ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de Dezembro de 2008 *

No processo C-524/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemanha), por decisão de 15 de Dezembro de 2006, entrada no Tribunal de Justiça em 28 de Dezembro de 2006, no processo

Heinz Huber

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans e K. Lenaerts, presidentes de secção, P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (relator) e L. Bay Larsen, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de Janeiro de 2008,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de H. Huber, por A. Widmann, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por M. Lumma e C. Schulze-Bahr, na qualidade de agentes, assistidos por K. Hailbronner, professor universitário,

— em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, na qualidade de agente,

— em representação do Governo dinamarquês, por B. Weis Fogh, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por E.-M. Mamouna e K. Boskovits, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, C. M. Wissels e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo finlandês, por J. Heliskoski, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por E. O'Neill, na qualidade de agente, assistida por J. Stratford, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Docksey e C. Ladenburger, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de Abril de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE, conjugado com os artigos 17.º CE e 18.º CE, do artigo 43.º, n.º 1, CE e do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281, p. 31).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito do litígio que opõe H. Huber, nacional austríaco residente na Alemanha, à Bundesrepublik Deutschland, representada pelo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, a seguir «Bundesamt»), relativamente ao pedido de H. Huber de que fossem suprimidos do registo central dos estrangeiros (Ausländerzentralregister, a seguir «AZR») os dados que lhe dizem respeito.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O oitavo considerando da Directiva 95/46 enuncia:

«Considerando que, para eliminar os obstáculos à circulação de dados pessoais, o nível de protecção dos direitos e liberdades das pessoas no que diz respeito ao tratamento destes dados deve ser equivalente em todos os Estados-Membros; […]»

4 O décimo considerando dessa directiva acrescenta:

«[…] a aproximação [das legislações nacionais relativas ao tratamento de dados pessoais] não deve fazer diminuir a protecção que asseguram, devendo, pelo contrário, ter por objectivo garantir um elevado nível de protecção na Comunidade».

5 O artigo 1.º da referida directiva, sob a epígrafe «Objecto da directiva», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros assegurarão, em conformidade com a presente directiva, a protecção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais»

6 O artigo 2.º da mesma directiva contém nomeadamente as seguintes definições:

«[…]

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, directa ou indirectamente, 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 efectuadas 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;

[…]»

7 O âmbito de aplicação da Directiva 95/46 está definido no artigo 3.º, nos seguintes termos:

«1. A presente directiva aplica-se ao tratamento de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, bem como ao tratamento por meios não automatizados de dados pessoais contidos num ficheiro ou a ele destinados.

2. A presente directiva não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

— efectuado no exercício de actividades não sujeitas à aplicação do direito comunitário, tais como as previstas nos títulos V e VI do Tratado da União Europeia, e, em qualquer caso, ao tratamento de dados que tenha como objecto a segurança pública, a defesa, a segurança do Estado (incluindo o bem-estar económico do Estado quando esse tratamento disser respeito a questões de segurança do Estado), e as actividades do Estado no domínio do direito penal,

— efectuado por uma pessoa singular no exercício de actividades exclusivamente pessoais ou domésticas.»

8 O artigo 7.º, alínea e), da referida directiva dispõe:

«Os Estados-Membros estabelecerão que o tratamento de dados pessoais só poderá ser efectuado se:

[…]

e) O tratamento for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados; […]

[…]»

9 Nos termos do artigo 4.º da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88):

«1. Os Estados-Membros reconhecerão o direito de permanência no seu território às pessoas abrangidas pelo artigo 1.º que possam apresentar os documentos referidos no n.º 3.

2. [O] direito de permanência é confirmado pela emissão de um documento denominado 'Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro da CEE'. […]

3. Para a emissão do Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro da CEE, os Estados-Membros apenas podem exigir a apresentação dos seguintes documentos:

— Ao trabalhador:

a) O documento ao abrigo do qual entrou no seu território;

b) Uma declaração de contrato passada pelo empregador ou um certificado de trabalho;

— Aos familiares:

c) O documento ao abrigo do qual entraram no seu território:

d) Um documento emitido pela autoridade competente do Estado de origem ou de proveniência, provando o seu vínculo de parentesco;

e) Nos casos previstos nos n.º 1 e 2 do artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 [do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77)], um documento emitido pela autoridade competente do Estado de origem ou de proveniência, atestando que estão a cargo do trabalhador ou que vivem, nesse país, sob o mesmo tecto desse trabalhador.

[…]»

10 O artigo 10.º da Directiva 68/360 prevê:

«Os Estados-Membros só podem derrogar disposições da presente directiva por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.»

