



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOTZI
apresentadas em 12 de julho de 2018¹

Processo C-221/17

**M. G. Tjebbes
G. J. M. Koopman
E. Saleh Abady
L. Duboux**

**contra
Minister van Buitenlandse Zaken**

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

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigo 20.º TFUE — Artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Nacionalidade de um Estado-Membro e de um Estado terceiro — Perda da nacionalidade do Estado-Membro em virtude de residência fora da União durante um período ininterrupto de dez anos — Unidade de nacionalidade na família — Interesse superior da criança»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), tem por objeto a interpretação dos artigos 20.º e 21.º TFUE, bem como do artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
2. No essencial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros para fixar as condições de perda da nacionalidade. O Tribunal de Justiça já examinou esta temática no Acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), num contexto jurídico e factual, contudo, diferente.
3. No presente processo, trata-se, em substância, de saber se o artigo 20.º TFUE se opõe às disposições de uma legislação nacional que prevêem a perda da nacionalidade de um cidadão maior de idade de um Estado-Membro, que tem igualmente uma outra nacionalidade, pelo facto de ter residido, de forma ininterrupta, durante mais de dez anos no território de um país terceiro. Por outro lado, é igualmente suscitada a questão de saber se o estatuto de cidadão da União e o interesse superior da criança proíbem um Estado-Membro de prever que o filho do referido cidadão perca concomitantemente a nacionalidade desse Estado-Membro.

¹ Língua original: francês.

4. Como desenvolverei nas presentes conclusões, considero que apenas a segunda questão deve receber uma resposta afirmativa. Quanto à primeira questão, considero que não há que se desligar dos motivos escolhidos pelo legislador nacional que presidem à perda da cidadania da União para examinar se essa legislação está em conformidade, designadamente, com o princípio da proporcionalidade. Em especial, o respeito deste princípio não implica, em minha opinião, um exame das consequências indiretas sobre a situação de cada pessoa em causa resultantes da aplicação desta legislação nem das circunstâncias próprias de cada caso concreto alheias ao critério de conexão com o Estado-Membro em questão escolhido pelo legislador nacional. À semelhança da posição defendida pelo Governo grego na audiência no Tribunal de Justiça, esta solução é a única, a meu ver, que permite assegurar o respeito da competência dos Estados-Membros para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade e permanecer fiel ao alcance da fiscalização da proporcionalidade de uma medida nacional que tem por efeito a perda da cidadania da União à luz do direito desta última.

II. Quadro factual e jurídico e questão prejudicial

5. A questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça foi suscitada no âmbito de litígios que opõem M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady e L. Duboux ao Minister van Buitenlandse Zaken (ministro dos Negócios Estrangeiros, Países Baixos, a seguir «ministro») a respeito da decisão deste último de se recusar a analisar os seus pedidos de renovação de um passaporte nacional pelo facto de estas pessoas, embora conservando a nacionalidade dos países terceiros em cujo território residem respetivamente, terem perdido a nacionalidade neerlandesa, por força da aplicação das disposições da Rijkswet op het Nederlandschap (Lei relativa à nacionalidade neerlandesa).

6. Com efeito, resulta do quadro jurídico apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prevê que uma pessoa de maior idade perde a nacionalidade neerlandesa se tiver igualmente uma nacionalidade estrangeira e tiver a sua residência principal durante um período ininterrupto de dez anos ao longo da sua maioridade, gozando das duas nacionalidades, fora dos Países Baixos e dos territórios em que o Tratado UE é aplicável. O artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da mesma lei enuncia que uma pessoa menor perde a nacionalidade neerlandesa caso o seu pai ou a sua mãe perca a nacionalidade neerlandesa ao abrigo, designadamente, do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da referida lei.

7. Em conformidade com o artigo IV da Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening em verlies van het Nederlandschap) [Lei de 2 de dezembro de 2000 que altera a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa (aquisição, concessão e perda da nacionalidade neerlandesa)], o período de dez anos referido no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa só começa a correr a partir de 1 de abril de 2003.

8. Além disso, resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, por força do artigo 15.º, n.º 3, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, o prazo previsto no artigo 15.º, n.º 1, dessa lei é interrompido se o interessado tiver a sua residência principal nos Países Baixos ou nos territórios aos quais o Tratado UE é aplicável durante um período de, pelo menos, um ano. Do mesmo modo, segundo o artigo 15.º, n.º 4, desta lei, haverá interrupção do prazo se o interessado requerer a emissão de uma declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa ou de um documento de viagem (passaporte) ou de um bilhete de identidade neerlandês, na aceção da Paspoortwet (Lei neerlandesa relativa aos passaportes). Um novo prazo de dez anos começa a correr a partir da emissão de um desses documentos.

9. O artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa permite aos estrangeiros maiores de idade que tenham perdido a nacionalidade neerlandesa, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, readquirir essa nacionalidade ao se estabelecerem durante, pelo menos, um ano nos Países Baixos ou noutro território do Reino², dispondo previamente de uma autorização por um período indeterminado.

10. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio recorda, em substância, que a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa se inscreve no contexto das obrigações internacionais subscritas pelo Reino dos Países Baixos. Assim, a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia, concluída em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961, e que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1975³ (a seguir «Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia»), prevê, no seu artigo 7.º, n.º 3, que, sob reserva, nomeadamente, do seu n.º 4, ninguém pode perder a sua nacionalidade, tornando-se assim apátrida, por deixar o país cuja nacionalidade possui e residir no estrangeiro. O artigo 7.º, n.º 4, desta Convenção estabelece que a perda da nacionalidade que afete um indivíduo naturalizado pode ser motivada pela residência no estrangeiro durante um período cuja duração não pode ser inferior a sete anos consecutivos. Além disso, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, assinada em Estrasburgo, em 6 de novembro de 1997, adotada no âmbito do Conselho da Europa e entrada em vigor em 1 de março de 2000⁴ (a seguir «Convenção Europeia sobre a Nacionalidade»), enuncia, no seu artigo 7.º, n.º 1, alínea e), que a nacionalidade pode ser perdida de pleno direito na ausência de um vínculo efetivo entre o Estado contratante e um nacional que resida no estrangeiro. Por outro lado, o artigo 7.º, n.º 2, desta Convenção estipula que um Estado parte pode prever a perda da sua nacionalidade por menores cujos pais percam a sua nacionalidade, salvo se um dos seus pais a mantiver.

11. Decorre dos factos dos litígios no processo principal que, até 31 de março de 2013, M. G. Tjebbes possuía, por filiação, as nacionalidades neerlandesa e canadiana, G. J. M. Koopman era de nacionalidade neerlandesa desde o seu nascimento e tinha adquirido a nacionalidade suíça pelo casamento e E. Saleh Abady possuía a nacionalidade iraniana e tinha adquirido a nacionalidade neerlandesa por naturalização. Em 1 de abril de 2013, M. G. Tjebbes residia no Canadá, G. J. M. Koopman residia na Suíça e E. Saleh Abady residia no Irão desde há mais de dez anos. Eram, todas elas, maiores nessa data.

12. Tendo-lhe sido apresentados pedidos de renovação dos respetivos passaportes, o ministro recusou apreciar estes pedidos, com o fundamento de que essas três pessoas tinham perdido a sua nacionalidade neerlandesa em aplicação do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa. Salientou que todas tinham tido a sua residência principal durante um período ininterrupto de, pelo menos, dez anos fora dos Países Baixos ou dos territórios em que o Tratado UE é aplicável. O ministro constatou que cada uma delas possuía uma outra nacionalidade e que não lhes tinha sido emitido, durante esse período, nenhum documento de viagem neerlandês, bilhete de identidade neerlandês ou declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa.

13. Quanto a L. Duboux, que, em 1 de abril de 2013, era a filha menor de G. J. M. Koopman e possuía as nacionalidades neerlandesa e suíça, o ministro indeferiu igualmente o seu pedido de passaporte com o fundamento de que, nessa data, tendo a sua mãe perdido a nacionalidade neerlandesa, foi ela própria privada da sua nacionalidade neerlandesa, em aplicação do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), desta lei.

² Esta expressão refere-se, designadamente, os territórios das Antilhas Neerlandesas.

³ *Recueil des traités*, vol. 989, p. 175. O Reino dos Países Baixos ratificou a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia em 13 de maio de 1985.

⁴ *STE n.º 166*. O Reino dos Países Baixos ratificou esta Convenção em 21 de março de 2001 e esta entrou em vigor no território deste Estado-Membro em 1 de julho de 2001.

14. As recorrentes no processo principal interpuseram quatro recursos distintos para o rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos) contra as decisões do ministro. Por decisões distintas, o rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) julgou improcedentes os recursos interpostos por M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman e E. Saleh Abady, ao passo que concedeu provimento ao recurso interposto por L. Duboux e anulou a decisão do ministro que lhe dizia respeito, mantendo, no entanto, os seus efeitos jurídicos. Por conseguinte, as recorrentes no processo principal recorreram dessas decisões, separadamente, para o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

15. O órgão jurisdicional de reenvio indica que lhe é submetida a questão de saber se a perda de pleno direito da nacionalidade neerlandesa é compatível com o direito da União, nomeadamente com os artigos 20.º e 21.º TFUE, interpretados à luz do Acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Com efeito, considera que estes artigos são aplicáveis, pouco importando que a perda do estatuto de cidadão da União seja devida à perda de pleno direito da nacionalidade de um Estado-Membro da União ou a uma decisão individual, como era o caso no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

16. No entanto, para o órgão jurisdicional de reenvio, a forma como o exame da proporcionalidade deve ser conduzido em situações como as do processo principal não decorre do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). A este propósito, coloca-se a questão de saber se a conformidade com o princípio da proporcionalidade de uma regulamentação nacional que põe termo, de pleno direito, a nacionalidade pode ser examinada de forma geral ou se este princípio implica necessariamente a tomada em consideração de cada caso individual.

