Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 4 de outubro de 2024[1]

Processo C-181/23

Comissão Europeia
contra

República de Malta

«Incumprimento das obrigações que incumbem a um Estado-Membro por força do artigo 20.º TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE — Regime da cidadania por investimento — Naturalização de nacionais de países terceiros em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados — Ausência de um vínculo real entre os requerentes de naturalização e um Estado-Membro»

Objeto da ação

1. A presente ação, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, foi intentada na sequência da adoção e operacionalização do regime da Cidadania Maltesa por Naturalização por Serviços Excecionais por Investimento Direto (2020) (a seguir «regime de cidadania de 2020»)[2]. A Comissão Europeia solicita uma declaração segundo a qual, ao ter estabelecido e aplicado o regime de cidadania de 2020, que permite a naturalização de pessoas em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados não obstante a ausência de um vínculo real entre estas e a República de Malta, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 20.º TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE.

2. A República de Malta sustenta que a ação da Comissão é improcedente, tanto de direito como de facto. O direito da União não regula as condições em que as pessoas podem adquirir a nacionalidade de um Estado-Membro, a menos que essas condições sejam suscetíveis de pôr em risco, de forma geral e sistemática, os valores e objetivos da União. Nem o Direito Internacional Público[3] nem o direito da União exigem que uma pessoa tenha um «vínculo efetivo prévio» com um Estado antes da sua naturalização. A República de Malta alega igualmente que a Comissão simplificou excessivamente o regime de cidadania de 2020 numa tentativa de «conduzir» o Tribunal de Justiça a proceder a uma apreciação errada dos factos.

1 Língua original: inglês.

2 O regime de cidadania de 2020 consiste na Lei da Cidadania de 2020 e no Regulamento de 2020, descritos nos n.ºs 5 a 7 das presentes conclusões.

3 A seguir «direito internacional».

Quadro jurídico — Direito maltês

Maltese Citizenship Act

3. O Maltese Citizenship Act (a seguir «Lei da Cidadania de Malta») regula a aquisição, a privação e a renúncia da cidadania maltesa [4]. O artigo 10.º desta lei estabelece as condições de naturalização ordinária. Por força do artigo 10.º, n.º 1, pode ser concedido um certificado de naturalização como cidadão de Malta a um requerente que demonstre ao ministro [5] que preenche as seguintes condições:

«a) ter residido em Malta durante o período de doze meses imediatamente anterior à data do pedido; e

b) ter, durante os seis anos imediatamente anteriores ao referido período de doze meses, residido em Malta por períodos que, no total, não sejam inferiores a quatro anos; e

c) possuir um conhecimento adequado da língua maltesa ou da língua inglesa; e

d) ter boa conduta; e

e) poder vir a ser um bom cidadão de Malta.»

4. Ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei da Cidadania de Malta, se o ministro considerar apropriado atendendo às circunstâncias especiais do caso concreto, pode permitir que os períodos anteriores de residência que tenham ocorrido há mais de sete anos antes da data do pedido sejam tidos em conta no cálculo do total referido na alínea b). O Regulamento da Cidadania de 1989 (conforme alterado) estabelece regras pormenorizadas aplicáveis aos pedidos de naturalização com base no artigo 10.º, n.º 1, da Lei da Cidadania de Malta [6].

[4] Lei da Cidadania de Malta (cap. 188), Lei XXX de 1965, conforme alterada pelas Leis: II de 1970, XXXI de 1972, LVIII de 1974, XXXI de 1975, IX de 1977, XIII de 1983, XXIV de 1989, IV de 2000 e X de 2007; e Aviso Legal 410 de 2007 e Lei XV de 2013, Leis XXIV e XXVI de 2017 e Leis XV e XXXVIII de 2020.

[5] O artigo 2.º, n.º 1, da Lei da Cidadania de Malta prevê que «o ministro» é «o ministro competente pelas questões relacionadas com a cidadania maltesa e, na medida dos poderes conferidos, inclui qualquer pessoa autorizada por esse ministro a agir em seu nome».

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations [Legislação subsidiária (L.S.) 188.01 Regulamento da Cidadania de 1 de agosto de 1989 (Decreto-Lei 106 de 1989, conforme alterado pelos Decretos-Leis 16 de 1993, 232 de 1997, 26 de 2000, 188 e 410 de 2007, 17 e 63 de 2014; Lei XIII de 2015, 336 de 2017 e 214 de 2019 e 443 de 2020)].

Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020

5. Em 28 de julho de 2020, a República de Malta adotou o Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 [Lei da Cidadania de Malta (alteração n.º 2) de 2020 (a seguir «Lei da Cidadania de 2020»)] [7]. O artigo 3.º desta lei substituiu o artigo 10.º, n.º 9, da Lei da Cidadania de Malta pelo seguinte texto:

«Sem prejuízo das disposições desta ou de qualquer outra lei, o ministro pode conceder um certificado de naturalização como cidadão de Malta a um estrangeiro ou apátrida que tenha prestado serviços excecionais à República de Malta ou à humanidade, ou cuja naturalização seja de interesse excecional para a República de Malta, e que cumpra os requisitos estabelecidos na presente lei. Para efeitos do presente número, "excecionais" significa manifestamente superiores e refere-se principalmente às contribuições de cientistas, investigadores, atletas, desportistas, artistas, agentes culturais, investidores e empresários: desde que o ministro conceda também um certificado de naturalização a uma pessoa elegível que esteja a cargo de um estrangeiro ou de um apátrida que tenha prestado serviços excecionais à República de Malta através de investimentos: Desde que, adicionalmente, essa pessoa apresente um pedido segundo as modalidades previstas e após prestar o juramento de lealdade em Malta.»