11 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132):

«Os Estados-Membros reconhecem o direito de residência permanente aos nacionais dos outros Estados-Membros que se estabeleçam no seu território para nele exercerem uma actividade não assalariada quando, por força do Tratado, tiverem sido suprimidas as restrições relativas a essa actividade.

O direito de residência é comprovado pela emissão de um documento denominado 'Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro das Comunidades Europeias'. Este documento é válido durante, pelo menos, cinco anos a partir da data da emissão e é automaticamente renovável.

[…]»

12 O artigo 6.º da directiva enuncia:

«Para a emissão do cartão e da autorização de residência, o Estado-Membro apenas pode exigir ao requerente:

a) A apresentação do documento ao abrigo do qual entrou no seu território;

b) A prova de que é abrangido por uma das categorias referidas nos artigos 1.º e 4.º»

13 O artigo 8.º dessa directiva retoma a derrogação prevista no artigo 10.º da Directiva 68/360.

14 Em 29 de Abril de 2004, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adoptaram a Directiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360, 72/194/CEE, 73/148, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 158, p. 77, e rectificação, JO 2004, L 229, p. 35), cuja transposição devia ser efectuada até 30 de Abril de 2006. O artigo 5.º dessa directiva dispõe:

«1. Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, os Estados-Membros devem admitir no seu território os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte

válido, e os membros das suas famílias que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro, estejam munidos de um passaporte válido.

[…]

5. O Estado-Membro pode exigir à pessoa em questão que comunique a sua presença no seu território num prazo razoável e não discriminatório. O incumprimento desta obrigação pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.»

15 O artigo 7.º, n.º 1, dessa directiva regulamenta o direito de residência por um período superior a três meses dos cidadãos da União num Estado-Membro de que não são nacionais, nos seguintes termos:

«Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

a) Exerça uma actividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou

b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou

c) — esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, reconhecido ou financiado por um Estado-Membro de acolhimento com base na sua legislação ou prática administrativa, com o objectivo principal de frequentar um curso, inclusive de formação profissional, e

— disponha de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência; ou

[…]»

16 Nos termos do artigo 8.º da referida directiva:

«1. Sem prejuízo do n.º 5 do artigo 5.º, para períodos de residência superiores a três meses, o Estado-Membro de acolhimento pode exigir que os cidadãos da União se registem junto das autoridades competentes.

2. O prazo para esse registo não pode ser inferior a três meses a contar da data de chegada. É imediatamente emitido um certificado de registo com o nome e endereço da

pessoa registada e a data do registo. O incumprimento da obrigação de registo pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.

3. Para a emissão do certificado de registo, os Estados-Membros só podem exigir que:

— o cidadão da União a quem se aplica a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º apresente um bilhete de identidade ou passaporte válido, uma confirmação de emprego pela entidade patronal ou uma certidão de emprego, ou a prova de que exerce uma actividade não assalariada,

— o cidadão da União a quem se aplica a alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º apresente um bilhete de identidade ou passaporte válido e comprove que preenche as condições nela previstas,

— o cidadão da União a quem se aplica a alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º apresente um bilhete de identidade ou passaporte válido, comprove a sua inscrição num estabelecimento de ensino reconhecido e a sua cobertura extensa por um seguro de doença e a declaração ou meios equivalentes referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º […]»

17 O artigo 27.º dessa mesma directiva, sob a epígrafe «Princípios gerais», prevê:

«1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

2. As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas.

O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.

3. A fim de determinar se a pessoa em causa constitui um perigo para a ordem pública ou para a segurança pública, ao emitir o certificado de registo ou, no caso de não haver sistema de registo, no prazo de três meses a contar da data de entrada da pessoa em questão no seu território ou da data de comunicação da sua presença no território, conforme estabelecido no n.º 5 do artigo 5.º, ou ao emitir o cartão de residência, o Estado-Membro de acolhimento pode, sempre que o considerar indispensável, solicitar ao Estado-Membro de origem e, eventualmente, a outros Estados-Membros informações sobre os antecedentes penais da pessoa em questão. Esta consulta não pode ter carácter de rotina. […]

[…]»

18 Por último, o Regulamento (CE) n.º 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 311/76 do Conselho, relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros (JO L 199, p. 23), determina o âmbito em que os Estados-Membros transmitem à Comissão das Comunidades Europeias as estatísticas relativas aos fluxos migratórios nos territórios respectivos.

