Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

3 de outubro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Acordo de Associação CEE-Turquia — Decisão n.º 2/76 — Artigo 7.º — Decisão n.º 1/80 — Artigo 13.º — Cláusulas de "standstill" — Nova restrição — Recolha, registo e conservação de dados biométricos de nacionais turcos num registo central — Razões imperiosas de interesse geral — Objetivo de evitar e combater a fraude de identidade e documental — Artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito ao respeito da vida privada — Direito à proteção de dados pessoais — Proporcionalidade»

No processo C-70/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por Decisão de 31 de janeiro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de fevereiro de 2018, no processo

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

contra

A,

B,

P,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), vice-presidente do Tribunal de Justiça, C. Toader, A. Rosas e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 17 de janeiro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de A, B e P, por D. Schaap, advocaat,

– em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e M. A. M. de Ree, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

– em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindegren, M. Wolff e P. Ngo, na qualidade de agentes,

– em representação da Irlanda, por A. Joyce, na qualidade de agente, assistido por D. Fennelly, barrister,

– em representação do Governo do Reino Unido, inicialmente, por R. Fadoju, em seguida, por S. Brandon, na qualidade de agentes, assistidos por D. Blundell, barrister,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Wils, D. Martin e H. Kranenborg, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 2 de maio de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º da Decisão n.º 2/76, de 20 de dezembro de 1976, adotada pelo Conselho de Associação 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 Comunidade Económica Europeia (CEE) e a 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 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18) (a seguir «Acordo de Associação»), bem como do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de dois litígios que opõem, respetivamente, o Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos) (a seguir «Secretário de Estado») a A e o Secretário de Estado a B e P, relativos à obrigação de cooperar na recolha de dados biométricos de A e B para efeitos de obtenção de uma autorização de residência provisória nos Países Baixos.

Quadro jurídico

Direito da União

Acordo de associação

3 O artigo 12.º do Acordo de Associação, que figura no capítulo 3, intitulado «Outras disposições de caráter económico», do seu título II, prevê:

«As Partes Contratantes acordam em inspirar-se nos artigos [39.º], [40.º] e [41.º CE] na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores.»

Decisão n.º 2/76

4 O artigo 1.º da Decisão n.º 2/76, relativa à aplicação do artigo 12.º do Acordo de Associação, dispõe:

«1. A presente decisão estabelece, para uma primeira fase, as regras aplicáveis à execução do artigo 36.º do [Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (JO 1972, L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213)].

2. Essa primeira fase durará quatro anos, a contar de 1 de dezembro de 1976.»

5 O artigo 7.º dessa decisão dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a [República da Turquia] não podem introduzir novas restrições relativas às condições de acesso ao emprego aos trabalhadores que se encontrem no seu território respetivo em situação regular no que se refere à sua residência e ao seu emprego.»

6 O artigo 11.º da mesma decisão tem a seguinte redação:

«Um ano antes do final da primeira fase e à luz dos resultados obtidos no decorrer desta, o Conselho de Associação iniciará as discussões para determinar o conteúdo da fase seguinte e assegurar que a decisão sobre esta fase seja executada na data de expiração da primeira fase.» Contudo, as suas disposições continuam a ser aplicáveis até ao início da fase subsequente.»

7 Nos termos do seu artigo 13.º, a Decisão n.º 2/76 entrou em vigor em 20 de dezembro de 1976.

Decisão n.º 1/80

8 A secção 1, intitulada, «Questões relativas ao emprego e à livre circulação dos trabalhadores», do capítulo II, intitulado «Disposições sociais», da Decisão n.º 1/80 inclui o artigo 13.º, que dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a [República da Turquia] não podem introduzir quaisquer restrições novas 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.»

9 O artigo 14.º, n.º 1, dessa decisão, que integra igualmente a referida secção 1, enuncia:

«As disposições da presente secção são aplicáveis sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas.»

10 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, as disposições da secção 1 do seu capítulo II são aplicáveis a partir de 1 de dezembro de 1980.