6. Em 20 de novembro de 2020, a República de Malta adotou [8] os Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 [Regulamento de Concessão de Cidadania por Serviços Excecionais de 2020 (a seguir «regulamento de 2020»)] [9]. As partes III e IV do regulamento de 2020 contêm regras pormenorizadas que regem o tratamento dos pedidos de naturalização por serviços excecionais por mérito e «por investimento direto no desenvolvimento económico e social da República de Malta» [10]. Os investidores estrangeiros [11] podem pedir a naturalização no âmbito da segunda categoria se cumprirem ou se se comprometerem a cumprir os seguintes requisitos:

a) fazer uma contribuição de 600 000 euros ou de 750 000 euros ao Governo Maltês, dos quais 10 000 euros devem ser pagos como depósito não reembolsável juntamente com a apresentação dos pedidos de residência ou do formulário de elegibilidade, vencendo-se o saldo após a aprovação do pedido de naturalização;

[7] Lei XXXVIII de 2020, publicada em 31 de julho de 2020. Em 15 de novembro de 2013, a República de Malta adotou a Lei XV de 2013 que altera a Lei da Cidadania de Malta [cap. 188 (15 de novembro de 2013)] (a seguir «Lei da Cidadania de 2013»). Paralelamente ao procedimento estabelecido no artigo 10.º, n.º 1, da Lei da Cidadania de Malta, a Lei da Cidadania de 2013 estabeleceu uma via acelerada para a naturalização através da participação num «programa de investimento individual», regido por requisitos e procedimentos distintos. O Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [Regulamento do Programa de Investimento Individual da República de Malta de 2014 (Legislação subsidiária 188.03 das Leis de Malta)], adotado ao abrigo do Decreto-Lei 47 de 2014 e publicado no Diário do Governo de Malta em 4 de fevereiro de 2014 (a seguir «regulamento de 2014») foi revogado em 20 de novembro de 2020 pelo Decreto-Lei 437 de 2020. Aplica-se um limite de 1 800 requerentes aprovados (excluindo as pessoas a cargo) ao regime adotado ao abrigo da Lei da Cidadania de 2013 e do regulamento de 2014 (a seguir «regime de cidadania de 2014»). Não obstante as semelhanças entre os regimes de cidadania de 2014 e 2020 e as numerosas referências a ambos nos articulados, a presente ação por incumprimento está circunscrita ao regime de cidadania de 2020.

[8] Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9, da Lei da Cidadania de Malta, conforme alterada pela Lei da Cidadania de 2020.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (Legislação subsidiária 188.06 das Leis de Malta). O regulamento de 2020 foi adotado ao abrigo do Decreto-Lei 437 de 2020.

[10] Embora o regulamento de 2020 tenha revogado o regulamento de 2014, a regra 31, n.º 1, segundo parágrafo, do regulamento de 2020 mantém o regulamento de 2014 em vigor até ser atingido o número máximo de 1 800 pedidos permitidos ao abrigo deste último.

[11] Os pedidos podem incluir os familiares «a cargo» do requerente, com a condição, entre outras, de ser efetuado um pagamento adicional de 50 000 euros por cada um deles. V. regra 16, n.º 3, do regulamento de 2020 e n.º 1, alínea b), do primeiro anexo desse regulamento.

b) adquirir e deter um bem imóvel residencial em Malta com um valor mínimo de 700 000 euros ou tomar de arrendamento um bem imóvel residencial em Malta por um período mínimo de cinco anos com uma renda anual mínima de 16 000 euros;

c) doar um mínimo de 10 000 euros a uma organização ou sociedade não governamental registada, ou aprovada de outro modo pelas autoridades de caráter filantrópico, cultural, desportivo, científico, de bem-estar dos animais ou artístico;

d) ter residido em Malta durante um período de 36 meses (quando o pagamento ascender a 600 000 euros), período esse que pode ser reduzido para um mínimo de 12 meses, desde que seja realizado um investimento direto excecional, nomeadamente um pagamento não inferior a 750 000 euros;

e) ter sido aprovado numa avaliação de elegibilidade pelas autoridades e estar autorizado a apresentar um pedido de naturalização em conformidade com o artigo 10 do regulamento de 2020.

7. Nos termos do artigo 19 do regulamento de 2020, o «número de certificados concedidos de Cidadania Maltesa por Naturalização por Serviços Excecionais por Investimento Direto, excluindo pessoas a cargo, não deve exceder quatrocentos (400) por ano e, em todo o caso, o montante total acumulado de requerentes aprovados, excluindo pessoas a cargo, não deve exceder mil e quinhentos (1 500)».

Procedimento pré-contencioso

8. Em 20 de outubro de 2020, a Comissão enviou à República de Malta uma notificação para cumprir. A Comissão manifestou a sua preocupação pelo facto de o Programa de Investimento Individual adotado ao abrigo da Lei da Cidadania de Malta, conforme alterada pela Lei da Cidadania de 2013 e pelo regulamento de 2014, ser incompatível com a cidadania da União instituída pelo artigo 20.º TFUE e com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Em 9 de junho de 2021, a Comissão enviou à República de Malta uma notificação para cumprir complementar, na qual observava que, uma vez que o quadro legislativo revisto do regime de cidadania de 2020 não alterava a sua natureza transacional, pelo que violava o artigo 20.º TFUE e o artigo 4.º, n.º 3, TUE.

9. A República de Malta respondeu a esta carta em 6 de agosto de 2021. Não concordou com a apreciação da Comissão. Alegou, nomeadamente, que a posição da Comissão era incompatível com o princípio da atribuição, na medida em que invadia um domínio da soberania dos Estados-Membros.

10. Em 2 de março de 2022, a República de Malta suspendeu o seu regime de cidadania por investimento relativamente aos nacionais russos e bielorrussos até nova ordem.

