

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

2 de Março de 2010*

No processo C-135/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 18 de Fevereiro de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 3 de Abril de 2008, no processo

Janko Rottmann

contra

Freistaat Bayern,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits e P. Lindh, presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (relator) e L. Bay Larsen, juízes,

* Língua do processo: alemão.

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

vistos os autos e após a audiência de 21 de Abril de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de J. Rottmann, por W. Meng, professeur, e H. Heinhold, Rechtsanwalt,
- em representação do Freistaat Bayern, por J. Mehler e M. Niese, Oberlandesanwälte,
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma, N. Graf Vitzthum e B. Klein, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, na qualidade de agente,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, na qualidade de agente,
- em representação do Governo estónio, por L. Uibo, na qualidade de agente,

- em representação do Governo helénico, por K. Georgiadis, S. Alexandridou e G. Papagianni, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo letão, por E. Eihmane, U. Dreimanis e K. Drēviņa, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo austríaco, por E. Riedl e T. Fülöp, na qualidade de agentes, assistidos por H. Eberwein, expert,

- em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por S. Grünheid e D. Maidani, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de Setembro de 2009,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação das disposições do Tratado CE relativas à cidadania da União Europeia.

- 2 Este pedido foi apresentado no contexto de um litígio que opõe J. Rottmann ao Freistaat Bayern, por este ter revogado a naturalização do recorrente no processo principal.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 A Declaração n.º 2, relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexada pelos Estados-Membros à Acta Final do Tratado da União europeia (JO 1992, C 191, p. 98), tem a seguinte redacção:

«A Conferência declara que, sempre que no Tratado que institui a Comunidade Europeia é feita referência aos nacionais dos Estados-Membros, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-Membro. [...]»

- 4 Nos termos da secção A da Decisão dos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992, relativa a determinados problemas levantados pela Dinamarca a respeito do Tratado da União Europeia (JO 1992, C 348, p. 1):

«As disposições da parte II do Tratado que institui a Comunidade Europeia relativas à cidadania da união conferem aos nacionais dos Estados-Membros direitos e protecção suplementares especificados nessa parte. Não substituem de modo algum a

cidadania nacional. A questão de saber se determinado indivíduo tem a nacionalidade de um Estado-Membro será resolvida exclusivamente por referência à lei nacional do Estado-Membro em causa.»

Legislações nacionais

Legislação alemã

- 5 O artigo 16.º, n.º 1, da Lei Fundamental da Alemanha (Grundgesetz) prevê:

«A nacionalidade alemã não pode ser revogada. A perda da nacionalidade só pode ocorrer por força de lei e, quando ocorre contra a vontade do interessado, apenas se este não se tornar apátrida por esse facto.»

- 6 O § 8 da Lei relativa à nacionalidade (Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz), na versão que foi aplicável até 31 de Dezembro de 1999, dispunha:

«Um estrangeiro que tenha fixado residência no território alemão pode, a seu pedido, ser naturalizado pelo *Land* em cujo território reside, desde que

1. [...]

2. Não preencha as condições de expulsão previstas nos §§ 46, n.ºs 1 a 4, e 47, n.ºs 1 e 2, da Lei relativa aos estrangeiros [(Ausländergesetz)],

3. Tenha encontrado, no lugar onde fixou residência, uma habitação independente ou um emprego.

[...]»

7 Segundo as disposições do direito alemão relativas à nacionalidade, aplicáveis no contexto do processo principal, a naturalização de um estrangeiro dependia, em princípio, da renúncia ou da perda da nacionalidade que tinha até então.

8 O § 48, n.ºs 1 e 2, do Código de Procedimento Administrativo do Freistaat Bayern (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) tem a seguinte redacção:

«(1) Um acto administrativo ilegal pode ser total ou parcialmente revogado, para o futuro ou retroactivamente, mesmo que se tenha tornado definitivo [...]

