro. A introdução deste ficheiro, na sua componente biométrica, cumpre a exigência de confirmar não só a identidade da pessoa que detém e apresenta o documento de viagem mas também a correspondência entre o detentor da autorização de residência provisória e a pessoa que a solicitou. A comparação dos dados do requerente com os dados já inseridos no ficheiro permite, por outro lado, às autoridades certificarem-se de que o requerente não apresentou já um pedido com uma outra identidade nem residiu em situação irregular no território neerlandês. Os dados são conservados no ficheiro por um período de cinco anos após o indeferimento do pedido, a partida do sujeito em causa no fim de um período de residência regular ou a perda de validade de uma interdição de entrada ou de uma declaração de indesejabilidade. Os dados biométricos serão destruídos imediatamente no caso de naturalização da pessoa em causa. O período de conservação, relativamente longo, explicar-se-á à luz do objetivo prosseguido de combate às trocas de identidades, sendo que uma tal troca poderá ocorrer após a pessoa em causa ter posto fim à sua residência no território neerlandês.

24 V., respetivamente, Acórdãos de 7 de novembro de 2013, X (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 41); de 29 março de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, n.º 39); e de 7 de agosto de 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 77).

25 Nos termos do qual «[a]s disposições da presente secção são aplicáveis sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas».

26 Resulta do processo que a obrigação de recolha não é imposta a menores de 6 anos nem a pessoas fisicamente incapazes de se submeter a tal obrigação.

25. Para responder à questão colocada deve referir-se, em primeiro lugar, que os dados biométricos são dados pessoais sensíveis cuja utilização e tratamento devem estar enquadrados. Enquanto tais, estão protegidos pelo artigo 8.º da Carta. O seu papel na identificação das pessoas já foi reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em especial, este último já julgou que as impressões digitais estão abrangidas pelo conceito de «dados pessoais» porque contêm objetivamente informações únicas sobre pessoas singulares e permitem a sua identificação precisa [27]. O legislador da União previu o recurso a este tipo de dados com o objetivo do estabelecimento da identidade dos cidadãos da União [28] ou dos nacionais de países terceiros [29]. Além disso, a ação das autoridades nacionais, que consiste na recolha e conservação de impressões digitais na vinheta e no ficheiro central de estrangeiros, deve ser considerada como constituindo um tratamento de dados pessoais também ele com um enquadramento legal [30].

26. É suscetível de constituir uma violação do direito à proteção de dados pessoais qualquer tratamento dos dados pessoais por um terceiro [31]. As derrogações à proteção de dados pessoais e as suas limitações devem ser feitas dentro dos limites do estritamente necessário [32]. É, portanto, à luz destas considerações que deve ser apreciada a necessidade e proporcionalidade do regime em causa no processo principal. Para tal, deverão ser examinadas a necessidade da recolha e armazenamento para a realização do objetivo prosseguido, a natureza dos dados, a sua quantidade, bem como a duração da conservação e as condições sob as quais os mesmos podem ser consultados no ficheiro.

27. Como já afirmei, parece perfeitamente legítimo que um Estado-Membro se procure certificar, por meio da determinação das condições de entrada no seu território, da identidade correta do requerente de uma autorização de residência provisória. O armazenamento de duas impressões digitais na vinheta permite que se certifique do facto de o detentor da referida vinheta ser a pessoa à qual aquela autorização foi efetivamente concedida. Quanto à inserção dos dados biométricos dos requerentes no ficheiro central de estrangeiros, também aqui isto me parece necessário, na medida em que o Governo neerlandês, apoiado neste sentido pelos outros Governos intervenientes no presente processo prejudicial, salientou a necessidade de combater os usos fraudulentos de identidade, o que pode requerer garantir que um requerente não entregou já um pedido sob uma identidade diferente, comparando as suas impressões digitais com as já registadas.

28. A natureza dos dados recolhidos é evidentemente coerente com o objetivo prosseguido, dada a ligação intrínseca entre os dados biométricos e a identidade dos indivíduos.

29. A quantidade dos dados não parece ser excessiva. O legislador da União optou aliás por submeter os requerentes de vistos à obrigatoriedade de fornecer as dez impressões digitais, bem como uma fotografia do rosto [33]. Esses dados são igualmente objeto de tratamento no sistema de informação sobre os vistos [34], cujo objetivo é melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos e de luta contra a fraude.