17. No que respeita à situação das *pessoas maiores de idade*, o órgão jurisdicional de reenvio considera que existem argumentos convincentes para admitir que o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa é conforme com o princípio da proporcionalidade e, portanto, é compatível com os artigos 20.º e 21.º TFUE. Em primeiro lugar, a génese do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa evidencia que o legislador nacional teve por objetivo contribuir para uma «regulamentação internacional» que visa suprimir ou reduzir a apatridia e as nacionalidades múltiplas e está em conformidade com o artigo 7.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade.

18. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prevê o prazo de dez anos antes da perda da nacionalidade neerlandesa, prazo este que permite pressupor que os interessados perderam o vínculo ou que apenas conservam um vínculo muito ténue com os Países Baixos e, por conseguinte, com a União. Além disso, a nacionalidade neerlandesa poderia ser conservada de uma forma relativamente simples, uma vez que o prazo de dez anos é interrompido quando o interessado, ao longo desse período e durante, pelo menos, um ano ininterrupto, reside nos Países Baixos ou na União Europeia, ou obtém uma declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa, um bilhete de identidade ou um documento de viagem neerlandês, na aceção da Lei neerlandesa relativa aos passaportes. Por outro lado, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, qualquer pessoa que satisfaça as condições exigidas para beneficiar de uma «opção», na aceção do artigo 6.º da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, teria o direito de readquirir a nacionalidade neerlandesa.

19. Por último, embora o artigo 7.º da Carta, relativo ao respeito pela vida privada e familiar, possa ser invocado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o legislador neerlandês parece não ter atuado arbitrariamente ao adotar o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa. Todavia, no entender do órgão jurisdicional de reenvio, na medida em que não está excluído que a apreciação da conformidade com o princípio da proporcionalidade exige um exame de cada caso individual, não é certo que um regime legal geral, como a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, seja conforme com os artigos 20.º e 21.º TFUE.

20. No que diz respeito à situação das *peças menores*, o órgão jurisdicional de reenvio indica que o artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa reflete a consideração do legislador nacional segundo a qual a unidade de nacionalidade no seio da família é importante. Tendo em conta o Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o órgão jurisdicional de reenvio não pode apreciar se este elemento constitui um motivo para retirar de pleno direito a nacionalidade da pessoa em causa. Além disso, interroga-se sobre se é proporcionado retirar a um menor o estatuto de cidadão da União e os direitos que lhe estão ligados, unicamente em razão da manutenção da unidade de nacionalidade no seio da família. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o menor tem pouca influência sobre a manutenção da sua nacionalidade neerlandesa e que as possibilidades de interrupção dos prazos ou a obtenção, por exemplo, de uma declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa não constituem fundamentos de exceção para os menores. Assim, a conformidade do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa com o princípio da proporcionalidade não está claramente demonstrada.

21. O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu, portanto, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 20.º e 21.º [TFUE], designadamente à luz do artigo 7.º da Carta, ser interpretados no sentido de que, devido à falta de uma apreciação individual que observe o princípio da proporcionalidade, no que respeita às consequências que a perda da nacionalidade implica para a situação da pessoa interessada do ponto de vista do direito da União, se opõem a disposições legais, como as que estão em causa no processo principal, que estabelecem:

- 1) [Q]ue uma pessoa maior de idade, que tem igualmente a nacionalidade de um país terceiro, perde a nacionalidade do seu Estado-Membro e, por conseguinte, a cidadania da União, por efeito automático da lei, porque teve a sua residência principal durante um período ininterrupto de dez anos no estrangeiro e fora da União Europeia, quando existem possibilidades de interromper este prazo de dez anos?
- 2) [Q]ue uma pessoa menor perde, em certas condições, a nacionalidade do seu Estado-Membro e, por conseguinte, a cidadania da União, por efeito automático da lei, em consequência da perda da nacionalidade por parte do seu progenitor, como anteriormente referido [no ponto 1)]?»

22. Esta questão foi objeto de observações escritas por parte das recorrentes no processo principal, dos Governos neerlandês, irlandês, grego, bem como da Comissão Europeia. M. G. Tjebbes, os Governos neerlandês e grego e a Comissão apresentaram igualmente alegações orais na audiência realizada em 24 de abril de 2018, não se tendo as outras partes interessadas aí feito representar.

III. Análise

23. Antes de analisar a questão apresentada no que respeita à compatibilidade com o artigo 20.º TFUE da perda da nacionalidade dos cidadãos neerlandeses maiores de idade (título B) e menores (título C), tendo em conta as indicações do Tribunal de Justiça no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), importa, na minha opinião, em primeiro lugar, e mesmo que isso não tenha sido contestado por nenhuma parte interessada, verificar a aplicabilidade do direito da União e a competência do Tribunal de Justiça para responder à questão prejudicial submetida (título A). Por último, examinarei sucintamente o pedido do Governo neerlandês, apresentado na audiência, no sentido de que Tribunal de Justiça limite no tempo os efeitos do seu acórdão a proferir na hipótese de declarar a incompatibilidade das disposições pertinentes da Lei neerlandesa relativa à nacionalidade com o artigo 20.º TFUE (título D).

A. Quanto à aplicabilidade do direito da União e à competência do Tribunal de Justiça para responder à questão prejudicial submetida

24. Como acabei de referir, a aplicabilidade do direito da União não foi contestada por nenhuma das partes interessadas. Algumas dúvidas poderiam, no entanto, ser suscitadas a esse propósito. Com efeito, por um lado, importa observar que as decisões impugnadas no processo principal dizem respeito não à retirada da nacionalidade neerlandesa, e, conseqüentemente, da cidadania da União das recorrentes no processo principal, mas à recusa de emissão dos passaportes neerlandeses, uma vez que estas pessoas já não têm a nacionalidade do Reino dos Países Baixos. Por outro lado, resulta da exposição dos factos fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio que as recorrentes no processo principal residem, todas elas, em países terceiros, sem que tenham, com toda a probabilidade, exercido a sua liberdade de circulação no interior da União.

25. No entanto, estas dúvidas podem, em minha opinião, ser afastadas.

26. Quanto ao primeiro aspeto, poderia, certamente, considerar-se que o processo principal é desprovido de conexão com o direito da União pelo facto de o órgão jurisdicional de reenvio ser chamado a pronunciar-se apenas sobre a legalidade da decisão do ministro de recusar a emissão de passaportes solicitada por nacionais de países terceiros, já destituídas da nacionalidade neerlandesa e, portanto, privadas do estatuto de cidadão da União.

27. Todavia, resulta da decisão de reenvio que, adotar esse raciocínio, que parece, aliás, ter sido defendido pelo ministro, teria tido por efeito, em direito nacional, privar as recorrentes no processo principal de qualquer recurso jurisdicional efetivo em relação à constatação, feita pelo ministro, segundo a qual já não possuíam a nacionalidade neerlandesa no momento em que os pedidos de renovação dos seus passaportes foram apresentados. Com efeito, verifica-se que nenhuma outra decisão que declare a retirada dessa nacionalidade foi adotada a seu respeito pelas autoridades neerlandesas competentes. Por esse motivo, o órgão jurisdicional de reenvio, que, recorde, é um órgão jurisdicional de última instância, considerou que necessariamente lhe tinha sido submetida a questão de saber se a recusa do ministro de emitir os passaportes solicitados era baseada acertadamente na premissa de que as recorrentes no processo principal tinham perdido, todas elas, a nacionalidade neerlandesa (e, por conseguinte, a cidadania da União) no momento em que o mesmo devia pronunciar-se e se esta constatação, com fundamento nos artigos 15.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, era conforme com o direito da União, em particular com o princípio da proporcionalidade enunciado no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

28. Por conseguinte, resulta claramente da posição tomada pelo órgão jurisdicional de reenvio que as recorrentes no processo principal não perderam definitivamente o estatuto de cidadão da União conferido pelo artigo 20.º TFUE, mas que são colocadas numa *situação suscetível de implicar a perda desse estatuto*.

29. Ora, em conformidade com o Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 42), essa situação, pela sua própria natureza e pelas suas conseqüências, é abrangida pelo direito da União.

30. Quanto ao segundo ponto, o facto de se afigurar que as recorrentes no processo principal residem, todas elas, num país terceiro e que não exerceram o seu direito à livre circulação no interior da União, não me parece implicar uma conseqüência diferente.

31. O artigo 20.º, n.º 1, TFUE confere a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro o estatuto de cidadão da União. O Tribunal de Justiça sublinhou em várias ocasiões que o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros⁵.

32. O Tribunal de Justiça interpretou esta disposição no contexto em que se verificava que o único elemento de conexão com o direito da União era a qualidade de cidadão desta.

33. Assim, já no Acórdão de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, n.ºs 13 e 27), o Tribunal de Justiça admitiu que estava vinculada ao direito da União a situação de filhos que tenham a nacionalidade de dois Estados-Membros, nascidos no território de um Estado-Membro e que nele residam legalmente, sem nunca terem exercido o seu direito de circulação.

34. Do mesmo modo, no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça, ao contrário do seu advogado-geral⁶, não procurou um elo de ligação entre a revogação da naturalização de Janko Rottmann e o exercício, por este último, do seu direito de circular na União. Com efeito, no n.º 42 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça concluiu por essa conexão com o direito da União, com o fundamento de que «a situação de um cidadão da União, como a [de J. Rottmann], confrontado com uma decisão de revogação da naturalização adotada pelas autoridades de um Estado-Membro, que o coloca, após ter perdido a nacionalidade originária de outro Estado-Membro, numa situação suscetível de implicar a perda do estatuto conferido pelo artigo 17.º CE [atual artigo 20.º TFUE] e dos direitos correspondentes, é abrangida, pela sua própria natureza e pelas suas consequências, pelo direito da União».

35. Além disso, importa recordar que, desde o Acórdão de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, n.º 42), o Tribunal de Justiça admite a conexão com o direito da União e a aplicabilidade do artigo 20.º TFUE à situação dos nacionais de um Estado-Membro que não tenham exercido o seu direito de livre circulação, e que, em razão de uma decisão do referido Estado-Membro, seriam privados do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União.