(2) Um acto administrativo ilegal que conceda uma prestação pecuniária única ou regular ou uma prestação em espécie divisível, ou que constitua a condição dessas concessões, não pode ser revogado enquanto o beneficiário confiar na existência do referido acto administrativo e a sua confiança for julgada digna de tutela após ponderação do interesse público da revogação [...] O beneficiário não pode invocar a legítima expectativa [...]

1. se tiver obtido o acto administrativo por defraudação, ameaças ou corrupção,
2. se tiver obtido o acto administrativo, fornecendo informações essencialmente falsas ou incompletas,
3. se tinha conhecimento da ilegalidade do acto administrativo ou se a ignorava em virtude de negligência grave.

N[estes] casos [...], o acto administrativo é revogado, em princípio, com efeitos retro-activos.»

Legislação austríaca

- 9 Nos termos do § 27, n.º 1, da Lei relativa à nacionalidade (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985, a seguir «StbG»):

«Quem adquira uma nacionalidade estrangeira a seu pedido, mediante declaração ou o seu consentimento expresso, perde a nacionalidade austríaca, se não lhe tiver sido expressamente concedido o direito de [a] conservar.»

- 10 A autorização para conservar a nacionalidade austríaca pressupõe, nos termos do § 28, n.º 1, primeiro parágrafo, da StbG, que a conservação da mesma seja no interesse da República da Áustria, em atenção a serviços que a pessoa em questão já tenha

prestado ou que este Estado-Membro possa esperar dela, ou em virtude de circunstâncias especiais que devam ser tomadas em conta.

- 11 Resulta das observações do Governo austríaco que, à luz do direito austríaco, a perda da nacionalidade estrangeira adquirida por naturalização, quer ocorra com efeitos *ex nunc* ou *ex tunc* na ordem jurídica do Estado de naturalização, não tem automaticamente como consequência que o interessado que tenha perdido a nacionalidade austríaca em virtude da aquisição dessa nacionalidade estrangeira recupere a nacionalidade austríaca com efeitos retroactivos.
- 12 Segundo este mesmo governo, nesse caso, a nacionalidade austríaca só pode ser readquirida através de decisão administrativa e na medida em que estejam reunidas as condições previstas para o efeito nos §§ 10 e seguintes da StbG.
- 13 O § 10 da StbG, na redacção que entrou em vigor em 23 de Março de 2006, dispõe:

«(1) Salvo disposição em sentido contrário na presente lei federal, a cidadania só pode ser concedida a um estrangeiro

1. se tiver permanecido legalmente e sem interrupção no território federal, pelo menos, desde há dez anos, e se aí tiver estabelecido domicílio pelo menos há cinco anos;
2. se não tiver sofrido nenhuma condenação transitada em julgado a pena de prisão aplicada por um órgão jurisdicional nacional ou estrangeiro, por um ou vários crimes dolosos, [...]

3. se não tiver sofrido nenhuma condenação transitada em julgado a pena de prisão aplicada por um órgão jurisdicional, por delito financeiro;

4. se não estiver em curso contra ele procedimento penal num órgão jurisdicional nacional, por crime doloso ou por delito financeiro passível de pena de prisão;

[...]

(2) A cidadania não pode ser concedida a um estrangeiro

[...]

2. se tiver sofrido mais de uma condenação transitada em julgado, por infracção administrativa grave com um grau de gravidade especial, [...]

[...]

(4) A condição referida no n.º 1, primeiro parágrafo, bem como o impedimento à concessão referido no n.º 2, segundo parágrafo, [...] não [são] aplicáveis

1. a um estrangeiro que resida no território federal, que tenha tido a cidadania durante um período mínimo de dez anos ininterruptos e a tenha perdido por razão diferente da revogação [...];

[...]»

Direito Internacional

A Declaração Universal dos Direitos do Homem

- ¹⁴ O artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948, dispõe que:

«1. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.

2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.»

Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia

- 15 O artigo 7.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, aprovada em Nova Iorque, em 30 de Agosto de 1961, que entrou em vigor em 13 de Dezembro de 1975, tem a seguinte redacção:

«1. a) Se a legislação de um Estado contratante previr o repúdio, este só implica a perda da nacionalidade se o indivíduo repudiado possuir ou adquirir outra;

[...]

2. Um indivíduo que tenha a nacionalidade de um Estado contratante e que peça a naturalização num país estrangeiro só perde a sua nacionalidade se adquirir ou tiver recebido a garantia de adquirir a nacionalidade deste país.

3. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5 do presente artigo, ninguém pode perder a sua nacionalidade por deixar o país cuja nacionalidade possui, por residir no estrangeiro, por não se registar ou por qualquer outra razão semelhante, se, por esse facto, se tornar apátrida.

4. A perda da nacionalidade que afecte um indivíduo naturalizado pode ser motivada pela residência no estrangeiro durante um período cuja duração, fixada pelo Estado contratante, não pode ser inferior a sete anos consecutivos, se o interessado não declarar às autoridades competentes a sua intenção de conservar a sua nacionalidade.

[...]

6. Fora dos casos previstos neste artigo, um indivíduo não pode perder a nacionalidade de um Estado contratante se, por esse facto, se tornar apátrida, mesmo que essa perda não esteja expressamente excluída por qualquer outra disposição da presente Convenção.»

16 O artigo 8.º da mesma Convenção dispõe:

«1. Os Estados contratantes não privam nenhum indivíduo da sua nacionalidade, se esta privação o tornar apátrida.

2. Não obstante o que dispõe o n.º 1 do presente artigo, um indivíduo pode ser privado da nacionalidade de um Estado contratante:

- a) Nos casos em que, por força dos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º, é permitido impor a perda da nacionalidade;
- b) Se tiver obtido essa nacionalidade através de falsas declarações ou de qualquer outro acto fraudulento.

[...]

4. Um Estado contratante só pode fazer uso da faculdade de privar um indivíduo da sua nacionalidade nas condições definidas nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo, em conformidade com a lei, devendo esta garantir ao interessado a possibilidade de exercer todos os seus direitos de defesa num órgão jurisdicional ou noutro organismo independente.»

- 17 O artigo 9.º da mesma Convenção dispõe que os Estados contratantes não podem privar da sua nacionalidade nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos, por razões de ordem racial, étnica, religiosa ou política.

Convenção Europeia sobre a Nacionalidade

- 18 A Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 6 de Novembro de 1997, foi aprovada no quadro do Conselho da Europa e entrou em vigor em 1 de Março de 2000. É aplicável, desde essa data, na Áustria, e foi ratificada pela República Federal da Alemanha, em 11 de Maio de 2005. Nos termos do artigo 3.º desta Convenção:

«1. Cada Estado determinará quem são os seus nacionais nos termos do seu direito interno.

2. Tal direito será aceite por outros Estados na medida em que seja consistente com as convenções internacionais aplicáveis, com o direito internacional consuetudinário e com os princípios legais geralmente reconhecidos no tocante à nacionalidade.»

19 O artigo 4.º da referida Convenção prevê:

«As normas de cada Estado sobre a nacionalidade basear-se-ão nos seguintes princípios:

- a) Todos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade;
- b) A apatridia deverá ser evitada;
- c) Nenhum indivíduo será arbitrariamente privado da sua nacionalidade;

[...]»

20 O artigo 7.º da mesma Convenção tem o teor seguinte:

«1. Um Estado Parte não poderá prever, no seu direito interno, a perda da sua nacionalidade *ex lege* ou por sua iniciativa, excepto nos seguintes casos:

- a) Aquisição voluntária de outra nacionalidade;

- b) Aquisição da nacionalidade do Estado Parte mediante conduta fraudulenta, informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos relevantes atribuíveis ao requerente;

[...]