Legislação nacional

19 Nos termos do § 1, n.º 1, da Lei do registo central dos estrangeiros (Gesetz über das Ausländerzentralregister), de 2 de Setembro de 1994 (BGBl. 1994 I, p. 2265), conforme alterada pela Lei de 21 de Junho de 2005 (BGBl. 1994 I, p. 1818, a seguir «AZRG»), o Bundesamt, que está integrado no Ministério Federal do Interior, assegura a gestão do AZR, registo centralizado que reúne determinados dados pessoais dos estrangeiros que, entre outros, residam no território alemão de forma não exclusivamente temporária. Estão em causa os estrangeiros que residam nesse território por um período superior a três meses, tal como resulta da circular administrativa geral do Ministério Federal do Interior sobre a AZRG e o regulamento de execução dessa lei (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung), de 4 de Junho de 1996. Essas informações são agrupadas em duas bases de dados geridas separadamente. Uma contém dados pessoais respeitantes aos estrangeiros que vivem ou viveram na Alemanha, a outra dados respeitantes aos que apresentaram um pedido de visto.

20 Nos termos do § 3 da AZRG, a primeira base de dados contém nomeadamente as seguintes informações:

— a denominação da autoridade que transmitiu os dados;

— o número de referência atribuído pelo Bundesamt;

— os motivos do registo;

— o apelido, apelido de solteiro, nomes próprios, a data e o local do nascimento, o sexo, a nacionalidade;

— os patronímicos anteriores e outros patronímicos, o estado civil, as informações sobre os documentos de identidade, a última residência no Estado de origem, as informações prestadas voluntariamente sobre a religião e a nacionalidade do cônjuge ou companheiro;

— as informações relativas às entradas e saídas do território, o estatuto no que respeita ao direito de residência, as decisões da Agência Federal de Emprego relativas à autoridade de trabalho, o reconhecimento do estatuto de refugiado por outro Estado, a data da morte;

— as decisões relativas, entre outros, ao pedido de asilo, ao anterior pedido de autorização de residência e as informações relativas a um processo de afastamento, a um mandado de captura, às suspeitas de infracção às leis sobre estupefacientes ou sobre a imigração ou de participação em actividades terroristas, à condenação por essas actividades; e

— os mandados de detenção.

21 Enquanto autoridade encarregada da gestão do AZR, o Bundesamt é responsável pela exactidão dos dados nele registados.

22 De acordo com o § 1, n.º 2, da AZRG, mediante o registo e transmissão dos dados pessoais relativos aos estrangeiros, o Bundesamt presta assistência às administrações públicas encarregadas de aplicar as disposições sobre entrada, permanência e saída de estrangeiros e o direito de asilo.

23 Segundo o § 10, n.º 1, dessa lei, qualquer pedido, proveniente de uma administração pública, de consulta do AZR ou de transmissão de dados pessoais nela contidos deve satisfazer várias condições, cujo cumprimento deve ser verificado pelo Bundesamt caso a caso. Este deve, em especial, examinar se os dados pedidos por uma administração são necessários ao cumprimento, por esta, das suas missões e a utilização precisa a que esses dados se destinam. O Bundesamt pode indeferir o pedido se este não cumprir as condições prescritas.

24 Os §§ 14 a 21 e 25 a 25 da referida lei descrevem os dados pessoais susceptíveis de serem transmitidos em função da entidade que os pede.

25 Assim, de acordo com o § 14, n.º 1, da AZRG, podem ser comunicados a todas as administrações públicas alemãs os dados respeitantes à identidade e ao domicílio, tal como a data da morte e as informações sobre a administração encarregada do processo e a decisão de não comunicar os dados.

26 O § 12 dessa lei sujeita os pedidos ditos de grupo, isto é, que têm por objecto um grupo de pessoas que apresentam uma ou mais características comuns, a vários requisitos substantivos e formais. Essa possibilidade é facultada apenas a um número limitado de entidades públicas. Por outro lado, qualquer transmissão de dados pessoais subsequente a um pedido dessa natureza deve ser notificada aos órgãos federais e regionais competentes para a protecção de dados pessoais.

27 Ademais, o § 22 da referida lei permite às entidades públicas habilitadas para o efeito consultar directamente o AZR, por recurso a um procedimento automatizado. Porém, essa faculdade só é concedida em casos estritamente definidos e após a ponderação, pelo Bundesamt, entre os interesses da pessoa em causa e o interesse geral. Por outro lado, essa consulta não é possível no âmbito dos pedidos ditos de grupo. As entidades públicas habilitadas para efeitos do § 22 da AZRG estão, por força do § 7 dessa lei, igualmente autorizadas a introduzir directamente dados e informações no AZR.

28 Por último, os §§ 25 a 27 da AZRG definem as entidades privadas susceptíveis de obter determinados dados constantes do AZR.

29 O órgão jurisdicional de reenvio acrescentou que, na Alemanha, qualquer habitante, quer seja de nacionalidade alemã quer não, tem de se inscrever no registo mantido pela administração do município onde reside (Einwohnermelderegister). A Comissão esclareceu, a este respeito, que este tipo de registo só abrange uma parte dos dados constantes do AZR, uma vez que não constam do primeiro, nomeadamente, os dados relativos ao estatuto em matéria de direito de residência. Existem, actualmente, cerca de 7700 registos municipais.