36. É verdade que, no caso em apreço, e contrariamente aos acórdãos anteriormente citados, as recorrentes no processo principal já são, todas elas, residentes num país terceiro.

37. Todavia, esta circunstância não me parece excluir as situações em causa no processo principal do âmbito de aplicação do direito da União.

38. Com efeito, o estatuto de cidadão da União não é reservado aos nacionais dos Estados-Membros que residem ou se encontrem presentes no território da União. Ao prever que qualquer cidadão da União beneficia da proteção diplomática e consular de qualquer Estado-Membro no território de um país terceiro em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, o artigo 20.º, n.º 2, alínea c), TFUE assim o demonstra, em meu entender, em termos desprovidos de ambiguidade.

39. Ora, saliento que os artigos 15.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa privam os cidadãos neerlandeses que residem num país terceiro e que satisfazem os restantes requisitos que estes artigos preveem do estatuto de cidadão da União e, portanto, do gozo efetivo, ainda que potencial, de todos os direitos ligados a esse estatuto.

5 V. Acórdãos de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, n.º 31); de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, n.º 82); de 19 de outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, n.º 25); de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 43); de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, n.º 41); e de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 69).

6 V. n.º 13 das Conclusões do advogado-geral M. Poirares Maduro no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

40. Por outro lado, seria, a meu ver, paradoxal, o Tribunal de Justiça negar a aplicabilidade do direito da União no processo principal quando a situação tida em conta é a única em que a residência fora do território dos Países Baixos implica a perda da qualidade de cidadão da União. Com efeito, por um lado, a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa não é aplicável aos nacionais neerlandeses detentores de uma outra nacionalidade, que residem, mesmo por mais de dez anos, no território de um Estado-Membro da União. Por outro lado, como foi confirmado na audiência pelo Governo neerlandês, embora os artigos 15.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa sejam certamente aplicáveis aos cidadãos neerlandeses que tenham igualmente a nacionalidade de outro Estado-Membro e que residam por um período ininterrupto de mais de dez anos no território de um país terceiro, as consequências da perda da nacionalidade neerlandesa não são comparáveis, uma vez que esses nacionais continuam, em princípio, a ser cidadãos da União em razão da conservação da nacionalidade de outro Estado-Membro⁷.

41. Tendo em conta estas considerações, entendo que o direito da União é aplicável às situações em causa no processo principal, uma vez que os Estados-Membros continuam a ser competentes para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, no respeito pelo direito da União⁸.

42. A este respeito, acrescento que a resposta à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio deve articular-se unicamente em torno do artigo 20.º TFUE e não, igualmente, com referência à interpretação do artigo 21.º TFUE. Com efeito, na medida em que o processo principal versa especificamente sobre a perda do estatuto de cidadão da União e que as recorrentes na causa principal não exerceram os direitos relativos à livre circulação no território da União, a interpretação do artigo 21.º TFUE não me parece ser diretamente pertinente sem, além disso, suscitar uma resposta diferente da que decorreria da interpretação apenas do artigo 20.º TFUE. Esta abordagem parece igualmente inferir-se dos Acórdãos de 30 de junho de 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), e de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.ºs 49 e 57), nos quais o Tribunal de Justiça respondeu às questões que lhe foram submetidas à luz do artigo 20.º TFUE, uma vez que as situações em causa, que respeitavam a cidadãos da União, não eram abrangidas pela aplicação do artigo 21.º TFUE⁹.

43. Para concluir sobre este ponto, a aplicabilidade do artigo 20.º TFUE e, portanto, do direito da União no processo principal implica necessariamente que os direitos fundamentais reconhecidos pela Carta possam ser invocados pelas recorrentes no processo principal, ou seja, o princípio, referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, do respeito pela vida privada e familiar, garantido pelo artigo 7.º da Carta, bem como, no que diz respeito a L. Duboux, dos direitos reconhecidos à criança por força do artigo 24.º deste texto. Com efeito, como já demonstrei em conclusões anteriores, os direitos fundamentais protegidos pela Carta, cujo respeito se impõe a qualquer autoridade dos Estados-Membros que *atue no âmbito do direito da União*, são garantidos aos destinatários dos atos adotados por essa autoridade *independentemente de qualquer critério de territorialidade*¹⁰.

44. Por conseguinte, à semelhança do que o Tribunal de Justiça precisou no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 46), considero que o Tribunal de Justiça deve responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, que diz respeito às condições nas quais cidadãos da União são suscetíveis, devido à perda da nacionalidade de um Estado-Membro, de perder a qualidade de cidadão da União e, portanto, de ser privados dos direitos à mesma associados.

7 Desde que, obviamente, a lei do outro Estado-Membro não seja estritamente idêntica à Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, caso em que essas pessoas correriam o risco de se tornarem apátridas. Este risco não parece, contudo, realista.

8 V., neste sentido, Acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.ºs 39 e 45).

9 O mesmo parece também resultar do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), no qual o Tribunal de Justiça interpretou unicamente o artigo 17.º CE (atual artigo 20.º TFUE) apesar de ser questionado, de um modo geral, sobre a interpretação do «direito comunitário», o que poderia tê-lo levado a incluir na sua resposta o artigo 18.º CE (atual artigo 21.º TFUE).

10 V., em especial, n.º 89 das minhas Conclusões no processo X e X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

45. Vou presentemente debruçar-me sobre a primeira parte da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio relativa à perda da nacionalidade dos nacionais neerlandeses maiores de idade.

B. Quanto à compatibilidade com o artigo 20.º TFUE e com o artigo 7.º da Carta da perda da nacionalidade dos nacionais neerlandeses maiores de idade prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa

46. Na primeira parte da sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º TFUE, lido à luz do Acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, isto é, no que diz respeito às pessoas maiores de idade.

47. Recordo que, no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça consagrou, nomeadamente, o princípio segundo o qual uma decisão de retirada da naturalização a um nacional de um Estado-Membro era suscetível de fiscalização jurisdicional efetuada com referência ao direito da União.

48. Num primeiro momento, nos n.ºs 50 a 54 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça verificou, em substância, se a decisão de revogação da naturalização prosseguia um objetivo digno de proteção, concretamente, a perda da nacionalidade em razão de manobras fraudulentas por parte do interessado no momento da aquisição desta. A este propósito, o Tribunal de Justiça salientou que era legítimo para um Estado-Membro querer proteger a relação especial de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais, bem como a reciprocidade de direitos e de deveres, que são o fundamento do vínculo de nacionalidade. O Tribunal de Justiça apoiou esta conclusão relativa à legitimidade de tal medida baseando-se no princípio do direito internacional geral segundo o qual ninguém pode ser privado arbitrariamente da sua nacionalidade, bem como nas disposições pertinentes da Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia e nas da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. Declarou, no n.º 54 desse acórdão, que essa conclusão continuava válida, *em princípio*, mesmo quando essa revogação da nacionalidade do Estado-Membro tinha *por consequência* a perda da cidadania da União.

49. Num segundo momento, que é o que suscita as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça introduziu nessa conclusão de princípio um limite, a saber, aquele segundo o qual a decisão de revogação da naturalização que estava em causa no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) observa o princípio da proporcionalidade «no que respeita às *consequências que implica para a situação da pessoa interessada, à luz do direito da União*»¹¹ ou «tendo em conta as *eventuais consequências* que essa decisão implica para o interessado e, eventualmente, para os membros da sua família, no que respeita à perda dos direitos de que goza qualquer cidadão da União»¹².

50. Embora, como precisarei mais adiante nas presentes conclusões, o âmbito da fiscalização efetuada nos n.ºs 55 a 58 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) seja difícil de apreciar, considero, no entanto, que, em conformidade com o raciocínio que o Tribunal de Justiça seguiu nesse acórdão, para determinar se a retirada da nacionalidade por um Estado-Membro, que implica a perda da cidadania da União pelo interessado, é conforme com o artigo 20.º TFUE, há que proceder, em primeiro lugar, ao exame do caráter de interesse geral da razão que está na origem dessa medida e, em segundo lugar, à verificação da observância do princípio da proporcionalidade.

¹¹ Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 55) (o sublinhado é meu).

¹² Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 56) (o sublinhado é meu).

1. *Quanto ao motivo de interesse geral prosseguido pelo artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa*

51. Para que a perda da nacionalidade prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa seja conforme com o direito da União, é preciso que essa prossiga um motivo de interesse geral, o que implica que a perda seja apta a alcançar o objetivo prosseguido e que a privação que este artigo acarreta não seja considerada um ato arbitrário¹³.

52. Recordo que o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prevê a perda de pleno direito da nacionalidade do cidadão neerlandês que possua igualmente a nacionalidade de outro Estado e que resida, de forma ininterrupta, há pelo menos dez anos fora dos Países Baixos e dos territórios aos quais o Tratado UE é aplicável.

53. A este respeito, em primeiro lugar, subscrevo inteiramente a posição defendida pelo Governo neerlandês segundo a qual, em substância, no exercício da sua competência para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, um Estado-Membro está autorizado a partir do princípio de que a nacionalidade traduz um vínculo efetivo entre ele próprio e os seus nacionais.

54. Em seguida, considero que não é irrazoável que um legislador nacional escolha, entre os diferentes fatores suscetíveis de refletir a perda desse vínculo efetivo, a residência habitual dos seus nacionais no território de um país terceiro por um período suficientemente longo.

55. A este respeito, importa salientar que essa escolha é reconhecida a nível internacional. Com efeito, a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia estipula, no seu artigo 7.º, n.º 4, a perda da nacionalidade em razão de uma permanência de longa duração de uma pessoa no estrangeiro, na condição de essa perda não a tornar apátrida. Do mesmo modo, o artigo 7.º, n.º 1, alínea e), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade prevê que a nacionalidade pode ser perdida de pleno direito na falta de vínculo efetivo entre o Estado e um nacional que reside no estrangeiro. O relatório explicativo desta Convenção indica que esta disposição visa autorizar o Estado que o pretenda a impedir que os seus nacionais que vivem desde há longa data no estrangeiro conservem a nacionalidade desse Estado, quando o vínculo a este já não existe ou foi substituído por um vínculo a outro país, entendendo-se que, *como no presente processo*, se trata de pessoas com dupla nacionalidade e que, conseqüentemente, não há risco de apatridia¹⁴.