3. O direito interno de um Estado Parte não deverá prever a perda da sua nacionalidade nos termos dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo se o indivíduo em causa se tornar, conseqüentemente, um apátrida, com excepção dos casos previstos no n.º 1, alínea b), do presente artigo.»

- ²¹ O artigo 9.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade prevê que cada Estado Parte facilitará, nos casos e condições previstos no seu direito interno, a recuperação da sua nacionalidade por anteriores nacionais que residam legal e habitualmente no seu território.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- ²² O recorrente no processo principal nasceu em Graz (Áustria) e era, inicialmente, cidadão da República da Áustria pelo nascimento.
- ²³ Em 1995, transferiu a sua residência para Munique (Alemanha), depois de ter sido ouvido pelo Landesgericht für Strafsachen Graz (Tribunal Penal de Graz) num inquérito que lhe dizia respeito, instaurado por suspeita de actividades fraudulentas graves — que ele refuta — no exercício da sua profissão.

- 24 Em Fevereiro de 1997, o Landesgericht für Strafsachen Graz emitiu um mandado de captura nacional contra o recorrente no processo principal.
- 25 Este pediu a nacionalidade alemã em Fevereiro de 1998. No processo de naturalização, não declarou que corria contra ele um procedimento penal na Áustria. O documento de naturalização, datado de 25 de Janeiro de 1999, foi-lhe entregue em 5 de Fevereiro de 1999.
- 26 A naturalização do recorrente no processo principal, na Alemanha, teve como consequência, nos termos do direito austríaco, a perda da sua nacionalidade austríaca.
- 27 Em Agosto de 1999, o município de Munique foi informado pelas autoridades municipais de Graz de que o recorrente no processo principal era alvo de um mandado de captura emitido nesta cidade. Além disso, em Setembro de 1999, o Ministério Público austríaco informou o município de Munique de que, designadamente, o recorrente no processo principal já tinha sido alvo de procedimento penal, em Julho de 1995, pelo Landesgericht für Strafsachen Graz.
- 28 Atentas estas circunstâncias, o Freistaat Bayern, após ter ouvido o recorrente no processo principal, decidiu revogar retroactivamente a naturalização, por decisão de 4 de Julho de 2000, com o fundamento de que este dissimulara o facto de que era alvo de procedimento penal na Áustria e que, por conseguinte, tinha obtido a nacionalidade alemã fraudulentamente. A revogação da naturalização obtida na Alemanha ainda não é definitiva, em virtude do recurso de anulação interposto dessa decisão pelo recorrente no processo principal.
- 29 Decidindo sobre o recurso em segunda instância, o Bayerischer Verwaltungsgesichtshof (Tribunal Administrativo do *Land* da Baviera) decidiu, por acórdão de 25 de Outubro de 2005, que a revogação da naturalização do recorrente no processo principal, baseada no § 48, n.º 1, primeiro parágrafo, do Código de Procedimento Administrativo do *Land* da Baviera, é compatível com o direito alemão, mesmo que

essa revogação viesse a ter como consequência, quando se tornasse definitiva, a apátrida do interessado.