11. Em 6 de abril de 2022, a Comissão enviou à República de Malta um parecer fundamentado. A Comissão reiterou e desenvolveu os argumentos que tinha exposto na sua notificação para cumprir e na notificação para cumprir complementar. Na sua resposta, a República de Malta discordou da apreciação da Comissão e sustentou que o seu quadro legislativo em matéria de cidadania por investimento era plenamente conforme com o direito da União.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

12. Por petição apresentada em 22 de março de 2023, a Comissão intentou a presente ação no Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, pedindo que seja declarado que:

«ao [ter adotado] e [aplicado] um programa institucionalizado, como o programa intitulado Cidadania Maltesa por Naturalização por Serviços Excecionais por Investimento Direto, com base no artigo 10.º, n.º 9, da Lei da Cidadania de Malta, conforme alterada pela Lei da Cidadania de Malta (alteração n.º 2), de 2020, e pelo Regulamento de Concessão de Cidadania por Serviços Excecionais, de 2020, que [permite a] naturalização na ausência de [um vínculo real] entre os requerentes e o país, em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 20.º TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE.»

13. A Comissão solicita igualmente que a República de Malta seja condenada nas despesas.

14. Na sua contestação, apresentada em 27 de junho de 2023, a República de Malta pede que o Tribunal de Justiça se digne julgar improcedente a presente ação e condenar a Comissão nas despesas.

15. Após uma nova troca de articulados, em 17 de junho de 2024 foi realizada uma audiência na qual a Comissão e a República de Malta apresentaram alegações e responderam às perguntas do Tribunal de Justiça.

Análise jurídica

Argumentos das partes

16. A ação da Comissão consiste numa única acusação, que a mesma divide em três partes.

17. Em primeiro lugar, a Comissão observa que, embora os Estados-Membros tenham competência para adotar normas que regulem a aquisição da sua nacionalidade, o direito da União limita o exercício desta competência [12]. O conceito de confiança mútua está subjacente à cidadania da União. O respeito por essa confiança mútua proíbe os Estados-Membros de adotarem normas em matéria de cidadania que ponham em causa a essência, o valor e a integridade da cidadania da União. O estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros [13]. O direito da União impõe obrigações significativas aos Estados-Membros no que respeita ao tratamento dos cidadãos da União que pretendem invocar os direitos que a cidadania da União lhes confere. Uma vez que a atribuição da nacionalidade de um Estado-Membro implica automaticamente a aquisição da cidadania da União e o gozo dos direitos que lhe estão associados, as condições em que esta pode ser atribuída têm um impacto tão direto nos outros Estados-Membros e na União que deixam de dizer exclusivamente respeito a esse Estado-Membro. Por conseguinte, os Estados-Membros devem

[12] Acórdãos de 7 de julho de 1992, Micheletti e o. (C-369/90, EU:C:1992:295, n.º 10) (a seguir «Acórdão Micheletti»); de 20 de fevereiro de 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, n.º 19) (a seguir «Acórdão Kaur»); de 19 de outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, n.º 37) (a seguir «Acórdão Zhu e Chen»); de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.ºs 39, 41 e 45) (a seguir «Acórdão Rottmann») e de 12 de março de 2019, Tjebbes e o. (C-221/17, EU:C:2019:189, n.º 30) (a seguir «Acórdão Tjebbes»).

[13] Acórdão de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, n.º 82).

respeitar o direito da União, em especial o princípio da cooperação leal que figura no artigo 4.º, n.º 3, TUE e a integridade do estatuto de cidadania da União instituído pelo artigo 20.º TFUE, quando atribuem a sua nacionalidade a nacionais de países terceiros.

18. Em segundo lugar, a Comissão sublinha que, embora a União assente na integração de Estados europeus que partilham um conjunto comum de aspirações e de valores, tal implica uma aproximação dos povos de cada um desses Estados-Membros. A cidadania da União implica, portanto, tanto o reforço dos laços entre os nacionais dos Estados-Membros e a União Europeia como a integração e o aprofundamento da solidariedade entre os diferentes povos da Europa, reunidos assim numa entidade política única enquanto intervenientes constitutivos da União. A natureza da cidadania da União, que inclui o direito de circular e permanecer no território de outro Estado-Membro, de ser tratado de igual modo que os nacionais desse Estado-Membro e de eleger e ser eleito nas eleições municipais dos Estados-Membros de acolhimento e nas eleições para o Parlamento Europeu, reforça esta interpretação. A cidadania da União e os direitos que dela decorrem exprimem assim a solidariedade e a confiança mútua entre os Estados-Membros. A extensão automática e incondicional de certos direitos aos nacionais de todos os Estados-Membros é coerente com o princípio da confiança mútua e baseia-se num entendimento comum: que «a nacionalidade traduz a manifestação de um vínculo genuíno entre [um Estado] e os seus nacionais» [14]. «A relação especial de solidariedade e de lealdade entre [o Estado] e os seus nacionais, bem como a reciprocidade de direitos e de deveres […] são o fundamento do vínculo de nacionalidade» [15].

19. Quando um Estado-Membro estabelece e aplica um regime de cidadania por investimento que facilita a concessão sistemática da sua nacionalidade a pessoas em troca de pagamentos predeterminados, sem exigir a existência de qualquer vínculo real entre esse Estado e essas pessoas, compromete e põe em causa tanto a essência e a integridade da cidadania da União como a confiança mútua que lhe está subjacente. Este regime de cidadania por investimento é, assim, incompatível com o conceito de cidadania da União previsto no artigo 20.º TFUE e com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Daqui resulta que o estabelecimento e a aplicação destes regimes, mesmo que sejam considerados do interesse (puramente financeiro) de um Estado-Membro, prejudicam os objetivos da União.