56. Além disso, o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa assenta unicamente num critério de afastamento do território da União, independentemente da outra nacionalidade que possuem os nacionais neerlandeses. Com efeito, tal como confirmado pelo Governo neerlandês na audiência, tanto os nacionais neerlandeses que tenham a dupla nacionalidade de um país terceiro como aqueles que tenham a dupla nacionalidade de outro Estado-Membro são abrangidos pela perda de pleno direito, prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa quando preenchem o critério da residência ininterrupta no território de um país terceiro por um período de dez anos.

57. Por último, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, nenhum elemento do *dossier* demonstra que a privação da nacionalidade prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa constitui uma medida arbitrária.

13 V., neste sentido, Acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.ºs 51 a 54).

14 V. ponto 70 do relatório explicativo da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. Este relatório está disponível no seguinte endereço: <https://rm.coe.int/16800cce80>.

58. Sem entrar, nesta fase do raciocínio, no exame da proporcionalidade da privação da nacionalidade em razão da residência de um nacional neerlandês, binacional, num país terceiro por um período superior a dez anos, esse período não parece ser excessivamente curto. Nenhuma parte interessada contestou, de resto, esse prazo. Por outro lado, independentemente das lacunas de que se queixam as recorrentes no processo principal que tenham afetado a informação prévia a que tiveram acesso sobre essa legislação, importa salientar que a Lei que alterou a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa foi adotada no ano 2000 para entrar em vigor três anos mais tarde. Por conseguinte, entendo que a mesma era suficientemente previsível. Além disso, o presente processo demonstra suficientemente que a privação da nacionalidade prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa está sujeita a fiscalização jurisdicional.

59. Por conseguinte, considero que a privação da nacionalidade prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prossegue um objetivo legítimo.

2. Quanto à proporcionalidade do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa

60. Resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga, no essencial, sobre a questão de saber se está autorizado apenas a verificar que as condições de aplicação do artigos 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa estão preenchidas ou se, por força do princípio da proporcionalidade, tal como este foi interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.ºs 55 a 58), é, além disso, obrigado a tomar em consideração as *circunstâncias individuais* de cada caso concreto suscetíveis de demonstrar a manutenção de um vínculo efetivo ao Estado-Membro em causa, como sustentam as recorrentes no processo principal.

61. Por outras palavras, estas últimas parecem considerar que o Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) *exige, em geral*, que, independentemente do critério de conexão escolhido pelo legislador de um Estado-Membro para conceder ou retirar a nacionalidade desse Estado-Membro, o órgão jurisdicional nacional deve examinar todas as *circunstâncias individuais* de cada caso concreto suscetíveis de demonstrar a manutenção de um vínculo efetivo ao referido Estado-Membro que é de molde a permitir ao interessado conservar a nacionalidade deste.

62. Não partilho desta posição.

63. Antes de mais, em princípio, não vejo nenhum obstáculo a que, na sequência de uma fiscalização da proporcionalidade com referência ao direito da União, uma disposição de uma legislação de um Estado-Membro, pela sua natureza geral, possa revelar-se conforme com o princípio da proporcionalidade.

64. A este respeito, e sem pretender ser exaustivo, limitar-me-ei a referir o Acórdão de 6 de outubro de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), que dizia respeito à aplicação de uma legislação nacional que tinha por efeito privar automaticamente um cidadão da União, condenado a uma pena criminal, do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu.

65. Após ter determinado que a situação no referido processo era abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça aceitou fiscalizar o respeito da privação do direito de voto com referência ao direito garantido no artigo 39.º, n.º 2, da Carta, bem como, nomeadamente, com referência ao respeito do princípio da proporcionalidade, tal como previsto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

66. No contexto do exame da proporcionalidade da limitação do direito de voto, o Tribunal de Justiça considerou, por um lado, que essa limitação era proporcionada, uma vez que tinha em conta a natureza e a gravidade da infração penal cometida, bem como a duração da pena, recordando que a proibição do direito de voto apenas era aplicável, por força da legislação nacional em causa, às pessoas condenadas por uma infração passível de uma pena privativa de liberdade de, pelo menos, cinco anos podendo ir até à prisão perpétua. Por outro lado, o Tribunal de Justiça salientou que o direito nacional oferecia expressamente aos indivíduos condenados a possibilidade de requerer e de obter o levantamento da pena de degradação cívica que conduz à privação do direito de voto. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que a legislação nacional em questão não era contrária ao princípio da proporcionalidade e declarou que o artigo 39.º, n.º 2, da Carta não se opunha a essa legislação que excluía de pleno direito do número dos beneficiários do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu a categoria de cidadãos da União à qual pertencia Thierry Delvigne.

67. Pode, portanto, deduzir-se deste processo que o exame da proporcionalidade de uma legislação nacional não exige ser efetuado tendo em conta as circunstâncias individuais de cada caso concreto que permitiram afastar a aplicação da limitação prevista por essa legislação. A este respeito, o Tribunal de Justiça limitou-se a assinalar que T. Delvigne preenchia as condições de aplicação da legislação nacional, ou seja, que tinha sido condenado a uma pena privativa da liberdade compreendida entre cinco anos e a prisão perpétua, sem examinar mais detalhadamente a adequação da limitação do direito de voto à pena individual (doze anos) à qual T. Delvigne tinha sido condenado ou *a fortiori* a tomada em consideração de eventuais circunstâncias atenuantes próprias à situação desse indivíduo.

68. A fiscalização do respeito do princípio da proporcionalidade efetuada no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), apesar de ambiguidades inegáveis quanto ao seu alcance, não me parece invalidar esta abordagem.

69. Antes de mais, saliento que nenhum dos fundamentos do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) menciona a tomada em consideração de *todas* as circunstâncias de cada caso concreto a fim de verificar a proporcionalidade de uma decisão de revogação da naturalização como a que estava em causa nesse processo.

70. É certo que, em três ocasiões, nos n.ºs 54, 55 e 56, primeira frase, desse acórdão, o Tribunal de Justiça fez referência às consequências que decorrem desta decisão para a pessoa em causa.

71. A articulação destes três números do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) não parece particularmente fácil de apreender.

72. Com efeito, enquanto o n.º 54 desse acórdão evoca a consequência *imediata* para a pessoa em causa da revogação da nacionalidade, a saber, *a perda do estatuto de cidadão da União*, o que parece compreensível e lógico, em contrapartida, os n.ºs 55 e 56, primeira frase, do referido acórdão, parecem apontar para outros tipos de consequências, mais indiretas, ou simplesmente «eventuais», diversas da perda da cidadania da União, à luz das quais o juiz nacional deveria efetuar uma fiscalização da proporcionalidade da decisão de revogação da naturalização e, além disso, com referência não apenas ao artigo 20.º TFUE mas ao direito da União em geral.

73. A este respeito, salvo erro da minha parte, no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), para além da perda da qualidade de cidadão da União, a única outra consequência direta decorrente da revogação da naturalização, que estava no centro das questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional e que, obviamente, estava longe de ser hipotética, era o risco que o interessado se tornasse apátrida.

74. Ora, relativamente a estas duas consequências diretas da decisão de revogação da naturalização no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça não deu nenhuma indicação que sugerisse que aquela decisão podia ser desproporcionada. Com efeito, no n.º 57 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o Tribunal de Justiça admitiu que um Estado-Membro cuja nacionalidade tenha sido adquirida de modo fraudulento não era obrigado, em aplicação do artigo 20.º TFUE, a não retirar a naturalização pela simples razão de o interessado não ter recuperado a nacionalidade do Estado-Membro de origem e, por conseguinte, a qualidade de cidadão da União. Além disso, no n.º 58 do mesmo acórdão e, de forma bastante curiosa, o Tribunal de Justiça confiou ao órgão jurisdicional nacional o cuidado de determinar ele próprio o alcance do princípio da proporcionalidade, ao indicar que cabe a este último apreciar «se [...] *o respeito do princípio da proporcionalidade exige que, antes que essa decisão de revogação da naturalização produza efeitos, seja concedido ao interessado um prazo razoável para que possa tentar readquirir a nacionalidade do seu Estado-Membro de origem*»¹⁵.

75. Compreende-se, assim, dificilmente que outra(s) consequência(s) sobre a situação do interessado deveria o órgão jurisdicional nacional tomar em consideração no exame da proporcionalidade da decisão de revogação da naturalização em causa no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), se nem sequer as consequências diretas desta decisão podiam levar as autoridades alemãs a não adotar a referida decisão.

76. É certo que é perfeitamente possível imaginar que a decisão de revogação da naturalização que implica a perda do estatuto de cidadão da União possa ter consequências múltiplas sobre a situação do interessado ou dos membros da sua família, como o Tribunal de Justiça evocou no n.º 56, primeira frase, do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Por exemplo, é possível pressupor que a perda do estatuto de cidadão da União possa conduzir à interrupção ou à perda do pagamento de prestações sociais em proveito do interessado. Do mesmo modo, a perda da cidadania da União poderia levar a que o interessado deixe de poder invocar um direito de residência no território do Estado-Membro em causa, ou até, em certos casos, no da União. Se o interessado tiver ele próprio filhos que possuem a nacionalidade do referido Estado-Membro e de que tem a guarda exclusiva, estes últimos podem encontrar-se numa situação semelhante à que foi examinada no processo Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

77. Contudo, essas consequências resultam não da decisão de revogação da naturalização do interessado, mas de decisões administrativas subsequentes que podem ou não ser adotadas, e que, de qualquer modo, são suscetíveis de ser objeto de recurso judicial e, se for caso disso, de uma fiscalização da proporcionalidade, incluindo o direito da União.