- 30 Desse acórdão de 25 de Outubro de 2005, o recorrente no processo principal interpôs recurso de «Revision», actualmente pendente no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal Administrativo Supremo).
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio observa que a naturalização obtida de modo fraudulento pelo recorrente no processo principal era ilegal desde o início e, por consequência, podia ser revogada pelas autoridades alemãs, no exercício do seu poder de apreciação. O mesmo tribunal precisa que, nos termos das disposições pertinentes do direito austríaco, a saber, a StbG, o recorrente no processo principal não preenche actualmente as condições para ser imediatamente reintegrado na nacionalidade austríaca.
- 32 No seu acórdão, o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof tinha observado que, no caso de, em virtude da revogação duma naturalização obtida fraudulentamente, uma pessoa se tornar apátrida, com a consequência de perder a cidadania da União, basta, para respeitar a reserva formulada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 7 de Julho de 1992, Micheletti e o. (C-369/90, Colect., p. I-4239) — nos termos da qual os Estados-Membros devem exercer a sua competência em matéria de nacionalidade no respeito do direito da União —, que a importância dos direitos conferidos por força dessa cidadania da União seja tida em conta pela autoridade competente da Alemanha, no exercício do seu poder de apreciação. Segundo o referido órgão jurisdicional, pressupor que, no direito da União, há a obrigação de não proceder à revogação duma naturalização obtida de modo fraudulento teria por consequência afectar, na sua essência, o poder soberano dos Estados-Membros, reconhecido pelo artigo 17.º, n.º 1, CE, de definirem as condições de aplicação do seu direito da nacionalidade.
- 33 Pelo contrário, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a importância e o alcance da reserva formulada no acórdão Micheletti e o., já referido, ainda não foram clarificados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Segundo esse órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça ter-se-á limitado a deduzir dessa reserva o princípio de que um Estado-Membro não pode restringir os efeitos da atribuição da nacionalidade

por outro Estado-Membro, impondo uma condição adicional para o reconhecimento dessa nacionalidade tendo em vista o exercício de uma liberdade fundamental prevista pelo Tratado CE. Não é suficientemente claro se o estatuto de apatridia e a perda da cidadania da União anteriormente adquirida de modo regular, em virtude da revogação da naturalização, é compatível com o direito da União, em particular com o artigo 17.º, n.º 1, CE.

34 O órgão jurisdicional de reenvio considera que é pelo menos possível que a República da Áustria, como Estado-Membro da nacionalidade originária do recorrente no processo principal, seja obrigada, por força do princípio da lealdade da União e tomando em consideração os valores inscritos na Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia e no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, a interpretar e aplicar o seu direito nacional ou a adaptá-lo de modo a evitar que a pessoa em causa se torne apátrida, quando, como no processo principal, essa pessoa não tiver sido autorizada a conservar a sua nacionalidade de origem, na sequência da aquisição duma nacionalidade estrangeira.

35 Nestas condições, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O direito comunitário opõe-se à consequência jurídica da perda da cidadania da União (e dos correspondentes direitos e liberdades fundamentais), pelo facto de a revogação de uma naturalização obtida dolosa, astuciosa e fraudulentamente na federação de um Estado-Membro (Alemanha), em si mesma válida face ao direito nacional (alemão), conjugada com o direito da nacionalidade de outro Estado-Membro (Áustria), gerar uma situação de apatridia, em razão da não renovação da nacionalidade austríaca de origem, como acontece com o recorrente?»

- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: O Estado-Membro [...] que naturalizou o cidadão da União e que pretende revogar a naturalização fraudulenta deve, à luz do direito comunitário, abster-se definitiva ou temporariamente da revogação da naturalização, enquanto ou na medida em que a mesma tiver a consequência jurídica de perda da cidadania da União (e dos correspondentes direitos e liberdades fundamentais), descrita na primeira questão, ou o outro Estado-Membro (Áustria), o anterior Estado da nacionalidade, é obrigado pelo direito comunitário a interpretar, aplicar ou mesmo adaptar o seu direito nacional de modo a que essa consequência jurídica não se concretize?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão e à primeira parte da segunda

- ³⁶ Com a primeira questão e a primeira parte da segunda, que se devem apreciar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o direito da União, designadamente o artigo 17.º CE, se opõe a que um Estado-Membro revogue a nacionalidade desse Estado-Membro que concedera, por naturalização, a um cidadão da União, que a adquirira de modo fraudulento, na medida em que essa revogação priva o interessado do seu estatuto de cidadão da União e do benefício dos direitos correspondentes, tornando-o apátrida, uma vez que a aquisição da nacionalidade desse Estado-Membro, por naturalização, implicara a perda por esse cidadão da nacionalidade do seu Estado-Membro de origem.
- ³⁷ Todos os governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, o Freistaat Bayern e a Comissão das Comunidades Europeias alegam que as regras relativas à aquisição e à perda da nacionalidade são da competência dos Estados-Membros. Alguns deles deduzem daí que uma decisão de revogação da naturalização como a que está em causa no processo principal não pode estar abrangida pelo direito da União. Remetem, a este respeito, para a Declaração n.º 2, relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexada pelos Estados-Membros à Acta Final do Tratado UE.