Diretiva 95/46/CE

11 O artigo 2.º 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 circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31), dispõe:

«Para os efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) "Dados pessoais", qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável ("pessoa em causa"); é considerado identificável todo aquele que possa ser identificado, direta ou indiretamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social;

b) "Tratamento de dados pessoais" ("tratamento"), qualquer operação ou conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais, com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, registo, organização, conservação, adaptação ou alteração, recuperação, consulta, utilização, comunicação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição;

c) "Ficheiro de dados pessoais" ("ficheiro"), qualquer conjunto estruturado de dados pessoais, acessível segundo critérios determinados, que seja centralizado, descentralizado ou repartido de modo funcional ou geográfico;

[…]»

Regulamento (CE) n.º 767/2008

12 O artigo 2.º do 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), dispõe:

«O VIS tem por objetivo melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos, a cooperação consular e a consulta entre as autoridades centrais responsáveis pelos vistos ao facilitar o intercâmbio de dados entre Estados-Membros sobre os pedidos de vistos e as decisões relativas aos mesmos, com o objetivo de:

[…]

c) Facilitar a luta contra a fraude;

[…]»

Regulamento (UE) 2019/817

13 O artigo 2.º do Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho (JO 2019, L 135, p. 27), dispõe:

«1. Assegurando a interoperabilidade, o presente regulamento tem os seguintes objetivos:

a) Melhorar a eficácia e a eficiência dos controlos de fronteira nas fronteiras externas;

b) Contribuir para a prevenção e o combate à imigração ilegal;

[…]

2. Os objetivos referidos no n.º 1 devem ser alcançados mediante:

a) A garantia da identificação correta das pessoas;

b) O contributo para combater a fraude de identidade;

[…]»

Direito neerlandês

14 Nos termos do artigo 106a, n.º 1, da Vreemdelingwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000), de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), conforme alterada pela wet 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 que Altera a Lei dos Estrangeiros de 2000 Quanto à Utilização Alargada de Identificadores Biométricos no Âmbito da Cooperação entre os Órgãos Competentes em Matéria de Estrangeiros para Melhoria da Identificação de Nacionais Estrangeiros), de 11 de dezembro de 2013 (Stb. 2014, n.º 2) (a seguir «Lei dos Estrangeiros»):

«Para efeitos de aplicação da presente lei, na determinação da identidade de um cidadão estrangeiro, podem ser obtidas e tratadas uma imagem facial e uma imagem das dez impressões digitais desse cidadão estrangeiro, quando a regulamentação europeia relativa aos dados biométricos referida no artigo 1.º não preveja essa possibilidade. As imagens faciais e das impressões digitais são comparadas com as que constam do registo de estrangeiros.»

15 O artigo 107 da Lei dos Estrangeiros dispõe:

«1. É criado um registo de estrangeiros administrado pelo ministro. O registo de estrangeiros contém:

a) As imagens faciais e das impressões digitais referidas no n.º 1 do artigo 106a;

[…]

2. O registo de estrangeiros destina-se ao processamento:

a) Dos dados referidos na alínea a) do n.º 1 para efeitos de aplicação da presente lei, da lei do Reino [dos Países Baixos] sobre a nacionalidade neerlandesa e das medidas adotadas em conformidade com estas;

[…]

5. Sem prejuízo do objetivo referido na alínea a) do n.º 2, […] os dados referidos na alínea a) do n.º 1 só podem ser disponibilizados para efeitos:

[…]

c) De deteção de infrações penais e de processos penais;

[…]

6. Os dados constantes do registo de estrangeiros relativos às impressões digitais do estrangeiro só podem, nos casos referidos na alínea c) do n.º 5, ser fornecidos para efeitos de deteção e repressão nos casos de infrações penais que possam dar origem à aplicação de uma medida de prisão preventiva, mediante autorização escrita do juiz de instrução sob promoção do Ministério Público e:

a) Se houver uma suspeita razoável de que o suspeito é uma pessoa estrangeira, ou

b) No interesse de um inquérito, quando a investigação preliminar não está a avançar ou quando são necessários resultados rápidos para clarificar a infração.

[…]»

16 O artigo 8.34 do Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto dos Estrangeiros de 2000), de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 497), dispõe:

«1. Os funcionários encarregados de manter o registo de cidadãos estrangeiros têm acesso direto às imagens faciais e de impressões digitais contidas no registo na medida em que o acesso seja necessário para poderem desempenhar adequadamente sua missão e que o ministro os tenha autorizado a fazê-lo.