78. Por conseguinte, não entendo por que motivo, quando do exame da proporcionalidade da decisão de revogação da nacionalidade à luz do direito da União, o juiz nacional que conhece do processo deveria ter em conta essas consequências indiretas ou até hipotéticas se estas não podem, de qualquer modo, levá-lo a anular essa decisão ou a declarar que as autoridades nacionais não deveriam ter adotado esta última.

79. Assim, reproduzindo um dos exemplos acima evocados, se o interessado suscetível de perder o estatuto de cidadão da União, e os membros da sua família, eles próprios cidadãos da União, se encontrassem numa situação semelhante à que foi examinada no processo Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), isso não significaria que o Estado-Membro em causa não deva adotar, em relação a esse interessado, a decisão de revogação da nacionalidade deste último, devendo antes certificar-se de que o interessado pode continuar a residir no território da União, na qualidade de membro da família de cidadãos da União.

¹⁵ O sublinhado é meu. Para o Tribunal de Justiça, o princípio da proporcionalidade não impõe, portanto, que um processo destinado a evitar a perda da cidadania da União seja instituído nem que o processo de extinção da naturalização seja suspenso até que o interessado tenha efetivamente recuperado a sua nacionalidade de origem, que lhe permita conservar a cidadania da União.

80. Por conseguinte, das duas uma: ou a adoção de uma decisão de revogação da nacionalidade pode ser «neutralizada» devido à perda do estatuto de cidadão da União que a mesma implica — o que levanta, é certo, um certo número de dificuldades tendo em conta o carácter complementar deste estatuto em relação à nacionalidade dos Estados-Membros, tal como previsto no artigo 9.º TUE e no artigo 20.º, n.º 1, TFUE¹⁶, mas que, em meu entender, não é impossível¹⁷ -, ou a adoção de tal decisão não pode ser «neutralizada» pela perda do estatuto de cidadão da União, mas, neste caso, tenho dificuldade em compreender a razão pela qual as consequências indiretas, subsidiárias ou hipotéticas na situação do interessado e de uma gravidade menor do que a perda deste estatuto fundamental e dos direitos correspondentes implicariam que a decisão de revogação da nacionalidade não possa ser adotada.

81. Espero que o Tribunal de Justiça não interprete mal as minhas palavras. Longe de mim a ideia de isentar os Estados-Membros de uma fiscalização da proporcionalidade de uma decisão de revogação da nacionalidade ou de uma medida, como as que estão em causa no processo principal, que declaram a perda da nacionalidade de cidadãos de um Estado-Membro que implicam a perda do estatuto de cidadão da União.

82. Essa fiscalização deve, no entanto, em meu entender, e em conformidade com a jurisprudência, limitar-se a verificar se a medida nacional em questão, *que tem por consequência direta a perda da qualidade de cidadão da União*, é adequada a garantir o objetivo de interesse geral que a mesma prossegue e que esse objetivo não possa ser alcançado por medidas menos restritivas, ou seja, que a medida em causa não ultrapasse o que é necessário para que o referido objetivo de interesse geral seja alcançado¹⁸.

83. O n.º 59 e o dispositivo do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), que condicionam, em termos gerais, a compatibilidade com o direito da União, designadamente com o artigo 17.º CE (atual artigo 20.º TFUE), de uma decisão de revogação da naturalização no respeito do «princípio da proporcionalidade», confirmam esta interpretação.

84. De qualquer modo, a fiscalização da proporcionalidade que o Tribunal de Justiça sugeriu no Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) que o órgão jurisdicional nacional realizasse não abrange, em meu entender, *o exame de todas as circunstâncias próprias de cada situação individual* que, apesar do preenchimento das condições de aplicação da legislação nacional que presidem à retirada da nacionalidade, seriam suscetíveis de demonstrar a manutenção de um elo de ligação efetivo ao Estado-Membro em causa.

85. A este respeito, se nos detivermos, nesta fase, unicamente sobre elementos enumerados explicitamente no n.º 56, segunda frase, do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), recordarei que o Tribunal de Justiça solicitou ao tribunal nacional que verificasse, designadamente, se essa perda «se justifica em relação à gravidade da infração cometida por este, ao tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação e à possibilidade de o interessado readquirir a sua nacionalidade originária».

16 Recorde-se que o artigo 9.º, último período, TUE e o artigo 20.º n.º 1, TFUE preveem que «[a] cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui».

17 Quer seja em razão de um motivo que seria considerado ilegítimo face ao direito da União ou em razão do carácter desproporcionado da medida nacional, como proponho constatar a respeito da aplicação aos menores do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa: v. n.ºs 128 a 149 das presentes conclusões.

18 V., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, n.ºs 90 e 93), e de 2 de junho de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, n.ºs 72 e 74).

86. Evidentemente, embora a segunda frase do n.º 56 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) esteja redigida em termos gerais, os elementos identificados pelo Tribunal de justiça que deviam ser examinados pelo órgão jurisdicional nacional não são necessariamente transponíveis para todas as situações em que a perda da nacionalidade de um Estado-Membro e da cidadania da União está em causa. Em especial, a fiscalização da proporcionalidade deve ser exercida *em função do motivo* que está na origem da revogação da nacionalidade e da qualidade de cidadão da União.

87. Dito isto, o exame de três elementos mencionados no n.º 56, segunda frase, do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) não sustenta, em minha opinião, a tese das recorrentes no processo principal, segundo a qual o conjunto das circunstâncias de cada caso concreto deve ser tomado em consideração no exame da proporcionalidade de uma medida nacional que retire a um indivíduo a nacionalidade de um Estado-Membro.

88. É claramente esse o caso no que respeita ao convite dirigido ao órgão jurisdicional nacional no sentido de verificar se a perda dos direitos ligados ao estatuto de cidadão da União era «justificada em relação à gravidade da infração». Com efeito, o exame deste elemento, específico do motivo (manobras fraudulentas) na origem da decisão de revogação da naturalização no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), exige unicamente verificar a correlação entre a perda dos direitos ligados à qualidade de cidadão da União e o carácter suficientemente grave da infração cometida pelo interessado, que pode perfeitamente ser efetuada *in abstracto* e que não implica, conseqüentemente, uma apreciação *in concreto*¹⁹. Assim, num caso extremo — e, espero, absolutamente hipotético —, em que a legislação de um Estado-Membro prevê a revogação da naturalização de um indivíduo, que tenha por efeito a perda da cidadania da União, em razão de uma contravenção ao Código da Estrada, o carácter desproporcionado da medida revelar-se-ia tendo em conta a falta de adequação entre o grau reduzido de gravidade da infração e a consequência dramática da perda do estatuto de cidadão da União. Tal controlo não carece de nenhuma tomada em consideração da situação individual da pessoa.

89. É, sem dúvida, também o caso do exame, pelo órgão jurisdicional nacional, da questão de saber se o interessado privado da nacionalidade de um Estado-Membro tem «a possibilidade de readquirir a sua nacionalidade originária». Esse exame pode perfeitamente ser efetuado tendo em conta unicamente as possibilidades previstas pelas disposições nacionais pertinentes, independentemente do exame de circunstâncias próprias a cada indivíduo. De resto, é interessante salientar que, ainda que essa passagem do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) se insira num aspeto que recorda a importância que o direito primário atribui ao estatuto de cidadão da União, o Tribunal de Justiça não se focaliza sobre a necessidade do interessado de manter esse estatuto²⁰ nem sobre o facto de que o interessado possa efetivamente recuperar a sua nacionalidade de origem, concretamente, a nacionalidade austríaca, o que, no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), garantiu ao requerente recuperar igualmente a cidadania da União²¹.

90. Em meu entender, este é igualmente o caso do exame, pedido pelo Tribunal de Justiça no n.º 56, segunda frase, do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), do «tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação», embora seja, admito, mais incerto. Tal verificação, que foi sugerida ao órgão jurisdicional nacional, suscita dúvidas quanto às consequências que esse órgão jurisdicional devia retirar do decurso do tempo. Com efeito, não é claro se o decurso do tempo poderia ter obstado, por si só, à própria adoção da decisão de revogação da nacionalidade ou apenas podia eventualmente ter, atendendo às circunstâncias próprias do processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), influência no carácter retroativo ou não dessa decisão. No processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), o tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação é de cerca de um ano e meio. Por outro lado, o direito alemão pertinente preveria que um

19 À semelhança da fiscalização efetuada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de outubro de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

20 Assim como sobre a necessidade de evitar que o interessado se torne apátrida: v., designadamente, neste sentido, Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 162.

21 O que é confirmado, como já referi, nos n.ºs 57 e 58 do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

ato administrativo obtido por fraude era, em princípio, revogado com efeitos retroativos²², o que deixava uma margem de apreciação ao juiz nacional que conhece do processo, que lhe permita tomar em consideração determinados elementos ligados ao comportamento do interessado durante o período decorrido, assim como ao da Administração, nomeadamente a sua falta de diligência para constatar as manobras fraudulentas. Contudo, o Tribunal de Justiça não deu indicações claras que permitam pensar que o tempo decorrido podia «neutralizar» a aquisição fraudulenta da nacionalidade e, portanto, a adoção da decisão retroativa de revogação da naturalização. Por outras palavras, não resulta de modo nenhum do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) que o órgão jurisdicional nacional era chamado a verificar se, não obstante as manobras fraudulentas do interessado, este último tinha, atendendo a circunstâncias próprias, consolidado, durante o tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação desta última, um elo de conexão suficientemente forte com a República Federal da Alemanha de modo a impedir a revogação da naturalização.

91. Por conseguinte, tendo em conta tanto o Acórdão Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) como o Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), considero que, no processo principal, a fiscalização da proporcionalidade do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa deve ser efetuada *in abstracto* e, de qualquer modo, independentemente das consequências e das circunstâncias individuais que teriam por efeito afastar a aplicação das condições de perda da nacionalidade escolhidas pelo legislador neerlandês.