- 38 Os Governos alemão e austríaco também alegam que, no momento da decisão de revogação da naturalização do recorrente no processo principal, este era cidadão alemão, residente na Alemanha, ao qual era dirigido um acto administrativo emanado duma autoridade alemã. Segundo estes governos, apoiados pela Comissão, trata-se de uma situação puramente interna, que não tem conexão alguma com o direito da União, não devendo este aplicar-se pelo simples facto de um Estado-Membro adoptar uma medida relativamente a um dos seus cidadãos. O facto de, numa situação como a do processo principal, o interessado ter exercido o seu direito de livre circulação antes da sua naturalização não pode constituir, por si só, um elemento transfronteiriço susceptível de influenciar a revogação da referida naturalização.
- 39 Deve observar-se a este respeito que, segundo jurisprudência assente, a definição das condições de aquisição e de perda de nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-Membro (acórdão Micheletti e o., já referido, n.º 10; e acórdãos de 11 de Novembro de 1999, Mesbah, C-179/98, Colect., p. I-7955, n.º 29, e de 19 de Outubro de 2004, Zhu e Chen, C-200/02, Colect., p. I-9925, n.º 37).
- 40 É certo que a Declaração n.º 2, relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexada pelos Estados-Membros à Acta Final do Tratado UE, bem como a decisão dos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992, relativa a determinados problemas levantados pela Dinamarca a respeito do Tratado UE, que se destinavam a clarificar uma questão particularmente importante para os Estados-Membros, a saber, a delimitação do âmbito de aplicação *ratione personae* das disposições da União que fazem referência ao conceito de cidadão, devem ser tomadas em consideração como instrumentos de interpretação do Tratado CE, especialmente para determinar o respectivo âmbito de aplicação *ratione personae*.
- 41 Todavia, o facto de uma matéria ser da competência dos Estados-Membros não impede que, em situações abrangidas pelo direito da União, as normas nacionais em causa devam respeitar este direito [v., neste sentido, acórdãos de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz, C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 17 (respeitante a uma legislação nacional em matéria penal e de processo penal); de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 25 (respeitante a normas nacionais que

regem o nome das pessoas); de 12 de Julho de 2005, Schempp, C-403/03, Colect., p. I-6421, n.º 19 (respeitante a normas nacionais relativas à fiscalidade directa); e de 12 de Setembro de 2006, Espanha/Reino Unido, C-145/04, Colect., p. I-7917, n.º 78 (respeitante a normas nacionais que determinam os titulares do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu)].

- 42 É evidente que a situação de um cidadão da União, como a do recorrente no processo principal, confrontado com uma decisão de revogação da naturalização adoptada pelas autoridades de um Estado-Membro, que o coloca, após ter perdido a nacionalidade originária de outro Estado-Membro, numa situação susceptível de implicar a perda do estatuto conferido pelo artigo 17.º CE e dos direitos correspondentes, é abrangida, pela sua própria natureza e pelas suas consequências, pelo direito da União.
- 43 Como o Tribunal de Justiça já declarou várias vezes, o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros (v., nomeadamente, acórdãos de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 31 e de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R, C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 82).
- 44 O artigo 17.º, n.º 2, CE liga ao referido estatuto os direitos e os deveres previstos no Tratado CE, nomeadamente o de invocar o artigo 12.º CE em todas as situações abrangidas pela aplicação *ratione materiae* do direito da União (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 62, e acórdão Schempp, já referido, n.º 17).
- 45 Por isso, os Estados-Membros devem respeitar o direito da União no exercício da sua competência em matéria de nacionalidade (acórdãos Micheletti e o., já referido, n.º 10; Mesbah, já referido, n.º 29; de 20 de Fevereiro de 2001, Kaur, C-192/99, Colect., p. I-1237, n.º 19; e Zhu e Chen, já referido, n.º 37).