[…]»

17 O artigo 8.35 do Decreto dos Estrangeiros de 2000 enuncia:

«O período de conservação das imagens faciais e das impressões digitais constantes do registo dos estrangeiros não pode exceder:

a) Cinco anos após o indeferimento de um pedido de autorização de residência provisória;

b) No caso de residência legal, cinco anos após a data em que se possa provar que o estrangeiro cuja residência legal terminou deixou o território neerlandês; ou

c) Se o estrangeiro tiver sido proibido de entrar ou declarado indesejável, cinco anos após o termo do período de validade da proibição ou da declaração de indesejabilidade.»

18 O órgão jurisdicional de reenvio indica que os nacionais de países terceiros que pretendam residir nos Países Baixos por um período superior a 90 dias no âmbito de uma estada normal devem, em princípio, ser titulares de uma autorização provisória de residência no momento da sua entrada no território.

19 Esse órgão jurisdicional especifica ainda que, em conformidade com o n.º 1, alínea c), do artigo 54.º da Lei dos Estrangeiros, conjugado com o artigo 1.31 do Decreto dos Estrangeiros de 2000, um nacional de um Estado terceiro que requeira uma autorização de residência temporária é obrigado, no momento do requerimento, a cooperar na recolha e tratamento dos seus dados biométricos.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

20 Em 15 de novembro de 2013, uma sociedade de direito neerlandês apresentou, em nome de A, nacional turco, um requerimento de autorização de residência provisória para este exercer uma atividade assalariada nos Países Baixos.

21 Por Decisão de 28 de março de 2014, o Secretário de Estado deferiu o requerido. No entanto, a decisão condicionava a concessão da autorização de residência provisória à condição de A fornecer determinados dados biométricos, nomeadamente a sua imagem facial e as suas dez impressões digitais. A cooperou na recolha dos seus dados biométricos e obteve uma autorização de residência provisória nos Países Baixos.

22 B é um cidadão turco cujo cônjuge, P, reside nos Países Baixos e tem dupla nacionalidade, turca e neerlandesa. Em 17 de fevereiro de 2014, P apresentou um requerimento de autorização de residência provisória ao abrigo do reagrupamento familiar a favor de B.

23 O Secretário de Estado indeferiu inicialmente o requerido. B e P reclamaram do indeferimento. Por Decisão de 4 de abril de 2014, o Secretário de Estado deferiu a reclamação e o requerimento de autorização de residência provisória, sujeitando a sua concessão à condição de B fornecer determinados dados biométricos, nomeadamente a sua imagem facial e as suas dez impressões digitais. B cooperou na recolha dos seus dados biométricos e obteve autorização de residência provisória nos Países Baixos.

24 A, por um lado, e B e P, por outro, interpuseram reclamação junto do Secretário de Estado das suas Decisões de 28 de março e 4 de abril de 2014, na parte em que exigiam, respetivamente, que A e B cooperassem na recolha dos seus dados biométricos a fim de obterem autorização provisória de residência nos Países Baixos.

25 Por Decisões de 23 de dezembro de 2014 e de 6 de janeiro de 2015, o Secretário de Estado indeferiu, respetivamente, as reclamações deduzidas por B e P, por um lado, e por A, por outro.

26 A, por um lado, e B e P, por outro, recorreram dessas decisões para o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Roterdão, Países Baixos).

27 Por Sentenças de 3 de fevereiro de 2016, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Roterdão) declarou procedentes os recursos. Esse tribunal considerou que a regulamentação nacional que impunha a recolha, o registo e a conservação de dados biométricos dos nacionais turcos num registo central constituía 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. O rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Roterdão) considerou ainda, em substância, que a medida em causa não era proporcionada à luz do objetivo legítimo prosseguido, a saber, a prevenção e o combate à fraude de identidade e documental.

Consequentemente, esse tribunal, por um lado, anulou as Decisões de 28 de março e 4 de abril de 2014 do Secretário de Estado, na parte em que exigiam que A e B cooperassem na recolha dos seus dados biométricos, e, por outro, ordenou ao Secretário de Estado que retirasse os seus dados biométricos do registo central no prazo de seis semanas a contar da notificação dessas sentenças.

28 O Secretário de Estado recorreu dessas Sentenças de 3 de fevereiro de 2016 para o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos).