92. Passo agora ao exame da proporcionalidade do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

93. A este respeito, importa, em primeiro lugar, realçar que a aplicação do referido artigo não implica necessariamente a perda da cidadania da União. Com efeito, como já demonstrei, a perda da nacionalidade neerlandesa que este artigo prevê é igualmente aplicável aos nacionais do Reino dos Países Baixos que possuam igualmente a nacionalidade de outro Estado-Membro e que têm a sua residência num país terceiro. Apesar da perda da nacionalidade neerlandesa, estas pessoas conservam a qualidade de cidadão da União.

94. Em segundo lugar, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 15.º, n.º 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prevê várias possibilidades de interrupção do prazo de dez anos de residência ininterrupta num país terceiro, através de diligências simples. Com efeito, esse prazo é interrompido e, por conseguinte, um novo prazo de dez anos começa a correr em benefício do interessado desde que este último tenha obtido quer uma declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa, quer um documento de viagem (passaporte), quer ainda um cartão de identidade neerlandês.

95. Com a emissão de um desses documentos, o interessado pode, por sua iniciativa, evitar a perda da nacionalidade neerlandesa, bem como, sendo caso disso, da cidadania da União.

96. *Independentemente mesmo da perda da nacionalidade*, exigir de um nacional de um Estado-Membro que renove, a contar do termo da validade de um passaporte ou de um cartão de identidade nacional, um desses documentos afigura-se longe de ser irrazoável e desproporcionado²³.

97. Esta constatação é, por maioria de razão, válida quando a pessoa reside durante um período significativo num país terceiro no qual o vínculo com o seu Estado-Membro de origem corre o risco de enfraquecer. Com efeito, é do interesse de cada pessoa dispor de documentos de identidade e/ou de viagem válidos, tanto mais quando a emissão de um desses documentos permite conservar a sua nacionalidade e, se for caso disso, o estatuto de cidadão da União.

22 V. Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 8).

23 O mesmo se aplica à emissão de uma declaração relativa à posse da nacionalidade neerlandesa que pode ser pedida sem deslocação do interessado através do formulário disponível no sítio Internet do Governo neerlandês.

98. Quando um nacional neerlandês solicita, dentro do período de dez anos de residência ininterrupta num país terceiro, a emissão de um dos três documentos referidos no artigo 15.º, n.º 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, o legislador neerlandês presumiu que esse nacional pretende conservar um vínculo efetivo com os Países Baixos.

99. Em contrapartida, quando a pessoa em causa não efetuar as formalidades com vista à obtenção de um desses documentos durante o período ininterrupto de residência de dez anos num país terceiro, previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), desta lei, o legislador neerlandês presumiu que esse vínculo desapareceu²⁴.

100. Tais presunções não parecem exceder o que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido pelo legislador neerlandês.

101. Em terceiro lugar, a perda de pleno direito da nacionalidade neerlandesa e, se for caso disso, da qualidade de cidadão da União não é irreversível. Com efeito, por força do artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, se uma pessoa tiver perdido a nacionalidade neerlandesa, pode obtê-la de novo em condições mais favoráveis do que um cidadão que nunca tenha possuído a nacionalidade neerlandesa. À semelhança do que o Tribunal de Justiça indicou no n.º 56, segunda frase, do Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) e da fiscalização do respeito do princípio da proporcionalidade por ele efetuado no Acórdão de 6 de outubro de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), considero que a possibilidade de recuperar os direitos ligados ao estatuto de cidadão da União faz parte do caráter proporcionado da legislação nacional em causa no presente processo.

102. No caso em apreço, recorro que nenhuma das três recorrentes maiores de idade contesta o facto de que preenche as condições de aplicação do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa e que, conseqüentemente, devam perder a sua nacionalidade neerlandesa, bem como, uma vez que são desprovidas de uma nacionalidade de outro Estado-Membro, a sua qualidade de cidadãos da União²⁵.

103. Com efeito, segundo os elementos transmitidos pelo órgão jurisdicional de reenvio, as recorrentes no processo principal esperaram, surpreendentemente, entre seis e dez anos para solicitar a renovação do seu passaporte, tendo todas apresentado o respetivo pedido de renovação no decurso do ano de 2014, quando, em aplicação do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, todas elas tinham perdido a sua nacionalidade neerlandesa a contar da primavera de 2013.

104. Tal como já indiquei anteriormente, as recorrentes no processo principal criticam o facto de que a Lei relativa à nacionalidade neerlandesa proíbe aos tribunais nacionais de tomar em consideração *as circunstâncias individuais* que demonstram que conservaram um vínculo efetivo com os Países Baixos, não obstante o critério acolhido pelo legislador neerlandês previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa. Por outras palavras, consideram que o princípio da proporcionalidade impõe ao juiz nacional tomar em consideração não apenas as circunstâncias individuais que permitem comprovar se estão preenchidas as condições de aplicação do artigo 15.º,

24 De notar que o ponto 71 do relatório explicativo da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade indica igualmente que a prova da inexistência de qualquer vínculo efetivo com um Estado parte pode resultar da falta, nomeadamente, de apresentação de um pedido de documentos de identidade ou de viagem ou de uma declaração que exprima o desejo de conservar a nacionalidade do Estado parte.

25 Isso significa, evidentemente, que o juiz nacional verificou, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada uma das três recorrentes no processo principal, que as condições de aplicação do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa estavam preenchidas. A este propósito, em meu entender, não há qualquer dúvida de que, se o ministro não tivesse, por exemplo, num caso concreto, tomado em consideração um ato interruptivo do prazo de dez anos, o juiz nacional deveria ter anulado a decisão de recusa de emissão do passaporte solicitado com base no desrespeito dos critérios do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa. Do mesmo modo, se um indivíduo se encontrar na impossibilidade de solicitar a renovação do seu passaporte, num prazo razoável, na sequência do termo da validade do seu antigo passaporte ou de solicitar a emissão de um dos dois outros documentos que permitem interromper o prazo de dez anos previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, esta situação deve ser apreciada pelo juiz nacional. Com efeito, dado que ninguém é obrigado a fazer o impossível, o juiz nacional deve, pois, certificar-se, tendo em conta os elementos de prova apresentados pelo interessado, de que a afirmação segundo a qual lhe era impossível obter os documentos referidos no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa é efetivamente fundada.

n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa mas também e sobretudo as circunstâncias individuais que se referem a outros fatores de conexão que expressam a conservação de um pretensão vínculo efetivo com os Países Baixos, como a capacidade de falar a língua neerlandesa, a manutenção de laços familiares ou afetivos nesse Estado-Membro e o exercício do direito de voto nas eleições neerlandesas.

105. Por muito atrativa que possa parecer, e para além da discussão relativa ao alcance dos Acórdãos Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) e Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), esta tese implica, a meu ver, consequências particularmente perigosas, designadamente, sobre a repartição de competências entre os Estados-Membros e a União.

106. Com efeito, sob pretexto de solicitar o exame do respeito do princípio da proporcionalidade em direito da União, esta tese equivale, em última instância, a querer impor ao juiz nacional que substitua o critério que preside à perda da nacionalidade, escolhido pelo legislador nacional, em conformidade com o direito internacional e sem entrar em conflito com o direito da União, por critérios de conexão ao Estado-Membro em causa, que são perfeitamente possíveis do ponto de vista teórico ou do ponto de vista de um outro Estado-Membro, mas que o legislador nacional não considerou como sendo pertinentes para demonstrar a conservação do vínculo efetivo com o Estado-Membro em causa.

107. Ora, recorde que, em conformidade com a jurisprudência, os Estados-Membros são competentes para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, e que, por força dos artigos 9.º TUE e 20.º, n.º 1, TFUE, a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. Partilhar da argumentação das recorrentes no processo principal levaria igualmente a União a violar o dever de respeitar a identidade nacional dos Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, da qual a composição da comunidade nacional constitui, sem dúvida, um elemento essencial²⁶.

108. Como já demonstrei, o Acórdão Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) também não sustenta a argumentação das recorrentes no processo principal. Com efeito, esse acórdão não pode, em minha opinião, ser interpretado no sentido de que *exige* ao juiz nacional, no âmbito do exame do respeito do princípio da proporcionalidade, que verifique que a adoção de uma decisão de revogação da nacionalidade de um Estado-Membro, baseada num motivo de interesse geral prosseguido pela regulamentação nacional, possa ser excluída em razão da existência de circunstâncias próprias ao interessado que expressariam a manutenção de um vínculo efetivo com o Estado-Membro em causa, independentemente do motivo com base no qual essa decisão foi tomada.

109. Além disso, e correlativamente, recorde que a necessidade e a proporcionalidade de uma medida nacional, que prossegue um objetivo de interesse geral, não estão excluídas pelo simples facto de um Estado-Membro ter escolhido um sistema de proteção diferente do adotado por outro Estado-Membro²⁷ ou de existirem outras medidas possíveis que poderiam alcançar esse objetivo, mas que o legislador nacional, por uma ou outra razão, decidiu que essas medidas eram insuficientes para o realizar.

110. Além disso, admitir, no presente processo, a argumentação desenvolvida pelas recorrentes no processo principal levaria o juiz nacional a ter de determinar, sem indicação precisa por parte do legislador nacional, quais são os critérios pertinentes de conexão ao Estado-Membro em causa, o seu grau de intensidade e a respetiva ponderação.

26 V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral M. Poiras Maduro no processo Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, n.º 25).

27 V., neste sentido, Acórdão de 2 de junho de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, n.º 73 e jurisprudência referida).

111. Por exemplo, admitindo-se que a aptidão para utilizar a língua neerlandesa seja considerada um critério pertinente, como deveria o juiz nacional tomar em consideração o facto de M. G. Tjebbes indicar, nas suas observações escritas, não ser fluente em neerlandês e, se for caso disso, ponderar este critério com o número de viagens por ela efetuadas entre o Canadá e os Países Baixos nos últimos anos ou, se for caso disso, com os eventuais laços familiares, cujo grau não foi especificado, que ela conserva nesse Estado-Membro?