- 46 Nestas condições, compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre as questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que respeitam às condições em que um cidadão da União, pelo facto de perder a sua nacionalidade, pode perder essa qualidade de cidadão da União e, como consequência, ser privado dos direitos correspondentes.
- 47 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se essencialmente sobre a reserva formulada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, referida no n.º 45 do presente acórdão, segundo a qual os Estados-Membros devem exercer a sua competência em matéria de nacionalidade, no respeito do direito da União, e sobre as consequências dessa reserva numa situação como a do processo principal.
- 48 A reserva segundo a qual se deve respeitar o direito da União não ofende o princípio de direito internacional já reconhecido pelo Tribunal de Justiça, recordado no n.º 39 do presente acórdão, de que os Estados-Membros são competentes para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, mas consagra o princípio de que, quando se trate de cidadãos da União, o exercício dessa competência, na medida em que afecte os direitos conferidos e protegidos pela ordem jurídica da União, como é designadamente o caso de uma decisão de revogação da naturalização como a que está em causa no processo principal, é susceptível de fiscalização jurisdicional à luz do direito da União.
- 49 Contrariamente à recorrente no litígio que deu origem ao acórdão Kaur, já referido, que, por não se integrar no conceito de nacional do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, não podia ser privada dos direitos que decorrem do estatuto de cidadão da União, o recorrente no processo principal teve incontestavelmente as nacionalidades austríaca e, posteriormente, alemã e, por conseguinte, gozou do referido estatuto e dos direitos correspondentes.
- 50 Todavia, como alegaram diversos governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, quando uma decisão de revogação da naturalização, como a que está em causa no processo principal, é motivada pela fraude cometida pelo interessado no contexto da aquisição da nacionalidade em causa, essa decisão pode ser compatível com o direito da União.

- 51 Com efeito, uma decisão de revogação da naturalização em virtude de actos fraudulentos corresponde a um motivo de interesse geral. A este propósito, é legítimo que um Estado-Membro queira proteger a particular relação de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais e a reciprocidade dos direitos e deveres, que são o fundamento da relação de nacionalidade.
- 52 Esta conclusão quanto à legitimidade, em princípio, duma decisão de revogação da naturalização tomada em circunstâncias como as do processo principal é corroborada pelas disposições pertinentes da Convenção para a Redução dos Casos de Apátrida. Com efeito, o seu artigo 8.º, n.º 2, dispõe que um indivíduo pode ser privado da nacionalidade de um Estado contratante, se a tiver obtido através de falsas declarações ou de qualquer outro acto fraudulento. Do mesmo modo, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade não proíbe um Estado parte de privar um indivíduo da sua nacionalidade, mesmo que este se torne desse modo apátrida, quando essa nacionalidade tenha sido adquirida na sequência de actos fraudulentos, através de informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos relevantes atribuíveis ao requerente.
- 53 A referida conclusão é, além disso, compatível com o princípio de direito internacional geral, segundo o qual ninguém pode ser privado arbitrariamente da sua nacionalidade, e este princípio é reproduzido no artigo 15.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no artigo 4.º, alínea c), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. Com efeito, quando um Estado priva uma pessoa da sua nacionalidade, em virtude do seu comportamento fraudulento, legalmente provado, essa privação não pode ser considerada um acto arbitrário.
- 54 Estas considerações sobre a legitimidade, em princípio, duma decisão de revogação da naturalização em virtude de actos fraudulentos continuam válidas, em princípio, quando essa revogação tem por consequência que a pessoa perca, para além da nacionalidade do Estado-Membro de naturalização, a cidadania da União.
- 55 Todavia, nesse caso, compete ao órgão jurisdicional de reenvio averiguar se a decisão de revogação em causa no processo principal respeita o princípio da proporcionalidade,

no que respeita às consequências que implica para a situação da pessoa interessada, à luz do direito da União, para além de, se necessário, examinar a proporcionalidade dessa decisão à luz do direito nacional.