27 V. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 27).

28 V., designadamente, Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros (JO 2004, L 385, p. 1).

29 V., designadamente, Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece um Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO 2009, L 243, p. 1).

30 V. artigo 8.º, n.º 2, da Carta.

31 V. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 25).

32 Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Tele2 Sverige e Watson e o. (C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, n.º 96).

33 V. artigo 13.º do Código de Vistos.

34 V. Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS) (JO 2008, L 218, p. 60).

30. A duração da conservação deve, certamente, ser considerada no momento de determinar a proporcionalidade da nova restrição, na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma tal duração deve sempre responder a critérios objetivos, estabelecendo uma relação entre os dados pessoais a conservar e o objetivo prosseguido [35]. O Governo neerlandês reconhece que a duração da conservação será, na prática, muito frequentemente superior a cinco anos, estando o período de conservação ligado à duração da residência nos Países Baixos. No entanto, parece que este período é fixado tendo em consideração o objetivo prosseguido. A exigência de se certificar da identidade do requerente de uma autorização de residência provisória não desaparece imediatamente com a entrada do sujeito em causa no território neerlandês ou com a sua saída do mesmo. A referida identidade poderá ainda ser verificada à medida que o seu direito de residência seja reexaminado ou consolidado. Da mesma maneira, o combate à fraude de identidade e às identidades múltiplas pode justificar uma conservação longa dos dados biométricos no ficheiro dos estrangeiros. Isto pode aliás favorecer os nacionais de países terceiros já presentes no território neerlandês, na hipótese de que um pedido de autorização de residência provisória seja introduzido em seu nome e, portanto, sob a sua falsa identidade. O pessoal consular poderá, então, por exemplo, aperceber-se de que à identidade declarada correspondem dados biométricos já recolhidos. A este respeito, a Comissão assinalou com pertinência que a sua proposta de alteração do Regulamento VIS prevê que o período de conservação dos dados relativos aos requerentes de vistos, vistos de longa duração ou mesmo autorizações de residência seja alargado para cinco anos a contar do termo de validade desses títulos [36].

31. As condições nas quais está prevista a consulta do ficheiro estão de acordo com a sua função e o objetivo prosseguido, já que são os funcionários dos postos consulares e diplomáticos que estão habilitados a alimentar e consultar o ficheiro, sempre com o fim de verificar a identidade do requerente e a inexistência de usurpação ou fraude de identidade. As autoridades de acolhimento apenas podem consultá-lo para estes fins.

32. Por conseguinte, a análise do regime em causa no processo principal não revelou nenhum motivo suscetível de pôr em causa o caráter necessário e proporcional da nova restrição no que se refere ao objetivo do combate à fraude de identidade e documental.

33. Resulta assim do exposto que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe ao regime em causa no processo principal que obriga os trabalhadores turcos que pretendam entrar no território neerlandês para aí exercerem uma atividade profissional subordinada e os membros da família dos trabalhadores turcos já presentes nesse território que pretendam um reagrupamento familiar, a fim de obterem uma autorização de residência provisória nos Países Baixos com vista a um período de residência superior a 90 dias, necessário para a entrada no território neerlandês, a cooperarem na recolha das dez impressões digitais e de uma fotografia do rosto para efeitos de armazenamento e de tratamento num ficheiro de estrangeiros que pode ser consultado pelo pessoal das autoridades consulares, diplomáticas e de acolhimento para fins de prevenção e de luta contra a fraude de identidade e documental, mesmo que estes dados sejam conservados por um período de cinco anos a contar do indeferimento do pedido de autorização de residência provisória, da partida dos Países Baixos finda a residência regular ou da perda de validade de uma interdição de entrada ou de uma declaração de indesejabilidade.

35 V. Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá) de 26 de julho de 2017 (EU:C:2017:592, n.º 191 e jurisprudência referida).

36 V. proposta de artigo 23.º da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que alterou o Regulamento (CE) n.º 767/2008, o Regulamento (CE) n.º 810/2009, o Regulamento (UE) 2017/2226, o Regulamento (UE) 2016/399, o Regulamento n.º XX/2018 [Regulamento sobre a interoperabilidade] e a Decisão 2004/512/CE, que revogou a Decisão 2008/663/JAI do Conselho [COM(2018) 302 final, Bruxelas, 16 de maio de 2018].