Factos na origem do litígio e questões prejudiciais

30 H. Huber, nacional austríaco, instalou-se na Alemanha em 1996, para aí exercer a profissão de agente de seguros por conta própria.

31 São conservados no AZR os seguintes dados a seu respeito:

— apelido, nome próprio, data e local do nascimento, estado civil, sexo;

— historial das entradas no território alemão e das saídas desse território, estatuto de residente;

— indicações relativas aos sucessivos passaportes;

— historial das declarações de domicílio anteriores, e

— referências do Bundesamt, indicações dos serviços que transmitiram os dados e referências desses serviços.

32 H. Huber, por se considerar discriminado devido ao tratamento de que são objecto os dados a seu respeito constantes do AZR, em especial porque essa base de dados não existe para os nacionais alemães, requereu a supressão desses dados, em 22 de Julho de 2000. Esse requerimento foi indeferido em 29 de Setembro de 2000 pela autoridade administrativa que, nessa época, era responsável pela manutenção do AZR.

33 Uma vez que a reclamação apresentada contra essa decisão teve o mesmo destino, H. Huber intentou uma acção no Verwaltungsgericht Köln (tribunal administrativo de Colónia), que julgou procedente o seu pedido, por sentença de 19 de Dezembro de 2002. Nesse sentido, o Verwaltungsgericht Köln considerou que o tratamento geral, no âmbito desse registo, dos dados respeitantes a um cidadão da União que não é nacional alemão constituía uma restrição aos artigos 49.º CE e 50.º CE insusceptível de ser justificada pelo tratamento rápido dos processos relativos ao direito de residência dos estrangeiros. Além do mais, esse órgão jurisdicional entendeu que a conservação e tratamento dos dados controvertidos eram contrários aos artigos 12.º CE e 18.º CE e aos artigos 6.º, n.º 1, alínea b), e 7.º, alínea e), da Directiva 95/46.

34 A Bundesrepublik Deutschland, actuando através do Bundesamt, recorreu dessa sentença para o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (tribunal administrativo de segunda instância do *Land* da Renânia do Norte – Vestefália), que considera que as várias questões de direito que lhe foram apresentadas carecem de uma interpretação do direito comunitário.

35 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um cidadão da União que resida legalmente no território de um Estado-Membro de que não é nacional pode invocar o artigo 12.º CE em todas as situações que se incluam no domínio de aplicação do direito comunitário. Esse órgão refere, a este propósito, os acórdãos de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 63; de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 32), e de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.º 32). Por conseguinte, uma vez que exerceu o seu direito à livre circulação, tal como este lhe é conferido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE, H. Huber pode invocar a proibição de discriminação prevista no artigo 12.º CE.

36 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o tratamento geral dos dados pessoais respeitantes a H. Huber apresenta duas diferenças relativamente ao tratamento de dados respeitantes a um nacional alemão, a saber, por um lado, determinados dados respeitantes ao demandante no processo principal são conservados não só no registo do município onde aquele reside mas também no AZR e, por outro, este último contém dados adicionais.

37 O órgão jurisdicional de reenvio duvida que semelhante diferença de tratamento possa ser justificada pela necessidade de fiscalizar a residência de estrangeiros no território alemão. Esse órgão interroga-se igualmente se o tratamento geral dos dados pessoais respeitantes a cidadãos da União que não são nacionais alemães e residiram ou residem no território alemão é proporcional ao objectivo de protecção da segurança pública, na medida em que o AZR diz respeito a todos os referidos cidadãos e não apenas aos que são alvo de uma medida de afastamento do território alemão ou de proibição de residência nesse território.

38 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio entende que H. Huber está abrangido, nas circunstâncias do processo principal, pelo âmbito de aplicação do artigo 43.º CE. Uma vez que a liberdade de estabelecimento respeita não só ao início de uma actividade profissional por conta própria mas também às condições para o seu

enquadramento, esse órgão interroga-se se o tratamento geral dos dados respeitantes a H. Huber no AZR é susceptível de influenciar essas condições num grau tal que consubstancie uma restrição ao exercício dessa liberdade.

39 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se o critério de necessidade resultante do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46 pode constituir um critério de apreciação de um sistema de tratamento geral de dados como o estabelecido no âmbito do AZR. Com efeito, esse órgão jurisdicional não afasta a hipótese de essa directiva não prejudicar a competência do legislador nacional para definir, ele próprio, essa exigência de necessidade. Porém, se não for esse o caso, então suscita-se a questão de saber de que forma essa exigência deve ser entendida, mais especialmente, se o objectivo de simplificação administrativa poderá ou não justificar um tratamento de dados como o estabelecido pela AZRG.