20. Em terceiro lugar, o regime de cidadania de 2020 preenche os critérios de um regime ilegal de cidadania por investimento, como descrito na segunda parte, uma vez que permite a concessão sistemática da nacionalidade em troca do pagamento de montantes predeterminados substanciais, sem exigir que os requerentes demonstrem um vínculo real com a República de Malta. O artigo 10.º, n.º 1, alínea a), da Lei da Cidadania de Malta, que regula a naturalização «ordinária», dispõe que o requerente deve estar em condições de demonstrar «ter residido em Malta durante o período de doze meses» imediatamente anterior à apresentação do pedido. Ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, alínea b), da referida lei, essa pessoa deve comprovar períodos de residência «que, no total, não sejam inferiores a quatro anos» num período de seis anos. Aplicam-se disposições qualitativamente diferentes aos requerentes por força do regime de cidadania de 2020. A Comissão alega, nomeadamente, que este último regime não contém garantias suficientes para assegurar que a obrigação de residência não seja apenas um requisito puramente fictício ou que exista qualquer vínculo real entre a República de Malta e os requerentes da nacionalidade maltesa ao abrigo do mesmo.

[14] Acórdão Tjebbes, n.º 35.

[15] Acórdão Rottmann, n.º 51, e Acórdão Tjebbes, n.º 33. V. também Acórdão de 17 de dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, EU:C:1980:297, n.º 10) e Listenstaine/Guatemala, Objeção Preliminar (segunda fase), Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça («TIJ») de 6 de abril de 1955, [1955] coletânea do TIJ 4, 20 (a seguir «Acórdão Nottebohm»).

21. Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de 2020, o requerente principal e as pessoas a seu cargo com idade igual ou superior a dezoito anos têm de apresentar prova de residência em Malta durante um período de 36 meses. O artigo 16.º, n.º 1, alínea a), em conjugação com o primeiro anexo do regulamento de 2020, prevê que, mediante o pagamento de 750 000 euros (ou seja, 150 000 euros adicionais), este período de residência pode ser reduzido para um mínimo de 12 meses. O regulamento de 2020 não define «residente» nem «residência». Não impõe nenhuma exigência equivalente de que essa residência tenha lugar «durante todo» o período especificado. Uma vez que não existem normas que exijam uma presença física regular durante um período de tempo significativo que possa ser interrompido por viagens ou estadias curtas no estrangeiro, o regulamento de 2020 não contém normas relativas a ausências suscetíveis de interromper quaisquer períodos de residência. A Comissão sustenta, assim, que o artigo 16, n.º 1, alínea a), do regulamento de 2020 exige simplesmente uma residência legal, por oposição a uma presença física, em Malta.

22. A Comissão rejeita igualmente a alegação da República de Malta de que tem o direito de conceder a cidadania por referência a «vínculos posteriores» mediante uma futura integração e contribuição para esse Estado-Membro. Este tipo de abordagem «compre agora — desenvolva um vínculo mais tarde» é incompatível com o direito da União. A Comissão recorda que os benefícios da cidadania da União, incluindo a liberdade de circulação, produzem efeitos a partir do momento em que o estatuto é adquirido. Não existe nenhuma garantia de que um cidadão maltês naturalizado ao abrigo do regime de cidadania de 2020 permaneça na República de Malta e crie vínculos com este Estado. Poderá optar por se deslocar para outro Estado-Membro ou mesmo manter o seu centro de vida num país terceiro, usufruindo dos direitos de cidadania da União sem criar laços com nenhum Estado-Membro. O material promocional publicado pelos agentes autorizados a promover o regime anuncia a possibilidade de um cidadão naturalizado poder estabelecer a sua residência noutro Estado-Membro ou num Estado associado a Schengen como um dos benefícios da obtenção da nacionalidade maltesa.

23. Na sua réplica, a Comissão rejeita a afirmação de que a presente ação impugna todo um quadro legislativo nacional em matéria de naturalização das pessoas. A Comissão não pretende ditar a forma como os Estados-Membros devem determinar «quem são os seus nacionais». A presente ação está circunscrita a um regime específico de cidadania por investimento que, ao comercializar a cidadania da União, põe em causa a integridade deste estatuto de uma forma que constitui uma violação particularmente grave do direito da União.

24. A Comissão baseia o seu pedido no direito da União, nos requisitos específicos decorrentes do estatuto de cidadania da União e no dever de cooperação leal que exige que os Estados-Membros se abstenham de ações que possam prejudicar a realização dos objetivos da União. Embora a República de Malta discorde que o Acórdão Nottebohm sustenta a asseveração de que o direito internacional exige um vínculo real como condição para a aquisição da nacionalidade, este acórdão é, e continua a ser, uma autoridade amplamente referida quanto ao direito dos Estados de recusarem o reconhecimento da nacionalidade concedida por outro Estado. Em conformidade com o Acórdão Micheletti, os Estados-Membros não podem recusar o reconhecimento da nacionalidade de um cidadão de um Estado-Membro. O caráter automático deste reconhecimento na ordem jurídica da União fornece uma base jurídica para uma conceção comum partilhada da nacionalidade que implica a existência de um vínculo real entre um Estado-Membro e os seus nacionais.

25. A Comissão alega que o quadro jurídico do regime de cidadania de 2020 mostra que de a apreciação da diligência devida por parte dos requerentes consiste em avaliar o risco de segurança ou de reputação que representam e a dimensão do seu património. Não visa determinar a existência de um vínculo efetivo entre um requerente e a República de Malta. A existência deste procedimento de verificação e a margem de apreciação do ministro [16] para recusar a concessão de um certificado de naturalização não alteram o caráter transacional do regime. A República de Malta não contesta que, para se ser abrangido pelo regime de cidadania de 2020, a presença física efetiva em Malta só é exigida em duas ocasiões: para fornecer dados biométricos com vista à obtenção de uma autorização de residência e para prestar juramento de lealdade. A «residência legal» que o regime exige não é por siso, suscetível de criar um vínculo real entre a República de Malta e um requerente de cidadania.