29 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a regulamentação nacional que prevê a recolha, o registo e a conservação de dados biométricos dos nacionais de Estados terceiros num registo central 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. Lembra que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essa restrição é proibida a menos que seja justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, seja adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não vá além do necessário para o atingir. Neste âmbito, partindo do princípio de que essa regulamentação prossegue um objetivo legítimo e é adequada a atingi-lo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a recolha, a inscrição e o armazenamento de dados biométricos de nacionais de Estados terceiros num registo central, conforme previsto nessa regulamentação, não vai além do necessário para atingir o objetivo de prevenção e combate à fraude de identidade e documental. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, na medida em que a recolha e o tratamento de dados biométricos constituem um tratamento de dados pessoais na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 95/46 e esses dados pertencem a uma categoria especial de dados, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, dessa diretiva, as exceções e limitações à proteção desses dados devem funcionar nos limites do estritamente necessário, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça decorrente do 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).

30 Além disso, na medida em que a legislação nacional em causa nos processos principais permite, sob certas condições, o fornecimento de dados biométricos de nacionais turcos a terceiros para efeitos de deteção e repressão de infrações penais, o órgão jurisdicional nacional pretende verificar, em substância, se essa legislação 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 e, na afirmativa, se essa restrição é proporcional ao objetivo prosseguido. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, nomeadamente, sobre se o efeito produzido por essa legislação sobre o acesso de nacionais turcos ao emprego nos Países Baixos pode ser considerado demasiado aleatório e indireto para se concluir pela existência de uma «nova restrição» na aceção dessas disposições.

31 Nestas condições, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) suspendeu a instância e 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 registo de dados biométricos de nacionais de países terceiros, incluindo os nacionais turcos, na aceção do artigo 2.º, [alínea c)], da [Diretiva 95/46], 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 [segunda] questão […] seja a de que uma legislação nacional que permite a disponibilização a terceiros de dados biométricos, armazenados num registo, 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 dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 devem ser interpretados no sentido de que uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais, que sujeita a emissão de uma autorização de residência provisória a nacionais de Estados terceiros, incluindo os nacionais turcos, à condição de os seus dados biométricos serem recolhidos, registados e armazenados num registo central, constitui uma «nova restrição» na aceção destas disposições e, em caso afirmativo, se essa regulamentação pode ser justificada pelo objetivo de prevenir e combater a fraude de identidade e documental.

33 A este respeito, há que lembrar que tanto o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 como o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 contêm uma cláusula de *standstill* que proíbe, de forma geral, a introdução de qualquer nova medida interna que tenha como objetivo ou efeito sujeitar o exercício por um nacional turco da livre circulação dos trabalhadores no território nacional a condições mais restritivas do que as aplicáveis à data da entrada em vigor da referida decisão relativamente ao Estado-Membro em questão (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 39).

34 O Tribunal de Justiça já decidiu, por um lado, no sentido de 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, por outro, que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 se aplica *ratione temporis* às medidas nacionais introduzidas a partir de 1 de dezembro de 1980, data da entrada em vigor da referida decisão (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 48).

35 No caso, resulta da decisão de reenvio que a legislação nacional em causa nos processos principais foi introduzida após a data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 nos Países Baixos.

36 Daí resulta que essa regulamentação entra no âmbito de aplicação *ratione temporis* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, pelo que só esta última disposição deve ser interpretada no contexto da resposta a dar à primeira questão.

37 Conforme referido no n.º 33 do presente acórdão, a cláusula de *standstill* enunciada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 proíbe de forma geral a introdução de qualquer nova medida interna que tenha como objetivo ou efeito sujeitar o exercício por um nacional turco da livre circulação dos trabalhadores no território nacional a condições mais restritivas do que as que lhe eram aplicáveis à data da entrada em vigor da decisão relativamente ao Estado-Membro em questão (Acórdão de 29 de março de 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, n.º 25).

38 O Tribunal de Justiça reconheceu igualmente que essa disposição se opõe à introdução na regulamentação dos Estados-Membros, a partir da data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 no Estado-Membro em causa, de quaisquer novas restrições ao exercício da livre circulação dos trabalhadores, inclusive as relativas aos requisitos materiais e/ou formais em matéria de primeira admissão, no território desse Estado-Membro, de nacionais turcos que aí pretendam fazer uso dessa liberdade (Acórdão de 7 de novembro de 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

39 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma regulamentação nacional que agrava as condições do reagrupamento familiar dos trabalhadores turcos que residem legalmente no Estado-Membro em causa, relativamente às aplicáveis no momento da entrada em vigor nesse Estado-Membro da Decisão n.º 1/80, constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º desta decisão, ao exercício por esses trabalhadores turcos da livre circulação dos trabalhadores nesse Estado-Membro (Acórdão de 29 de março de 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, n.º 31).