40 Neste contexto, o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O tratamento geral de dados pessoais de cidadãos estrangeiros da União num registo central de estrangeiros é compatível com […] a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade de cidadãos da União que exerçam o seu direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (artigo 12.º, primeiro parágrafo, [CE,] conjugado com os artigos 17.º [CE] e 18.º, n.º 1, CE) [?]

2) [Esse tratamento é compatível com] a proibição de restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro (artigo 43.º, primeiro parágrafo, CE) [?]

3) [Esse tratamento é compatível com] o requisito da necessidade previsto no artigo 7.º, alínea e), da [Directiva 95/46]?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

41 Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com o direito comunitário do tratamento de dados pessoais efectuado num registo como o AZR.

42 A este respeito, refira-se que o § 1, n.º 2, da AZRG prevê que, mediante a conservação de determinados dados pessoais relativos aos estrangeiros no AZR e a transmissão desses dados, o Bundesamt, responsável pela manutenção desse registo, presta assistência às administrações públicas que têm a função de aplicar a legislação em matéria de entrada, permanência e saída de estrangeiros e de direito de asilo, assim como a outras entidades públicas. Em especial, o Governo alemão esclareceu, nas suas observações escritas, que a AZR é utilizada para fins estatísticos e no exercício, pelos serviços de segurança e de polícia, assim como pelas autoridades judiciárias, de competências em matéria de processo penal e de investigações de actuações perigosas ou que ponham em causa a ordem pública.

43 Note-se desde já que dados como os que, segundo a decisão de reenvio, constam do AZR a respeito de H. Huber constituem dados pessoais na acepção do artigo 2.º, alínea a), da Directiva 95/46, pois trata-se de «informaç[ões] relativa[s] a uma pessoa singular identificada ou identificável». A respectiva recolha, conservação e transmissão pelo organismo encarregado da gestão do registo que os reúne apresenta, portanto, a natureza de «[t]ratamento de dados pessoais», na acepção do artigo 2.º, alínea b), dessa directiva.

44 Porém, o artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 95/46 exclui expressamente do âmbito de aplicação desta última, entre outros, os tratamentos de dados pessoais que tenham como objecto a segurança pública, a defesa, a segurança do Estado e as actividades do Estado no domínio do direito penal.

45 Daí resulta que, embora o tratamento de dados pessoais para efeitos da aplicação da legislação sobre o direito de residência e para fins estatísticos esteja abrangido pelo âmbito de aplicação da Directiva 95/46, o mesmo não sucede com o tratamento desses dados com um objectivo relacionado com o combate à criminalidade.

46 Consequentemente, há que examinar a compatibilidade, com o direito comunitário, do tratamento de dados pessoais efectuado no âmbito de um registo como o AZR, considerando, por um lado, a sua função de apoio às administrações encarregadas da aplicação da legislação sobre o direito de residência e a sua utilização para fins estatísticos, face ao disposto na Directiva 95/46, mais especialmente, tendo em conta a terceira questão prejudicial, face à condição de necessidade inserida no seu artigo 7.º, alínea e), interpretada à luz das exigências do Tratado, entre as quais, nomeadamente, a proibição de qualquer discriminação exercida em razão da nacionalidade, na acepção do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE, e considerando, por outro, a sua função de combate à criminalidade, face ao direito comunitário primário.

Quanto ao tratamento de dados pessoais para efeitos da aplicação da legislação sobre o direito de residência e para fins estatísticos

Conceito de necessidade

47 O artigo 1.º da Directiva 95/46 exige aos Estados-Membros que assegurem a protecção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.

48 De acordo com o disposto no Capítulo II da Directiva 95/46, sob a epígrafe «Condições gerais de licitude do tratamento de dados pessoais», sem prejuízo das derrogações admitidas pelo artigo 13.º dessa directiva, qualquer tratamento de dados pessoais deve, por um lado, ser conforme aos princípios relativos à qualidade dos dados enunciados no artigo 6.º da referida directiva e, por outro, cumprir um dos princípios relativos à legitimidade do tratamento de dados enumerados no artigo 7.º da mesma directiva (v., nesse sentido, acórdão de 20 de Maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Colect., p. I-4989, n.º 65).

49 Em especial, a alínea e) do referido artigo 7.º prevê que o tratamento de dados pessoais é lícito se «for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados».