26. A República de Malta observa, em primeiro lugar, que, desde a antiguidade, os Estados têm procurado atrair riqueza e prosperidade, incentivando o afluxo de pessoas com elevado património líquido através da concessão da cidadania ou do seu equivalente. O poder de atribuir a nacionalidade encontra-se no cerne da soberania nacional. Está estreitamente relacionado com a conceção e o desenvolvimento da identidade nacional de um Estado-Membro que o artigo 4.º, n.º 2, TUE exige que a União proteja. A República de Malta reconhece que a existência de um «vínculo efetivo prévio» constitui uma base legítima para que os Estados decidam reconhecer os laços de uma pessoa com a sua comunidade política. Cabe, no entanto, às instituições democráticas de cada Estado-Membro escolher essa opção através de decisões políticas e soberanas, muitas vezes baseadas em considerações de equidade e justiça moral. Assim, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para decidir que ligações são suficientes para justificar o convite a uma pessoa para se tornar membro do seu corpo político. Os Tratados e os seus trabalhos preparatórios não obrigam os Estados-Membros a exigir que uma pessoa tenha um «vínculo efetivo prévio» com um Estado-Membro antes da sua naturalização. A República de Malta sustenta ainda que esta exigência não existe no direito internacional e que o Acórdão Nottebohm, que a Comissão invoca, foi objeto de amplas críticas bem justificadas.

27. Por estas razões, a República de Malta alega que só quando a política de naturalização de um Estado-Membro der origem, de forma geral e sistemática, a uma violação grave dos valores e objetivos da União, como definidos nos Tratados e na legislação, é que essa política pode constituir de forma plausível uma violação dessas normas e valores. Não é o que sucede no presente caso. A ação da Comissão não tem precedentes. Procura impedir um Estado-Membro de aplicar opções políticas que legitimamente tomou num domínio de competência nacional, como reconhecido pelo artigo 9.º TUE e pelo artigo 20.º, n.º 1, TFUE. A ação contesta igualmente a legalidade de todo um quadro legislativo nacional que rege a naturalização de pessoas. A República de Malta alega ainda que a interpretação extensiva do artigo 20.º TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE, que a Comissão defende, terá um impacto imediato nos quadros legislativos que regem a nacionalidade em todos os Estados-Membros, em especial naqueles em que a naturalização é concedida de forma discricionária. Seguir-se-ão inevitavelmente obrigações de prestação de informações, levando a Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, a fiscalizar as políticas, a legislação e as práticas dos Estados-Membros em matéria de naturalização à luz do direito da União. Esta evolução incentivará os Estados-Membros a questionar e, em última análise, a impugnar a lei e a prática dos outros Estados-Membros neste domínio. Este controlo só pode ser

[16] Como definido no artigo 2.º, n.º 1, da Lei da Cidadania de Malta.

justificado se for claramente demonstrado, através de elementos de prova adequados, que as normas de um Estado-Membro constituem, de forma geral e sistemática, um risco efetivo para os valores e objetivos da União.

28. A República de Malta sustenta ainda que o fundamento único da Comissão simplifica excessivamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça ao pretender equiparar a retirada da nacionalidade à sua aquisição. A retirada da nacionalidade de um Estado-Membro a uma pessoa priva-a da cidadania da União e do conjunto de direitos que lhe estão associados. Por força do direito da União, a ação dos Estados-Membros que pode conduzir a uma privação *de iure* ou *de facto* dos direitos e obrigações associados à cidadania da União deve ser objeto de uma vigilância prudente e estrita. Em contrapartida, a aquisição da nacionalidade alarga, em vez de diminuir, o leque de direitos e obrigações de uma pessoa. Por conseguinte, a aquisição da nacionalidade deve ser fiscalizada com base num critério diferente. O facto de a Comissão não ter compreendido esta diferença fundamental levou-a a defender uma interpretação dos Tratados que conduziria a um alcance desproporcionado do controlo da União sobre um domínio de competência nacional estreitamente relacionado com as prerrogativas soberanas dos Estados-Membros.

29. A República de Malta alega que a descrição efetuada pela Comissão do regime de cidadania de 2020 como uma via de acesso «automática e incondicional» à nacionalidade maltesa, que prevê a «concessão sistemática da nacionalidade em troca de pagamentos predeterminados», no «interesse puramente orçamental» da República de Malta, é uma simplificação excessiva sem qualquer fundamento de direito ou de facto. Embora um investimento inicial desencadeie o acesso ao regime, este não funciona de forma «automática e incondicional», atribuindo, ao invés, um peso significativo ao impacto de cada pedido em matéria de «segurança, reputação, efeitos sistémicos, conformidade e outros critérios». Uma taxa de recusa de cerca de um terço de todos os pedidos admissíveis é prova suficiente da inexistência de qualquer automatismo. A concessão da nacionalidade também não é uma consequência direta de uma operação financeira, uma vez que os requerentes devem assumir compromissos a longo prazo e permanecer sujeitos a procedimentos de fiscalização prolongados após a naturalização. A República de Malta afirma, por conseguinte, que o regime de cidadania de 2020 é um regime de naturalização legítimo, sólido, gerido de forma profissional e eficaz, cuja aplicação não põe em causa os objetivos da União. O regime de cidadania de 2020 é transparente, sujeito a um acompanhamento rigoroso e tem um impacto direto e positivo na sociedade maltesa. A República de Malta rejeita a caracterização do regime efetuada pela Comissão como uma abordagem «compre agora — desenvolva um vínculo mais tarde». Os candidatos aprovados apresentam diversas ligações com a comunidade maltesa, que consistem em vínculos passados, presentes e futuros que evoluem ao longo do tempo.