40 No caso, a legislação nacional em causa nos processos principais, que, no n.º 35 do presente acórdão, se considerou ter sido introduzida nos Países Baixos após a data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 nesse Estado-Membro, dispõe que os nacionais de Estados terceiros, incluindo os nacionais turcos, que pretendam residir nos Países Baixos por um período superior a 90 dias, devem obter previamente uma autorização de residência provisória. Ora, decorre da decisão de reenvio que a concessão dessa autorização está sujeita à condição de esses nacionais cooperarem na recolha dos seus dados biométricos, nomeadamente dez impressões digitais e uma imagem facial. Esses dados são depois registados e armazenados num registo central para efeitos de prevenção e combate à fraude de identidade e documental.

41 Assim, essa regulamentação torna as condições de primeira admissão no território neerlandês dos nacionais turcos mais restritivas do que as que lhes eram aplicáveis à data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 nos Países Baixos.

42 Nos processos principais, resulta da decisão de reenvio que a emissão de autorizações de residência provisória a A e B para efeitos do exercício de uma atividade assalariada nos Países Baixos e para beneficiar do reagrupamento familiar com P nesse Estado-Membro, respetivamente, estava sujeita à condição de A e B fornecerem os seus dados biométricos.

43 Nestas condições, a regulamentação nacional em causa nos processos principais constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.

44 Segundo jurisprudência constante, tal restrição é proibida, salvo se estiver abrangida pelas limitações referidas no artigo 14.º da referida decisão ou se for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, se for adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido e não exceder o necessário para o atingir (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, n.º 72, e jurisprudência aí referida).

45 Por conseguinte, é necessário verificar se a regulamentação nacional em causa nos processos principais preenche essas condições.

46 Em primeiro lugar, quanto à questão de saber se o objetivo prosseguido pela legislação nacional em causa nos processos principais, a saber, o objetivo de prevenir e combater a fraude de identidade e documental, pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, há que lembrar, primeiro, que o Tribunal de Justiça já declarou que o objetivo de impedir a entrada e a residência irregulares constitui uma razão imperiosa desse tipo (Acórdão de 7 de novembro de 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 41).

47 Segundo, o Tribunal de Justiça considerou, igualmente, que a recolha e a conservação de impressões digitais na emissão de passaportes para evitar a sua falsificação e utilização fraudulenta prosseguem um objetivo de interesse geral reconhecido pela União Europeia, a saber, impedir a entrada ilegal de pessoas no seu território (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.os 36 a 38).

48 Terceiro e último, importa salientar a importância atribuída pelo legislador da União à luta contra a fraude de identidade, refletida, nomeadamente, no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 767/2008 e no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2019/817.

49 Nestas condições, o objetivo de impedir e combater a fraude de identidade e documental pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.

50 Em segundo lugar, no que respeita à adequação da regulamentação nacional em causa nos processos principais para garantir a realização desse objetivo, refira-se que a recolha, registo e conservação de dez impressões digitais e da imagem facial dos nacionais de Estados terceiros num registo central permitem identificar com precisão a pessoa em causa e detetar a fraude de identidade e documental, comparando os dados biométricos do requerente de uma autorização de residência provisória com os dados contidos nesse registo.

51 Daí resulta que a legislação nacional em causa nos processos principais é adequada a garantir o objetivo prosseguido.

52 No que respeita, em terceiro lugar, à questão de saber se a legislação nacional em causa nos processos principais não excede o necessário para atingir o objetivo prosseguido, é necessário ter a certeza de que, em nome do objetivo de prevenção e combate à fraude de identidade e documental, não viola desproporcionadamente o direito à vida privada no tratamento de dados pessoais.

53 A este respeito, há que lembrar que o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») dispõe, nomeadamente, que todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada. Segundo o artigo 8.º, n.º 1, todas as pessoas têm direito à proteção dos dados pessoais que lhes digam respeito.