- 56 Por conseguinte, dada a importância que o direito primário atribui ao estatuto de cidadão da União, há que ter em conta, no exame duma decisão de revogação da naturalização, 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. A este propósito, importa essencialmente verificar, nomeadamente, 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.
- 57 No que se refere, em especial, a este último aspecto, não se pode considerar que um Estado-Membro cuja nacionalidade tenha sido adquirida de modo fraudulento está obrigado, nos termos do artigo 17.º CE, a abster-se da revogação da naturalização, pela simples razão de que o interessado não readquiriu a nacionalidade do seu Estado de origem.
- 58 No entanto, incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar se, atentas todas as circunstâncias pertinentes, 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.
- 59 À luz do que fica exposto, deve responder-se à primeira questão e à primeira parte da segunda que o direito da União, nomeadamente o artigo 17.º CE, não se opõe a que um Estado-Membro revogue a nacionalidade desse Estado-Membro, que concedera, por naturalização, a um cidadão da União, quando esta tenha sido obtida de modo fraudulento, desde que a decisão de revogação respeite o princípio da proporcionalidade.

Quanto à segunda parte da segunda questão prejudicial

- 60 Na segunda parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, quando um cidadão da União, que se encontre numa situação como a do recorrente no processo principal, é confrontado com uma decisão de revogação da naturalização susceptível de implicar a perda do seu estatuto de cidadão da União, o direito da União, nomeadamente o artigo 17.º CE, deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro cuja nacionalidade possuía originariamente tem a obrigação de interpretar a sua legislação nacional de modo a evitar essa perda, permitindo-lhe readquirir essa nacionalidade.
- 61 No caso vertente, há que observar que a revogação da naturalização adquirida na Alemanha pelo recorrente no processo principal não se tornou definitiva e que não foi tomada nenhuma decisão relativamente ao seu estatuto pelo Estado-Membro cuja nacionalidade possuía originariamente, a saber, a República da Áustria.
- 62 No quadro do presente reenvio prejudicial, há que lembrar que os princípios que decorrem do presente acórdão no que respeita à competência dos Estados-Membros em matéria de nacionalidade e a obrigação destes de exercerem essa competência no respeito do direito da União se aplicam tanto ao Estado-Membro de naturalização como ao Estado-Membro da nacionalidade de origem.
- 63 Todavia, o Tribunal de Justiça não se pode pronunciar sobre a questão de saber se o direito da União se opõe a uma decisão que ainda não foi adoptada. Como alegou o Governo austríaco na audiência, incumbirá eventualmente às autoridades austríacas adoptar uma decisão quanto à questão de saber se o recorrente no processo principal readquire a sua nacionalidade de origem e, se necessário, aos órgãos jurisdicionais austríacos apreciar a respectiva regularidade, quando vier a ser tomada, à luz dos princípios que decorrem do presente acórdão.

- 64 Dadas as considerações precedentes, não há que proferir decisão, no quadro deste reenvio prejudicial, sobre a segunda parte da segunda questão.

Quanto às despesas

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

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

O direito da União, nomeadamente o artigo 17.º CE, não se opõe a que um Estado-Membro revogue a nacionalidade desse Estado-Membro, que concedera, por naturalização, a um cidadão da União Europeia, quando esta tenha sido obtida de modo fraudulento, desde que a decisão de revogação respeite o princípio da proporcionalidade.

Assinaturas