50 Neste contexto, há que recordar que a Directiva 95/46 visa, como resulta nomeadamente do seu oitavo considerando, tornar equivalente em todos os Estados-Membros o nível de protecção dos direitos e liberdades das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. O seu décimo considerando acrescenta que a

aproximação das legislações nacionais aplicáveis na matéria não deve fazer diminuir a protecção que asseguram, devendo, pelo contrário, ter por objectivo garantir um elevado nível de protecção na Comunidade.

51 Assim, foi decidido que a harmonização das referidas legislações nacionais não se limita a uma harmonização mínima, mas conduz a uma harmonização que é, em princípio, total (v. acórdão de 6 de Novembro de 2003, Lindqvist, C-101/01, Colect., p. I-12971, n.º 96).

52 Por conseguinte, face ao objectivo de assegurar um nível de protecção equivalente em todos os Estados-Membros, o conceito de necessidade, tal como ele resulta do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, que se destina precisamente a delimitar uma das hipóteses em que o tratamento de dados pessoais é lícito, não pode ter um conteúdo variável consoante o Estado-Membro. Logo, trata-se de um conceito autónomo de direito comunitário que deve receber uma interpretação susceptível de cumprir plenamente o objectivo dessa directiva, definido no seu artigo 1.º, n.º 1.

Apreciação do carácter necessário de um tratamento de dados pessoais como o efectuado no âmbito da AZR para efeitos da aplicação da legislação sobre o direito de residência e para fins estatísticos

53 Resulta da decisão de reenvio que o AZR é um registo centralizado que contém determinados dados pessoais a respeito dos cidadãos da União não nacionais alemães e pode ser consultado por várias entidades públicas e privadas.

54 Quanto à utilização de um registo como o AZR para efeitos da aplicação da legislação sobre o direito de residência, importa recordar que, no estado actual do direito comunitário, não é incondicional o direito de um cidadão da União residir no território de um Estado-Membro de que não é nacional, podendo estar sujeito a restrições e condições previstas no Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação (v., neste sentido, acórdão de 10 de Julho de 2008, Jipa, C-33/07, Colect., p. I-5157, n.º 21 e jurisprudência referida).

55 Assim, o artigo 4.º da Directiva 68/360, conjugado com seu o artigo 1.º, tal como o artigo 6.º da Directiva 73/148, conjugado com o seu artigo 1.º, subordinavam o direito de um nacional de um Estado-Membro a residir mais de três meses no território de outro Estado-Membro à pertença a uma das categorias consagradas nessas directivas e o reconhecimento desse direito a determinadas formalidades, associadas à apresentação ou comunicação, pelo requerente, de um cartão de residência e de diversos documentos e informações.

56 Além disso, por força dos artigos 10.º da Directiva 68/360 e 8.º da Directiva 73/148, os Estados-Membros podiam, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, derrogar as disposições das referidas directivas e limitar o direito de um nacional doutro Estado-Membro de entrar e permanecer nos respectivos territórios.

57 A Directiva 2004/38, cujo prazo de transposição expirou em 30 de Abril de 2006 e, por isso, não era aplicável na data dos factos do caso em apreço, revogou as duas directivas supramencionadas, mas retoma globalmente, no seu artigo 7.º, condições equivalentes às fixadas por estas últimas no que diz respeito ao direito de residência dos nacionais de outros Estados-Membros e, no seu artigo 27.º, n.º 1, as restrições atinentes a esse direito. Além disso, essa directiva prevê, no seu artigo 8.º, n.º 1, que o Estado-Membro de acolhimento pode impor a todos os cidadãos da União nacionais de um outro Estado-

-Membro que pretendam residir no seu território por mais de três meses a obrigação de se registarem junto das autoridades competentes. A este respeito, o Estado-Membro pode, ao abrigo do n.º 3 do referido artigo 8.º, exigir a apresentação de diversos documentos e informações que permitam a essas autoridades verificar o cumprimento das condições de reconhecimento do direito de residência.

58 Conclui-se, por conseguinte, que um Estado-Membro necessita de dispor das informações e documentos relevantes para verificar, no âmbito definido pela regulamentação comunitária aplicável, a existência de um direito de residência no seu território na esfera jurídica do nacional de outro Estado-Membro. Por isso, a utilização de um registo como o AZR com a finalidade de dar apoio às autoridades encarregues da aplicação da legislação sobre o direito de residência é, em princípio, legítima e, dada a sua natureza, compatível com a proibição da discriminação exercida em razão da nacionalidade constante do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE.

59 Saliente-se, todavia, que esse registo não pode conter informações diferentes das necessárias para essa finalidade. A este respeito, no estado actual do direito comunitário, o tratamento dos dados pessoais resultante dos documentos mencionados nos artigos 8.º, n.º 3, e 27.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 deve ser considerado necessário, na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, para a aplicação da legislação sobre o direito de residência.