54 O respeito pelo direito à vida privada no tratamento de dados pessoais, reconhecido pelos artigos 7.º e 8.º da Carta, abrange todas as informações relativas a qualquer pessoa singular identificada ou identificável (Acórdão de 9 de novembro de 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 52).

55 Assim, por um lado, as impressões digitais e a imagem facial de uma pessoa singular integram-se nesse conceito se contiverem objetivamente informações únicas sobre pessoas singulares e permitirem a sua identificação precisa (Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 27). Por outro lado, as operações de recolha, de registo e de conservação das impressões digitais e da imagem facial dos nacionais de Estados terceiros num registo central constituem tratamentos de dados pessoais, na aceção do artigo 8.º da Carta [v., neste sentido, Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.º 123 e jurisprudência aí referida].

56 Segundo jurisprudência constante, a proteção do direito fundamental ao respeito da vida privada a nível da União exige que as exceções à proteção dos dados pessoais e as suas limitações funcionem na estrita medida do necessário [Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.º 140 e jurisprudência aí referida].

57 A este respeito, refira-se, primeiro, que, a fim de prevenir e combater a fraude de identidade e documental, os Estados-Membros devem verificar a identidade declarada do requerente de uma autorização de residência provisória. Conforme referiu, em substância, o advogado-geral no n.º 27 das suas conclusões, esse objetivo exige que, comparando as suas impressões digitais com as de um registo central, se tenha a certeza, em particular, de que o requerente, antes desse pedido, não apresentou outro pedido com uma identidade diferente.

58 Segundo, os dados referidos na regulamentação nacional em causa nos processos principais limitam-se a dez impressões digitais e uma imagem facial. A recolha desses dados, além de permitir identificar de modo fiável a pessoa em causa, não tem caráter íntimo nem implica inconvenientes físicos ou psíquicos particulares para a pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, n.º 48).

59 Por outro lado, o próprio legislador da União Europeia previu, nomeadamente no âmbito do Regulamento n.º 767/2008, a obrigação de os requerentes de visto fornecerem as suas dez impressões digitais e a sua imagem facial.

60 Terceiro, no que respeita ao alcance da regulamentação nacional em causa nos processos principais, resulta da decisão de reenvio que esta se aplica, em substância, a todos os nacionais de Estados terceiros que pretendam residir nos Países Baixos por um período superior a 90 dias ou que residam ilegalmente nesse Estado-Membro.

61 A este respeito, refira-se que o objetivo prosseguido pela referida legislação, a saber, prevenir e combater a fraude de identidade e documental de nacionais de Estados terceiros, não pode ser atingido limitando a aplicação da referida legislação a uma determinada categoria de nacionais de Estados terceiros. Consequentemente, verifica-se que o alcance da regulamentação nacional em causa nos processos principais assegura a realização efetiva do objetivo prosseguido.

62 Quarto, resulta dos autos no Tribunal de Justiça que o acesso e a utilização dos dados biométricos contidos no registo central estão limitados aos funcionários das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação nacional em matéria de estrangeiros, como o pessoal das missões consulares e diplomáticas, devidamente autorizados para o efeito pelo ministro competente, a fim de determinar ou verificar a identidade dos nacionais de Estados terceiros na medida necessária ao desempenho das suas funções.

63 Quinto e último, no que respeita ao período de conservação dos dados pessoais, a regulamentação nacional em causa deve, nomeadamente, responder sempre a critérios objetivos, que estabeleçam uma relação entre os dados pessoais a conservar e o objetivo prosseguido [Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá) de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.º 191].

64 No caso, a regulamentação nacional em causa nos processos principais dispõe que os dados biométricos devem ser conservados no registo central durante um período de cinco anos a contar do indeferimento do requerimento de autorização de residência provisória, da partida da pessoa em causa no termo de uma estada legal ou do termo do período de validade de uma proibição de entrada ou de uma declaração de indesejabilidade. Os dados biométricos são imediatamente destruídos em caso de naturalização do nacional de um país terceiro durante a sua permanência nos Países Baixos.

65 Neste contexto, refira-se que a regulamentação nacional em causa nos processos principais estabelece uma relação entre o período de conservação dos dados biométricos e o objetivo de prevenir e combater a fraude de identidade e documental.