30. Na sua tréplica, a República de Malta alega que, se o Tribunal de Justiça considerar procedente o fundamento da Comissão, seria obrigada a revogar todo um conjunto de legislação e atos normativos, não limitados a uma única disposição ou a um conjunto específico de normas em matéria de nacionalidade. Ao impugnar todo o quadro jurídico de um Estado-Membro que rege o acesso à nacionalidade, a Comissão convida o Tribunal de Justiça a atuar como «legislador indireto», exercendo um veto sobre a legislação nacional adotada num domínio reservado aos Estados-Membros. Quanto mais amplo for o âmbito da fiscalização permitida num domínio de competência nacional exclusiva, maior será o risco de o seu exercício exceder a competência da União num domínio particularmente sensível. Por esta razão, a República de Malta alega que só uma violação significativa dos valores e/ou objetivos da União poderia justificar uma intervenção do Tribunal de Justiça. Por último, e contrariamente às afirmações da Comissão, a República de Malta sublinha que a União é uma comunidade política e não uma «entidade política única».

Apreciação

Quanto à admissibilidade

31. Embora a República de Malta não se oponha expressamente à admissibilidade da presente ação, refere-se às diferenças entre os argumentos que a Comissão apresentou durante a fase pré-contenciosa do processo e os que pretende agora invocar. A República de Malta alega que alguns dos argumentos da Comissão apresentados na réplica diferem dos que constam da petição. Opõe-se igualmente a que a Comissão apresente como prova os «Passport papers» [17], uma vez que estes dizem respeito à aplicação do regime de cidadania de 2014, e não ao de 2020, em causa no presente processo.

32. O Tribunal de Justiça pode apreciar oficiosamente se estão preenchidos os pressupostos previstos no artigo 258.º TFUE para a propositura de uma ação por incumprimento [18]. Uma vez que a questão da admissibilidade da ação foi suscitada na audiência e que a Comissão teve a oportunidade de responder a uma pergunta do Tribunal de Justiça, é conveniente que o Tribunal de Justiça examine esta questão. Em conformidade com jurisprudência constante, o objeto de uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE é determinado pelo parecer fundamentado da Comissão. Este documento deve conter uma exposição convincente e pormenorizada das razões que levaram a Comissão a concluir que o Estado-Membro destinatário não cumpriu uma obrigação decorrente do Tratado. A ação por incumprimento que se lhe seguirá deve basear-se nos mesmos fundamentos e argumentos que constam do parecer fundamentado, e o Tribunal de Justiça não pode examinar uma acusação que não conste desse parecer [19]. A presente ação tem um âmbito mais restrito do que a acusação que consta do parecer fundamentado de 6 de abril de 2022, visto que este visava tanto o regime de cidadania de 2014 como o de 2020. Feita esta ressalva, que não suscita preocupação [20], a ação baseia-se nos mesmos fundamentos e argumentos que figuram no parecer fundamentado. Tanto o parecer fundamentado como a petição identificam uma violação do artigo 20.º TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE, devido à legislação adotada pela República de Malta que permite a naturalização a pessoas em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem exigir a existência de vínculo real entre este Estado-Membro e essas pessoas.

33. No que diz respeito às alegadas divergências entre a petição e a réplica, é jurisprudência constante que uma parte não pode, no decurso da instância, alterar o próprio objeto do litígio e que a procedência da ação deve ser examinada tendo presente unicamente os pedidos contidos na

[17] V. «Passport papers» publicados pela Daphne Caruana Galizia Foundation. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up>.

[18] Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária (C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 50).

[19] Acórdão de 24 de junho de 2004, Comissão/Países Baixos (C-350/02, EU:C:2004:389, n.º 20). O objetivo do procedimento pré-contencioso é facultar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do direito da União ou de apresentar utilmente os seus argumentos de defesa a respeito das acusações da Comissão. A regularidade do procedimento pré-contencioso é essencial para a proteção dos direitos desse Estado-Membro e para assegurar que o objeto do processo contencioso seja claramente definido. O procedimento pré-contencioso tem, assim, os três seguintes objetivos: permitir ao Estado-Membro pôr termo à eventual infração, colocá-lo em situação de exercer os seus direitos de defesa e delimitar o objeto do litígio tendo em vista uma eventual ação no Tribunal de Justiça: Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-433/13, EU:C:2015:602, n.ºs 39 e 49).

[20] A exigência de que o objeto da ação intentada nos termos do artigo 258.º TFUE esteja circunscrito pelo procedimento pré-contencioso aí previsto não pode exigir que, em todas as ações, a parte dispositiva do parecer fundamentado e os pedidos da ação sejam idênticos, quando o objeto desta última não tenha sido alargado ou alterado, mas tenha sido restringido: Acórdão de 14 de março de 2006, Comissão/França (C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 37).

petição [21]. A Comissão tem, no entanto, o direito de responder aos argumentos que a República de Malta invocou na sua contestação desde que, como no presente processo, o âmbito do processo não seja alterado.

34. Por conseguinte, aconselho o Tribunal a considerar admissíveis tanto a presente ação como os argumentos suscitados na réplica.

35. No que diz respeito à admissão como prova dos chamados «Passport papers», a Comissão não contesta que estes digam respeito à aplicação do regime de cidadania de 2014, o que é irrelevante *ratio materiae* para a presente ação. Contrariamente ao que a Comissão parece sustentar, o conteúdo desses documentos não pode, por conseguinte, ser tomado de forma alguma em consideração para chegar a conclusões quanto à legalidade do regime de cidadania de 2020.