60 Por outro lado, sublinhe-se que, embora a recolha dos dados exigidos para a aplicação da legislação sobre o direito de residência se revelasse ineficaz se aqueles não fossem conservados, na medida em que uma alteração na situação pessoal do beneficiário do direito de residência pode ter consequências no seu estatuto relativamente a esse direito, compete à autoridade responsável por um registo como o AZR velar por que os dados conservados sejam actualizados, se for caso disso, de forma a que, por um lado, correspondam à situação efectiva das pessoas em causa e, por outro, os dados supérfluos sejam eliminados do referido registo.

61 Quanto às modalidades de utilização desse registo para efeitos da aplicação da legislação sobre o direito de residência, só a concessão de acesso a autoridades com competência nessa matéria pode ser considerada necessária, na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46.

62 Por último, no que diz respeito à necessidade de dispor de um registo centralizado como o AZR para as necessidades das autoridades encarregadas da aplicação da legislação sobre o direito de residência, há que considerar que, mesmo que se admita que registos descentralizados como os registos municipais da população contêm todos os dados relevantes para permitir às referidas autoridades exercer a sua missão, a centralização desses dados pode revelar-se necessária na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, se contribuir para uma aplicação mais eficaz dessa legislação no que respeita ao direito de residência dos cidadãos da União Europeia que pretendem permanecer no território de um Estado-Membro de que não são nacionais.

63 Quanto à função estatística de um registo como o AZR, recorde-se que o direito comunitário, ao instituir a livre circulação das pessoas e ao atribuir a qualquer pessoa abrangida pelo seu campo de aplicação o direito de acesso ao território dos Estados-Membros, para os fins pretendidos pelo Tratado, não retirou competência aos Estados-Membros no que respeita à adopção de medidas destinadas a assegurar o conhecimento exacto, pelas autoridades nacionais, dos movimentos de população que afectam o seu território (v. acórdão de 7 de Julho de 1976, Watson e Belmann, 118/75, Colect., p. 465, n.º 17).

64 Da mesma forma, o Regulamento n.º 862/2007, que prevê a transmissão de estatísticas relativas aos fluxos migratórios nos territórios dos Estados-Membros, pressupõe a recolha, por esses Estados, das informações que permitem a elaboração dessas estatísticas.

65 Todavia, o exercício dessa competência nem por isso torna necessária, na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, a recolha e conservação de dados nominativos, a que se procede no âmbito de um registo como o AZR. Com efeito, como o advogado-geral M. Poiares Maduro indicou no n.º 23 das suas conclusões, esse objectivo apenas carece do tratamento de informações anónimas.

66 Resulta de todo o exposto que um sistema de tratamento de dados pessoais respeitantes aos cidadãos da União que não são nacionais do Estado-Membro em causa, como o estabelecido pelo AZR, e que tenha por objectivo dar apoio às administrações encarregadas da aplicação da legislação sobre o direito de residência só cumpre a exigência da necessidade inserida no artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, interpretado à luz da proibição de qualquer discriminação exercida em razão da nacionalidade, se:

— contiver unicamente os dados necessários à aplicação dessa legislação pelas referidas autoridades, e

— o seu carácter centralizado permitir uma aplicação mais eficaz dessa legislação no que respeita ao direito de residência dos cidadãos da União Europeia que não são nacionais desse Estado-Membro.

67 Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar estes elementos no processo principal.

68 Em todo o caso, não se podem considerar necessários, na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, a conservação e tratamento de dados pessoais nominativos no âmbito de um registo como o AZR para fins estatísticos.

Quanto ao tratamento de dados pessoais respeitantes a cidadãos da União nacionais de outros Estados-Membros para fins de combate à criminalidade

69 A título preliminar, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, que permite aos que, entre estes últimos, se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico (v., neste sentido, acórdãos Grzelczyk, já referido, n.os 30 e 31; de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.os 22 e 23, e Bidar, já referido, n.º 31).

70 A este respeito, um cidadão da União que resida legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento pode invocar o artigo 12.º CE em todas as situações que se incluam no domínio de aplicação *ratione materiæ* do direito comunitário (v. acórdãos já referidos Martínez Sala, n.º 63; Grzelczyk, n.º 32, e Bidar, n.º 32).

71 Estas situações incluem nomeadamente as que se enquadram no exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, entre as quais a liberdade de circular e de residir no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 18.º CE (v., neste sentido, acórdão Bidar, já referido, n.º 33 e jurisprudência referida).

72 Resulta do § 1 da AZRG, conjugado com a circular administrativa geral do Ministério Federal do Interior de 4 de Junho de 1996 sobre a AZRG e o regulamento de execução dessa lei, que o sistema de conservação e de tratamento de dados pessoais estabelecido no âmbito do AZR diz respeito a todos os cidadãos da União não nacionais da República Federal da Alemanha que residem no território alemão por um período superior a três meses, independentemente das razões que os levam a residir nesse território.