C. Quanto à segunda e terceira questões prejudiciais

34. Com a sua segunda questão dirigida ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio procura determinar se a legislação nacional em causa no processo principal é suscetível de não estar abrangida pelo conceito de «nova restrição» na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, na medida em que o seu efeito no acesso ao emprego pelos nacionais turcos será demasiado aleatório e indireto para que se possa concluir que existe um obstáculo a esse acesso. Apesar da sua formulação genérica, resulta do pedido de decisão prejudicial que esta questão é colocada tendo em conta a segunda funcionalidade do ficheiro de estrangeiros, a saber, a que prossegue o objetivo de prevenção, deteção e investigação das infrações penais.

35. Como já recordei, a cláusula de *standstill* enunciada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 proíbe de forma geral a introdução de quaisquer novas medidas que tenham por objeto ou efeito sujeitar o exercício, por um nacional turco, de uma liberdade económica no território do Estado-Membro em causa a condições mais restritivas do que as que lhe eram aplicáveis à data da entrada em vigor da referida decisão. Assim, no caso de a nova restrição afetar a liberdade de A exercer uma atividade profissional subordinada nos Países Baixos, a aplicação do regime nacional em causa no processo principal deverá ser afastada. Por outro lado, a decisão de P de se instalar e, acima de tudo, permanecer nos Países Baixos como trabalhadora turca poderia igualmente ser influenciada negativamente se a legislação nacional tornasse o reagrupamento familiar com B difícil ou impossível, de modo que P poderia ser forçada a escolher entre a sua atividade nos Países Baixos e a sua vida familiar na Turquia [37]. A questão aqui é, portanto, a de saber se a mera possibilidade de utilização dos dados biométricos dos cidadãos turcos — trabalhadores ou membros da família dos trabalhadores — para fins penais pode afetar o exercício de uma atividade económica pelos referidos trabalhadores e constitui, portanto, uma «nova restrição», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, ao exercício da livre circulação destes trabalhadores turcos.

36. A este propósito, recorde-se a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual se deve inferir da redação do Acordo de Associação e do objetivo da Decisão n.º 1/80 que os princípios consagrados nos artigos 45.º e 46.º TFUE devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiam dos direitos reconhecidos pela referida decisão [38]. Por conseguinte, há que se inspirar na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao conceito de «obstáculo à livre circulação dos trabalhadores da União», a fim de determinar se o regime em causa no processo principal — que prevê que os dados biométricos recolhidos junto de cidadãos turcos no momento da emissão da autorização de residência provisória, para virem exercer uma atividade profissional subordinada no território neerlandês ou para se reunirem neste território a um trabalhador turco já presente, poderão ser consultados para fins de identificação dos autores de infrações penais — é suscetível de afetar o exercício da atividade económica dos cidadãos turcos em causa.

37. O órgão jurisdicional de reenvio e o Governo neerlandês invocaram, designadamente, o Acórdão Graf [39]. Resulta deste acórdão, proferido em matéria de livre circulação dos trabalhadores da União, que, se o efeito restritivo de uma medida nacional se revelar demasiado aleatório e indireto, não se poderá considerar que a medida impede a livre circulação de trabalhadores [40].

37 V. Acórdão de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, n.ºs 39 e 40); de 29 de março de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, n.º 31); e de 21 de dezembro de 2016, Ucar e Kilic (C-508/15 e C-509/15, EU:C:2016:986, n.º 68). V., no que respeita à ligação entre a liberdade de estabelecimento dos trabalhadores turcos e as condições em que é autorizado o reagrupamento familiar, Acórdãos de 10 de julho de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 34 e jurisprudência referida e n.º 35), e de 7 de agosto de 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 60 e jurisprudência referida).

38 V. Acórdãos de 6 de junho de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, n.º 20); de 10 de fevereiro de 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, n.ºs 50 e 54); de 19 de novembro de 2002, Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, n.º 30 e jurisprudência referida); e de 8 de dezembro de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, n.ºs 52, 58 e 66).

39 Acórdão de 27 de janeiro de 2000 (C-190/98, EU:C:2000:49).

40 V. Acórdão de 27 de janeiro de 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, n.ºs 23 a 25). V., igualmente, Acórdão de 13 de março de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, n.º 40).