66 Com efeito, a conservação dos dados biométricos de nacionais de Estados terceiros durante a sua permanência nos Países Baixos revela-se justificada à luz da necessidade de verificar, durante esse período, a identidade e a legalidade da permanência desses nacionais nesse Estado-Membro, em

conformidade com a Lei dos Estrangeiros, nomeadamente no momento de decidir da prorrogação de uma autorização de residência. Além disso, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 30 das suas conclusões, esse período de conservação é necessário para evitar que os pedidos de autorização de residência provisória sejam apresentados sob a identidade de nacionais de Estados terceiros que residem legalmente nos Países Baixos.

67 No que diz respeito ao armazenamento de dados biométricos de nacionais de Estados terceiros por um período de cinco anos a contar do indeferimento do seu requerimento de autorização de residência provisória, da sua partida no termo de uma estada legal ou do termo do período de validade de uma proibição de entrada ou uma declaração de indesejabilidade decretada contra eles, refira-se que esse período de conservação impede, nomeadamente, que os nacionais de Estados terceiros que se encontrem nessas circunstâncias apresentem um novo pedido com uma identidade diferente.

68 Para o efeito, o período de conservação de cinco anos não se revela excessivo à luz do objetivo prosseguido pela regulamentação nacional em causa nos processos principais.

69 Nestas condições, a regulamentação nacional em causa no processo principal não excede o necessário para atingir o objetivo de prevenção e de luta contra a fraude de identidade e documental.

70 Em face destas considerações, há que responder à primeira questão que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional como a dos processos principais, que sujeita a emissão de uma autorização de residência provisória a nacionais de Estados terceiros, incluindo os nacionais turcos, à condição de os seus dados biométricos serem recolhidos, registados e armazenados num registo central, constitui uma «restrição nova» na aceção dessa disposição. No entanto, tal restrição é justificada pelo objetivo de prevenir e combater a fraude de identidade e documental.

Quanto à segunda questão

71 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 7.º da Decisão n.º 2/76 e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 devem ser interpretados no sentido de que uma regulamentação nacional não constitui uma restrição, na aceção dessas disposições, quando o seu efeito no acesso ao emprego seja demasiado aleatório e indireto para se poder concluir que esse acesso é dificultado.

72 Em especial, resulta da decisão de reenvio que, com a sua segunda questão, o referido órgão jurisdicional pretende verificar, em substância, se, tendo em conta o facto de a regulamentação nacional em causa nos processos principais também permitir o fornecimento a terceiros de dados biométricos de nacionais de Estados terceiros, incluindo nacionais turcos, para efeitos de deteção e repressão de infrações penais, essa regulamentação constitui uma «nova restrição» na aceção dessas disposições.

73 Ora, há que lembrar que, segundo jurisprudência constante, a justificação de um pedido de decisão prejudicial não é a formulação de opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas a necessidade inerente à resolução efetiva de um litígio relativo ao direito da União (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 130 e jurisprudência aí referida).

74 No caso, resulta da decisão de reenvio que a regulamentação nacional em causa nos processos principais prevê, em substância, que o fornecimento a terceiros de dados biométricos de nacionais de Estados terceiros, incluindo nacionais turcos, para efeitos de deteção e repressão de infrações penais

só é permitido nos casos de infrações penais que possam levar à aplicação de uma medida de prisão preventiva quando, pelo menos, exista a suspeita de um nacional de um Estado terceiro ter cometido uma infração dessa natureza.

75 Contudo, não resulta da decisão de reenvio que A e B sejam suspeitos de terem cometido uma infração penal ou que os seus dados biométricos tenham sido fornecidos a terceiros nos termos do artigo 107.º, n.os 5 e 6, da Lei dos Estrangeiros. De resto, o Governo neerlandês confirmou na audiência no Tribunal de Justiça que os dados biométricos de A e B não foram utilizados em processos penais.

76 Nestas condições, há que declarar inadmissível a segunda questão.

Quanto à terceira questão

77 Em face da resposta à segunda questão, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

78 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adotada pelo Conselho de Associação 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 a 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, deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional como a dos processos principais, que sujeita a emissão de uma autorização de residência provisória a nacionais de Estados terceiros, incluindo os nacionais turcos, à condição de os seus dados biométricos serem recolhidos, registados e armazenados num registo central, constitui uma «restrição nova» na aceção dessa disposição. No entanto, tal restrição é justificada pelo objetivo de prevenir e combater a fraude de identidade e documental.

Assinaturas