73 Nestas condições, uma vez que H. Huber exerceu a sua liberdade de circular e de residir nesse território conferida pelo artigo 18.º CE e atendendo ao contexto do processo principal, é face ao artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE, que há que verificar se um sistema de conservação e tratamento de dados pessoais como o em causa no processo principal é compatível com o princípio da proibição de toda a discriminação exercida em razão da nacionalidade no tocante aos dados conservados e tratados para fins de combate à criminalidade.

74 Neste contexto, importa salientar que a decisão de reenvio não contém indicações precisas que permitam determinar se a situação em causa no processo principal está abrangida pelo disposto no artigo 43.º CE. Porém, mesmo que o órgão jurisdicional de reenvio considere que é esse o caso, a aplicação do princípio da não discriminação não pode variar consoante assente nessa disposição ou no artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE, conjugado com o artigo 18.º, n.º 1, CE.

75 Com efeito, é jurisprudência constante que o princípio da não discriminação, quer tenha fundamento no artigo 12.º CE ou no artigo 43.º CE, impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de igual maneira. Tal tratamento só poderia ter justificação se se baseasse em considerações objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas envolvidas e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido (v., neste sentido, acórdão de 5 de Junho de 2008, Wood, C-164/07, Colect., p. I-4143, n.º 13 e jurisprudência referida).

76 Assim, há que comparar, num contexto como o do processo principal, a situação dos cidadãos da União não nacionais do Estado-Membro em causa que residem no território desse Estado com a dos nacionais do referido Estado-Membro, face ao objectivo do combate à criminalidade. Na verdade, o Governo alemão limitou-se a invocar este aspecto da protecção da ordem pública.

77 Embora apresente um carácter legítimo, esse objectivo não pode ser invocado para justificar um tratamento sistemático de dados pessoais limitado apenas aos dados dos cidadãos da União que não são nacionais do Estado-Membro em causa.

78 Com efeito, como o advogado-geral M. Poiares Maduro sublinhou no n.º 21 das suas conclusões, o combate à criminalidade, na acepção geral apresentada pelo Governo alemão nas suas observações, visa necessariamente a repressão dos crimes e dos delitos cometidos, independentemente da nacionalidade dos seus autores.

79 Por esta razão, para um Estado-Membro, a situação dos seus nacionais não pode ser diferente da dos cidadãos da União que não são nacionais desse Estado-Membro e residem no seu território, face ao objectivo de combate à criminalidade.

80 Por conseguinte, a diferença de tratamento entre esses nacionais e esses cidadãos da União Europeia induzida pelo tratamento sistemático dos dados pessoais respeitantes unicamente aos cidadãos da União Europeia que não são nacionais do Estado-Membro em causa com o objectivo de combater a criminalidade constitui uma discriminação proibida pelo artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE.

81 Logo, há que interpretar o artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE no sentido de que se opõe à instauração, por um Estado-Membro, de um sistema de tratamento de dados pessoais específico para os cidadãos da União que não são nacionais desse Estado-Membro, com o objectivo de combater a criminalidade.

Quanto às despesas

82 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **Um sistema de tratamento de dados pessoais respeitantes aos cidadãos da União que não são nacionais do Estado-Membro em causa, como o estabelecido pela Lei do registo central dos estrangeiros (Gesetz über das Ausländerzentralregister), de 2 de Setembro de 1994, conforme alterada pela Lei de 21 de Junho de 2005, e que tenha por objectivo dar apoio às administrações encarregadas da aplicação da legislação sobre o direito de**

residência só cumpre a exigência da necessidade inserida no artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, interpretado à luz da proibição de qualquer discriminação exercida em razão da nacionalidade, se:

— **contiver unicamente os dados necessários à aplicação dessa legislação pelas referidas autoridades, e**

— **o seu carácter centralizado permitir uma aplicação mais eficaz dessa legislação no que respeita ao direito de residência dos cidadãos da União Europeia que não são nacionais desse Estado-Membro.**

Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar estes elementos no processo principal.

Em todo o caso, não se podem considerar necessários, na acepção do artigo 7.º, alínea e), da Directiva 95/46, a conservação e tratamento de dados pessoais nominativos no âmbito de um registo como o registo central dos estrangeiros para fins estatísticos.

2) **Há que interpretar o artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE no sentido de que se opõe à instauração, por um Estado-Membro, de um sistema de tratamento de dados pessoais específico para os cidadãos da União que não são nacionais desse Estado-Membro, com o objectivo de combater a criminalidade.**

Assinaturas