38. Ora, o ato que consiste em disponibilizar no ficheiro de estrangeiros os dados biométricos de A ou de B para ajudar a identificar suspeitos de infrações penais parece-me demasiado aleatório e indireto para que possa constituir uma restrição ao exercício da liberdade de circulação de que são titulares os trabalhadores turcos

39. O regime em causa no processo principal, na medida em que prevê a colocação à disposição dos dados biométricos dos trabalhadores turcos e dos membros das suas famílias para efeitos de identificação de autores de infrações penais, não é, em meu entender, suscetível de impedir ou de dissuadir os referidos trabalhadores de residirem e de exercerem uma atividade económica no território dos Países Baixos, uma vez que esta cedência depende de uma série de acontecimentos futuros e hipotéticos, a saber: a) o facto de ser suspeito de ter praticado uma infração para cuja repressão é possível uma pesquisa no ficheiro de estrangeiros ou o facto de o interesse do inquérito exigir a consulta do ficheiro; b) o facto de existirem suspeitas razoáveis de que o autor da infração é um nacional de um país terceiro; c) o facto de o comportamento do referido estrangeiro ser fonte de graves preocupações; e, por último, d) o facto de a referida pesquisa ser solicitada pelo Ministério Público e autorizada pelo juiz [41].

40. Tenho, portanto, dificuldade em imaginar que P se dissuadisse de continuar a trabalhar nos Países Baixos pelo facto de os dados biométricos do seu marido serem eventualmente colocados à disposição das autoridades competentes no caso de haver sérias suspeitas da sua participação na prática de uma infração ou que A estivesse disposto a desistir da sua atividade como motorista internacional por esse motivo. A afirmação do Governo neerlandês, que não foi contestada pelas partes no processo no Tribunal de Justiça, segundo a qual o ficheiro de estrangeiros é consultado, para efeitos penais, entre 10 e 30 vezes por ano, confirma, na minha opinião, o efeito demasiado aleatório e indireto de tal consulta no exercício da liberdade económica de que são titulares os trabalhadores turcos. O Governo neerlandês confirmou igualmente em audiência, em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, que os dados dos demandantes no processo principal não foram utilizados no âmbito de um processo penal.

41. Nestas circunstâncias, o regime em causa no processo principal, na medida em que permite a disponibilização a terceiros de dados biométricos dos trabalhadores turcos e dos membros das suas famílias contidos num ficheiro para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações, não constitui uma nova restrição na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, devido ao seu efeito demasiado aleatório e indireto no acesso ao emprego pelos referidos trabalhadores.

42. Uma vez que a terceira questão prejudicial é dirigida ao Tribunal de Justiça na hipótese de uma resposta afirmativa à segunda questão, não há, de acordo com a minha análise, que a examinar.

IV. Conclusão

43. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) do seguinte modo:

1) O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe ao regime em causa no processo principal que obriga os trabalhadores turcos que pretendam entrar no território neerlandês para aí exercerem uma atividade profissional subordinada e os membros da família dos trabalhadores turcos já presentes nesse território que pretendam um reagrupamento familiar, a fim de obterem uma autorização de residência provisória nos Países Baixos com vista a um período de residência superior a 90 dias, necessário para a entrada no território neerlandês, a

41 V., por analogia, Acórdão de 27 de janeiro de 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, n.º 24).

cooperarem na recolha das dez impressões digitais e de uma fotografia do rosto para efeitos de armazenamento e de tratamento num ficheiro de estrangeiros que pode ser consultado pelo pessoal das autoridades consulares, diplomáticas e de acolhimento para fins de prevenção e de luta contra a fraude de identidade e documental, mesmo que estes dados sejam conservados por um período de cinco anos a contar do indeferimento do pedido de autorização de residência provisória, da partida dos Países Baixos finda a residência regular ou da perda de validade de uma interdição de entrada ou de uma declaração de indesejabilidade.

2) O regime em causa no processo principal, na medida em que permite a disponibilização a terceiros de dados biométricos dos trabalhadores turcos e dos membros das suas famílias contidos num ficheiro para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações, não constitui uma nova restrição na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, devido ao seu efeito demasiado aleatório e indireto no acesso ao emprego pelos referidos trabalhadores.