112. Do mesmo modo, na situação de G. J. M. Koopman, que invoca um domínio perfeito da língua neerlandesa, tanto escrito como oral, e que parece viajar com regularidade para os Países Baixos, deveria o juiz nacional ter também em conta e, em caso afirmativo, qual a importância que este elemento deveria revestir, devido a que, segundo as observações de G. J. M. Koopman, o seu filho, que atingiu a maioria antes da primavera de 2013, e contrariamente a G. J. M. Koopman, efetuou as diligências que lhe permitem conservar a nacionalidade neerlandesa?

113. Exigir que os órgãos jurisdicionais nacionais se dediquem a tal tarefa exoria os particulares a situações de insegurança jurídica. De qualquer modo, considero que, se o Tribunal de Justiça, contrariamente ao que proponho, avaliar a tese das recorrentes no processo principal, deverá determinar ele próprio o alcance do princípio da proporcionalidade e, portanto, indicar ao órgão jurisdicional de reenvio os critérios pertinentes de conexão ao Estado-Membro em causa que deveriam ser tomados em consideração por este último, ao qual caberia verificar o respetivo preenchimento em cada uma das situações do processo principal.

114. Não posso incentivar o Tribunal de Justiça a seguir tal orientação, que tanto invadiria a competência dos Estados-Membros para definir as condições de perda da nacionalidade.

115. À luz de todas estas considerações, considero que o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa não viola o princípio da proporcionalidade, tal como é protegido no direito da União.

116. Por último, esta conclusão não pode ser posta em causa pela necessidade de garantir o direito de quaisquer pessoas ao respeito pela sua vida privada e familiar, em conformidade com o artigo 7.º da Carta.

117. Com efeito, a aplicação do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa não priva de modo nenhum os nacionais neerlandeses que tenham perdido a sua nacionalidade neerlandesa e, se for caso disso, a cidadania da União do gozo da sua vida privada e familiar. Em particular, estes continuam a beneficiar de um direito de residência no território do país terceiro de que possuem a nacionalidade, continuam a viajar e a deslocar-se livremente graças aos documentos de viagem emitidos por esse país terceiro e são, dentro dos limites da regulamentação sobre a entrada de estrangeiros, admitidos no território de qualquer outro Estado, incluindo dos Estados-Membros da União. Esses indivíduos continuam, além disso, a beneficiar plenamente da sua vida familiar, sem risco de terem de abandonar o território do país terceiro em que residem. Tal apreciação é válida para todas as situações. Por outras palavras, não carece de um exame *in concreto* do impacto da perda da nacionalidade, e, se for caso disso, da perda do estatuto de cidadão da União, na situação individual de cada pessoa em causa.

118. Por conseguinte, proponho que se responda à primeira parte da questão que foi enviada pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 20.º TFUE e o artigo 7.º da Carta não se opõem a uma disposição legislativa, como o artigo 15.º, n.ºs 1, alínea c), e 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, por força da qual uma pessoa maior de idade, que tenha igualmente a nacionalidade de um país terceiro, perde de pleno direito a nacionalidade de um Estado-Membro e, consequentemente, o estatuto de cidadão da União, pelo facto de ter tido a sua residência principal durante um período ininterrupto de dez anos no estrangeiro, e fora da União Europeia.

C. Quanto à compatibilidade com o artigo 20.º TFUE e o artigo 24.º da Carta da perda da nacionalidade dos nacionais neerlandeses menores, prevista no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa

119. A segunda parte da questão prejudicial dirigida pelo órgão jurisdicional de reenvio diz respeito à perda da nacionalidade dos nacionais neerlandeses menores, prevista no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa e diz unicamente respeito, no processo principal, à situação de L. Duboux, filha de G. J. M. Koopman. Tal como no exame do artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da referida lei, há que verificar se a perda de nacionalidade enunciada no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), desta lei prossegue um objetivo de interesse geral e não vai além do que é necessário para alcançar este objetivo.

1. Quanto ao motivo de interesse geral prosseguido pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa

120. Por força do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, um menor perde a nacionalidade neerlandesa se um dos seus progenitores perder essa nacionalidade segundo o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da referida lei, desde que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esse menor não se torne apátrida²⁸.

121. No que se refere ao objetivo de interesse geral prosseguido pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que resulta da sua génese que esta disposição visa restabelecer a unidade de nacionalidade no seio da família.

122. A este respeito, há que salientar que o artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa se inspira no artigo 7.º, n.º 2, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, que prevê que um Estado parte nesta Convenção possa prever a perda da nacionalidade pelos filhos quando um dos progenitores perder essa nacionalidade²⁹. Por outro lado, o Segundo Protocolo que altera a Convenção (europeia) sobre a redução dos casos de pluralidade de nacionalidades e sobre as obrigações militares em caso de pluralidade de nacionalidades, assinado em Estrasburgo, em 2 de fevereiro de 1993³⁰, menciona, no seu terceiro considerando, a incitação a assegurar a unidade da nacionalidade no âmbito de uma mesma família.

123. É certo que, mesmo ao nível internacional, a legitimidade de tal objetivo foi posta em causa, em razão da necessidade de reconhecer aos menores direitos processuais e substantivos autónomos em relação aos seus pais³¹.

124. Sem chegar a reconhecer a existência de tais direitos, o Governo neerlandês salientou por diversas vezes nas suas observações apresentadas no presente processo que o objetivo da unidade de nacionalidade no seio da família deve incluir a tomada em consideração do interesse (superior) da criança, à semelhança do que é reconhecido no contexto da aplicação do artigo 7.º, n.º 2, da

28 Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 6, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

29 De notar igualmente que o artigo 6.º da Convenção sobre a Redução dos Casos de Apátrida não impede este motivo de perda da nacionalidade por menores.

30 *STE* n.º 149. Este protocolo foi ratificado apenas por dois Estados, a saber, a República Italiana e o Reino dos Países Baixos.

31 V., designadamente, relatório elaborado por Fuchs-Mair e Staudigl, intitulado, «Convenção Europeia sobre a Nacionalidade — boas práticas para as crianças», 3.ª Conferência Europeia sobre a Nacionalidade, realizada em Estrasburgo, em 11 e 12 de outubro de 2004 [doc.CJ-S-NAT (2008) 2].

Convenção Europeia sobre a Nacionalidade³². Esse Governo acrescenta que o interesse superior da criança, consagrado no artigo 24.º, n.º 2, da Carta³³, foi, de resto, tido em conta pelo legislador nacional quando este último previu, no artigo 16.º, n.º 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, um certo número de exceções à perda da nacionalidade no caso dos menores.

125. Partilho da posição do Governo neerlandês segundo a qual o motivo da unidade de nacionalidade no seio da família deve, necessariamente, ter em consideração o interesse superior da criança. Esta tomada em consideração é ainda mais importante quando, ao perder a sua nacionalidade neerlandesa, o menor corre o risco de ser igualmente privado da qualidade de cidadão da União.

126. Tendo em conta estas considerações, o objetivo de assegurar ou restabelecer a unidade de nacionalidade na família, incluindo a tomada em consideração do interesse superior da criança, constitui, em minha opinião, um objetivo legítimo que, em princípio, pode justificar a perda, por um menor, da nacionalidade de um Estado-Membro, perda que é, ela mesma, suscetível de implicar a perda da cidadania da União.

127. No entanto, há que verificar se a medida através da qual o legislador neerlandês previu alcançar esse objetivo está em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

2. Quanto à proporcionalidade do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa

128. Segundo o Governo neerlandês, a tomada em consideração do interesse superior da criança, cidadã da União, não significa que a perda da nacionalidade neerlandesa, ao implicar a perda da cidadania da União, não se possa verificar *nunca*. Acrescenta, em substância, que, quando um progenitor perdeu um vínculo efetivo com os Países Baixos, pode razoavelmente presumir-se que a criança já não tem, em princípio, um vínculo efetivo com o Estado-Membro em causa. Este argumento explica por que é que a perda de nacionalidade dos menores é, em princípio, automática, a menos que estejam preenchidas as exceções previstas no artigo 16.º, n.º 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

129. Esta linha de raciocínio não me convence.

130. É claro que não se trata de contestar que o interesse superior da criança, cidadã da União, possa obstar à perda da nacionalidade de um Estado-Membro e, conseqüentemente, da cidadania da União.

131. Todavia, por um lado, saliento que o legislador neerlandês partiu da presunção de que a unidade da nacionalidade no seio da família coincide *sempre* com o interesse superior da criança, salvo nos casos excepcionais que esse legislador admitiu ele próprio.

132. Por outro lado, o legislador neerlandês não parece ter tido de modo nenhum em conta o facto de os cidadãos menores da União gozarem dessa qualidade de forma autónoma. É, no entanto, evidente que o estatuto de cidadão da União não está reservado aos maiores de idade e que os menores não são cidadãos da União de segunda categoria³⁴. Os menores são, no essencial, titulares dos mesmos

32 V. ponto 75 do relatório explicativo da Convenção Europeia da Nacionalidade, que afirma que, «[ao] aplicar [o artigo 7.º, n.º 2, da referida Convenção], os Estados Partes deveriam, de qualquer modo, orientar-se pelo interesse da criança».

33 Recorde-se que o artigo 24.º, n.º 2, da Carta prevê que em *todos os atos relativos às crianças*, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, o interesse superior da criança deve ser uma consideração primordial. O Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que assegura o respeito da obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da Carta: v., designadamente, Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, n.ºs 76 a 78), e de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 60).

34 A jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), constitui um exemplo particularmente claro.

direitos que decorrem desse estatuto, independentemente do facto de que o exercício destes direitos depende geralmente das pessoas que asseguram a autoridade parental. Os menores não possuem, portanto, uma cidadania da União derivada da dos seus pais, eles próprios, cidadãos da União, mas gozam do estatuto de cidadão da União de forma autónoma.

133. Em minha opinião, a autonomia da qualidade de cidadão da União dos menores, assim como a necessidade de ter em consideração o interesse superior da criança, implicam que, na aplicação de uma legislação nacional de um Estado-Membro que origina, para os menores nacionais desse Estado, a perda da nacionalidade e da cidadania da União, esses menores devem poder beneficiar dos mesmos direitos processuais e materiais que os reconhecidos aos maiores de idade.