Quanto ao mérito

– *Observações preliminares*

36. Na presente ação, a Comissão que seja declarado que, ao ter aprovado e aplicado o artigo 10.º, n.º 9, da Lei da Cidadania de 2020 e o regulamento de 2020, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 20.º n.º 1, TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE. Caso o Tribunal de Justiça julgue este pedido procedente, a República de Malta deverá tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça [22]. Daqui resulta que, contrariamente ao que alega a República de Malta, o presente processo não impugna a legalidade de todo o quadro legislativo deste Estado-Membro em matéria de naturalização [23]. A ação da Comissão também não constitui um esforço desta instituição, com a assistência direta ou indireta do Tribunal, para legislar no domínio da cidadania da União.

37. A República de Malta admite que um Estado-Membro que adotasse uma política de naturalização que excluísse as pessoas de uma determinada raça ou origem étnica violaria, nomeadamente, o artigo 20.º TFUE, lido à luz do artigo 2.º TUE. Uma vez que a Comissão não alega que o regime de cidadania de 2020 funcione de forma discriminatória em razão da raça, da origem étnica ou outra, não é necessário que o Tribunal de Justiça analise este argumento [24]. A República de Malta sustenta igualmente que envidou esforços consideráveis e investiu recursos significativos para executar levar a cabo uma apreciação da diligência devida a vários níveis, finde modo a garantir que o regime de cidadania de 2020 cumpre e aplica, nomeadamente, a legislação da União em matéria de combate ao branqueamento de capitais, à corrupção e ao terrorismo. Uma vez que a ação da Comissão não se baseia em nenhum incumprimento por parte da República de Malta dessa, ou de qualquer outra, legislação da União, esta alegação também não tem objeto.

[21] Acórdão de 11 de novembro de 2010, Comissão/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, n.º 20). V. também artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e artigo 120.º, alínea c), do seu Regulamento de Processo.

[22] V. artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

[23] No âmbito de um processo ao abrigo do artigo 258.º TFUE, cabe exclusivamente à Comissão, quando considere que um Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações, decidir da oportunidade de agir contra esse Estado, identificar as disposições que alega terem sido violadas por esse Estado e escolher o momento em que dará início a esse procedimento. Acórdão de 3 de março de 2016, Comissão/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, n.º 24).

[24] A República de Malta alega que o regime de cidadania de 2020 aplica critérios objetivos e transparentes. O artigo 5.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, adotada sob a égide do Conselho da Europa, que entrou em vigor em 1 de março de 2000 (a seguir «Convenção Europeia sobre a Nacionalidade»), dispõe que «[a]s normas de um Estado Parte sobre nacionalidade não conterão distinções nem incluirão qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica.»

38. No âmbito de uma ação por incumprimento intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE, a Comissão deve demonstrar que um Estado-Membro não cumpriu uma obrigação que lhe incumbe por força do direito da União, não podendo basear-se numa qualquer presunção para o efeito [25].

39. Segundo jurisprudência constante, o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE exige que os Estados-Membros tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito da União. Um incumprimento da obrigação geral de cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE só existe na medida em que esse incumprimento consista num comportamento distinto da violação de uma obrigação específica que incumbe a esse Estado-Membro [26].

40. A presente ação visa que seja declarado que, ao ter estabelecido e aplicado o regime de cidadania de 2020, que permite a naturalização de pessoas que não têm um vínculo real com a República de Malta, em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados, esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 20.º, n.º 1, TFUE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE. Como confirmado na audiência, a alegação da Comissão de que o regime de cidadania de 2020 é aplicado de modo a impor obrigações e deveres a outros Estados-Membros, em violação do artigo 4.º, n.º 3, TUE, decorre da sua alegação de que a República de Malta está a incumprir o artigo 20.º TFUE. Sem a prova de uma violação das disposições do Tratado que regem a cidadania, não há, por conseguinte, qualquer base, de direito ou de facto, para afirmar que a República de Malta violou o dever de cooperação leal. Como afirma a jurisprudência, a alegada violação do artigo 4.º, n.º 3, TUE refere-se a um comportamento que não é distinto de um incumprimento de uma obrigação específica com base no artigo 20.º TFUE. Por conseguinte, sugiro ao Tribunal de Justiça que, no presente processo, não há que examinar a alegação de que a República de Malta não deu cumprimento ao artigo 4.º, n.º 3, TUE, separadamente da apresentada ao abrigo do artigo 20.º TFUE.

– Quanto à exigência de um «vínculo real» ao abrigo do direito da União e do direito internacional em matéria de nacionalidade

41. Resulta das alegações escritas e orais das partes que não existe qualquer litígio entre elas quanto ao conteúdo do regime de cidadania de 2020 e ao modo como é aplicado. A República de Malta não contesta, em especial, que permite a naturalização de pessoas em troca de pagamentos predeterminados, desde que cumpram determinados requisitos [27]. Na audiência, a República de Malta confirmou que, em troca do pagamento de uma contribuição financeira específica, é suficiente, para efeitos de naturalização, um único ano de residência legal nesse Estado-Membro. A Comissão confirmou nas suas alegações orais que a sua única acusação se baseia na existência de um requisito por força do direito da União — e, em menor medida, ao abrigo do direito internacional — segundo o qual, a fim de preservar a integridade da cidadania da União, deve existir um «vínculo real» entre um Estado-Membro e os seus nacionais. No decurso destas alegações, a Comissão afirmou igualmente que a procedência da sua ação depende da solidez desta premissa.

[25] V., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 41 e jurisprudência referida).