134. Ora, como o órgão jurisdicional de reenvio observou, as crianças, cidadãs da União, não dispõem, contrariamente aos maiores de idade, da possibilidade de evitar a perda da nacionalidade ao solicitar os documentos previstos pelo artigo 15.º, n.º 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

135. É certo que o progenitor, cidadão neerlandês, poderia efetuar essas diligências.

136. Todavia, estas diligências feitas em nome da criança estão sistematicamente sujeitas à existência de diligências paralelas do progenitor em seu próprio nome. Não sendo realizadas, a perda da nacionalidade do progenitor implica automaticamente a perda da nacionalidade da criança.

137. Assim, um progenitor, cidadão da União, que tenha solicitado e obtido a renovação de um passaporte unicamente para o seu filho, cidadão da União, em 2012, ou seja, antes de 1 de abril de 2013, mas que, depois dessa data, tenha perdido a nacionalidade neerlandesa, veria igualmente e automaticamente o seu filho perder, a contar dessa data, essa nacionalidade e a cidadania da União, apesar de que, formalmente, essa criança possui um passaporte emitido pelas autoridades neerlandesas por cinco anos, ou seja, até 2017, o que poderia permitir pensar que essa criança possa beneficiar dos efeitos do ato interruptivo do prazo de dez anos previsto no artigo 15.º, n.º 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, ou seja, até 2022, e, conseqüentemente, conservar a nacionalidade neerlandesa e a cidadania da União, pelo menos até essa data.

138. Que essa situação possa surgir não é certamente inconcebível.

139. Com efeito, é perfeitamente possível que, antes do termo do prazo de dez anos, o progenitor de nacionalidade neerlandesa de um menor, cidadão da União, se for caso disso, com o consentimento deste último, possa considerar que é do interesse do seu filho conservar a nacionalidade neerlandesa e, por conseguinte, a qualidade de cidadão da União, antes de o progenitor em causa ser, ele próprio, obrigado a renovar o seu passaporte ou seu cartão de identidade para conservar a sua nacionalidade.

140. Além disso, também é possível que, por diversas razões, o menor habite separado do seu progenitor, na União, ou até nos Países Baixos.

141. Ora, por um lado, nenhuma disposição da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa prevê que, nesses casos, a perda automática da nacionalidade neerlandesa do menor, em razão da perda da do seu progenitor, seja excluída, mesmo quando o interesse superior do menor, cidadão da União, o poderia exigir.

142. Com efeito, como precisou o órgão jurisdicional de reenvio e como eu reitero, o artigo 15.º, n.ºs 3 e 4, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, que permite a interrupção do prazo de dez anos de residência num país terceiro, apenas se aplica no caso das pessoas maiores de idade. Além disso, ao passo que o legislador neerlandês reconheceu que o objetivo de unidade de nacionalidade no seio da família pode admitir exceções, nenhuma das hipóteses excepcionais previstas no artigo 16.º, n.º 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa se aplicaria nos casos anteriormente expostos.

143. Por outro lado, ao não tomar em conta este tipo de situações, o legislador neerlandês pressupõe que a qualidade de cidadão da União de um menor é sistematicamente acessória à de um maior de idade, excetuando-se o caso de determinadas situações excepcionais previstas no artigo 16.º, n.º 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

144. Medidas menos atentatórias do interesse superior da criança e do estatuto de cidadão da União deste último consistem, em minha opinião, nomeadamente numa cláusula geral que permita ao juiz nacional ter em conta esse interesse e o referido estatuto em todos os casos de aplicação das disposições pertinentes da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa e/ou na possibilidade concedida a nacionais neerlandeses de efetuar as diligências que interrompem o prazo de dez anos apenas para os seus filhos, cidadãos da União.

145. Além disso, o facto de que um filho, que atingiu entretanto a maioridade, possa recuperar a nacionalidade neerlandesa em determinadas condições não pode, por si só, compensar o facto de que, durante a sua menoridade, essa pessoa nunca deveria ter perdido a nacionalidade em questão se o interesse superior da criança e o seu estatuto de cidadão da União tivessem sido devidamente tidos em conta.

146. Por conseguinte, considero que, ao não prever que o interesse superior da criança, cidadão da União, seja tomado em consideração *em qualquer decisão* suscetível de conduzir à perda da cidadania da União dessa criança, fora algumas hipóteses excepcionais previstas no artigo 16.º, n.º 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, o legislador neerlandês ultrapassou o que é necessário para alcançar o objetivo de unidade de nacionalidade no seio da família, tendo em conta o interesse superior da criança.

147. Esta conclusão, que respeita a competência de princípio do legislador nacional para definir as condições de perda da nacionalidade, não está evidentemente em contradição com aquela que proponho seja acolhida no que diz respeito às pessoas maiores de idade. Com efeito, trata-se aqui não de excluir o critério que preside à perda da nacionalidade do Estado-Membro em causa, escolhido pelo legislador nacional, por um critério de substituição que não foi considerado por este legislador, mas sim de se limitar a fiscalizar se as medidas adotadas pelo legislador para alcançar o objetivo que pretende prosseguir não excedem o que é necessário para o realizar.

148. Por outras palavras, para efetuar essa fiscalização, não há lugar a tomar em consideração nem circunstâncias individuais que demonstrem que a pessoa em causa conserva um elo de ligação ao Estado-Membro em causa com o fundamento num critério, não acolhido pelo legislador nacional, que permita excluir a aplicação do critério escolhido pelo legislador nacional no âmbito da sua competência para definir as condições de perda da nacionalidade, nem as consequências concretas e individuais que a perda da cidadania da União provocaria³⁵.

149. Tendo em conta estas considerações, proponho que se responda à segunda parte da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 20.º TFUE e o artigo 24.º da Carta se opõem a uma disposição legislativa como o artigo 16.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, por força da qual uma pessoa menor perde de pleno direito, salvo em casos excepcionais, a nacionalidade do seu Estado-Membro e, por conseguinte, o estatuto de cidadão da União, em consequência da perda da nacionalidade pelo seu progenitor.

³⁵ Assim, independentemente do mérito da sua pretensão, o facto de L. Duboux sustentar que a perda da nacionalidade neerlandesa e da cidadania da União a impediriam de ir estudar na União Europeia, pois os nacionais suíços não têm direito a uma bolsa Erasmus, não tem, na minha opinião, qualquer pertinência no contexto da apreciação da proporcionalidade do artigo 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa.

D. Quanto à limitação dos efeitos no tempo do acórdão do Tribunal de Justiça

150. Na audiência, o Governo neerlandês pediu a limitação no tempo dos efeitos do acórdão a proferir caso o Tribunal de Justiça decida que os artigos 15.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, n.º 1, alínea d), da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa são desproporcionados.

151. Este pedido não pode, em minha opinião, ser acolhido, mesmo que o Tribunal de Justiça chegasse, com efeito, a essa conclusão.

152. Importa recordar que, para que uma tal limitação possa ser decidida, é necessário que estejam preenchidos dois critérios essenciais, a saber, a boa-fé dos meios interessados e o risco de perturbações graves³⁶.

153. Mais especificamente, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as consequências financeiras que poderiam decorrer para um Estado-Membro de um acórdão proferido a título prejudicial não justificam, em si, a limitação dos efeitos desse acórdão no tempo.

154. Com efeito, o Tribunal de Justiça só recorreu a esta solução em circunstâncias bem precisas, nomeadamente quando existia um risco de repercussões económicas graves devidas, em especial, ao elevado número de relações jurídicas constituídas de boa-fé com fundamento na regulamentação considerada como estando validamente em vigor e se verificava que os particulares e as autoridades nacionais tinham sido incitados a adotar um comportamento não conforme com o direito da União em razão de uma incerteza objetiva e importante quanto ao alcance das disposições do direito da União, incerteza para a qual tinham eventualmente contribuído os próprios comportamentos adotados por outros Estados-Membros ou pela Comissão³⁷.

155. Em apoio do seu pedido, o Governo neerlandês não apresentou nenhuma prova sobre as eventuais perturbações graves e as repercussões económicas graves que poderia provocar o reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça, da incompatibilidade com o direito da União das disposições legislativas em causa no processo principal. Em particular, esse Governo limitou-se a indicar de forma lacónica que seriam numerosos os cidadãos neerlandeses a ter perdido a nacionalidade neerlandesa desde há vários anos, sem sequer fornecer o mais pequeno elemento que permita determinar o número de pessoas em questão, e quais poderiam ser as perturbações e as eventuais consequências económicas a que ficariam expostos os Países Baixos que decorreriam da recuperação da nacionalidade neerlandesa pelos indivíduos em causa.

156. Proponho, portanto, em todas as situações, indeferir o pedido do Governo neerlandês no sentido de o Tribunal de Justiça limitar no tempo os efeitos do acórdão a proferir.

IV. Conclusão

157. Por todas as considerações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial submetido pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos):

- 1) O artigo 20.º TFUE e o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma disposição legislativa, como o artigo 15.º, n.º 1, alínea c), e 4, da Rijkswet op het Nederlanderschap (Lei relativa à nacionalidade neerlandesa), por força da qual uma pessoa maior de idade, que tenha igualmente a nacionalidade

36 V. Acórdão de 19 de outubro de 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, n.º 65 e jurisprudência referida).

37 V., neste sentido, Acórdão de 19 de outubro de 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, n.º 66 e jurisprudência referida).

de um país terceiro, perde de pleno direito a nacionalidade de um Estado-Membro e, conseqüentemente, o estatuto de cidadão da União, pelo facto de ter tido a sua residência principal durante um período ininterrupto de dez anos no estrangeiro, e fora da União Europeia.

- 2) O artigo 20.º TFUE e o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição legislativa como o artigo 16.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, da Lei relativa à nacionalidade neerlandesa, por força da qual uma pessoa menor, que tenha igualmente a nacionalidade de um país terceiro, perde de pleno direito, salvo em casos excepcionais, a nacionalidade do seu Estado-Membro e, por conseguinte, o estatuto de cidadão da União, em consequência da perda da nacionalidade pelo seu progenitor.