[26] Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Eslovénia (Arquivos do BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, n.ºs 119 e 121 e jurisprudência referida).

[27] V. n.º 29 das presentes conclusões.

42. O artigo 20.º, n.º 1, TFUE institui a cidadania da União. Em conformidade com o artigo 9.º TUE e com o artigo 20.º, n.º 1, TFUE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. O artigo 9.º TUE prevê igualmente que a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. O estatuto de cidadão da União está indissociavelmente vinculado à posse da nacionalidade de um Estado-Membro e depende totalmente desta. A aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro implica a aquisição automática e incondicional da cidadania da União. A perda da nacionalidade de um Estado-Membro tem como consequência, para a pessoa em causa, a perda automática do seu estatuto de cidadão da União [28]. A nacionalidade de um Estado-Membro constitui uma condição *sine qua non* ou uma «condição indispensável» para ser cidadão da União.

43. Desde o Acórdão Grzelczyk [29], o Tribunal de Justiça tem repetidamente confirmado que a cidadania da União «tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros» [30]. Na prática, isto significa que a cidadania da União confere uma série de direitos a quem a possui. Estes incluem o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros [31] e o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado [32]. Todos os cidadãos da União podem também invocar a proibição de discriminação em razão da nacionalidade prevista no artigo 18.º TFUE em todas as situações abrangidas pelo

[28] Acórdão de 9 de junho de 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, n.ºs 46 a 48 e 57) (a seguir «Acórdão Préfet du Gers»). Por conseguinte, o n.º 48 deste acórdão declara que «através do artigo 9.º TUE e do artigo 20.º TFUE, os autores dos Tratados instituíram um vínculo indissociável e exclusivo entre a posse da nacionalidade de um Estado-Membro e a aquisição, mas também a conservação, do estatuto de cidadão da União.» Na sequência da decisão tomada soberanamente pelo Reino Unido de se retirar da União nos termos do artigo 50.º, n.º 1, TUE, os Tratados deixaram de ser aplicáveis no Reino Unido à data da entrada em vigor, em 1 de fevereiro de 2020, do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 2020, L 29, p. 7). Desde essa data, os nacionais do Reino Unido deixaram de possuir a nacionalidade de um Estado-Membro e de ser cidadãos da União. V. Acórdão Préfet du Gers, n.º 91.

[29] Acórdão de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, n.º 31). V. também Acórdãos de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, n.º 82) e de 15 de julho de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, n.º 62). No Parecer 2/13 (Adesão da União à CEDH), de 18 de dezembro de 2014 (EU:C:2014:2454, n.º 172), o Tribunal de Justiça declarou que «a prossecução dos objetivos da União, tal como recordados no artigo 3.º TUE, é, por sua vez, confiada a uma série de disposições fundamentais, como as que preveem a livre circulação de mercadorias, de serviços, de capitais e de pessoas, a cidadania da União, o espaço de liberdade, segurança e justiça e a política da concorrência. Essas disposições, na medida em que se inscrevem no quadro de um sistema próprio à União, estão estruturadas de forma a contribuir, cada uma no seu domínio específico e com as suas características particulares, para a realização do processo de integração, que é a razão de ser da própria União.»

[30] V. também Acórdão Tjebbes, n.º 31, e Acórdão Préfet du Gers, n.º 49, e jurisprudência referida.

[31] Artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE e artigo 21.º TFUE. Os direitos conferidos aos cidadãos da União pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE, tendem, designadamente, a favorecer a sua integração progressiva na sociedade do Estado-Membro de acolhimento: Acórdão de 14 de novembro de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, n.º 56).

[32] Sem prejuízo das condições e dos limites definidos pelos Tratados e pelas medidas adotadas ao seu abrigo: artigo 20.º, n.º 2, alínea b), TFUE e artigo 22.º TFUE. V. também artigos 40.º e 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

âmbito de aplicação *ratione materiae* do direito da União [33]. O estatuto fundamental da cidadania da União e as correspondentes obrigações e deveres que impõe aos Estados-Membros não dispensam que o exercício desses direitos esteja sujeito a determinadas condições [34].

44. Uma vez que o gozo da cidadania da União depende inteiramente da existência da nacionalidade de um Estado-Membro, é jurisprudência constante que cabe a cada Estado-Membro, no âmbito da sua competência exclusiva [35] e no respeito pelo direito internacional [36], estabelecer as condições em que a sua nacionalidade pode ser adquirida e perdida [37]. Como indiquei nas minhas Conclusões no processo Préfet du Gers [38], os Estados-Membros poderiam ter decidido repartir as suas competências e conferir à União Europeia o poder de determinar quem tem o direito de se tornar cidadão da União. Optaram por não o fazer.

45. A Declaração n.º 2 relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexada à ata final do Tratado da União Europeia [39], reflete igualmente o alcance das prerrogativas dos Estados-Membros neste domínio. Como vimos, a aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro implica automaticamente a aquisição da cidadania da União, que todos os outros Estados-Membros são obrigados, por força do direito da União, a reconhecer. A Declaração n.º 2 esclarece 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

[33] O artigo 18.º TFUE está vocacionado para ser aplicado de maneira autónoma em situações reguladas pelo direito da União para as quais o TFUE não preveja regras específicas de não discriminação: Acórdão de 15 de julho de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, n.ºs 63 e 65 e jurisprudência referida).

[34] O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as
Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77), prevê que «[o]s cidadãos da União têm o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período até três meses sem outras condições e formalidades além de ser titular de um bilhete de identidade ou passaporte válido.» Em contrapartida, ao abrigo dos artigos 7.º e 16.º da Diretiva 2004/38, o direito de residência de um cidadão da União noutro Estado-Membro por um período superior a três meses, mas inferior a cinco anos, está sujeito a requisitos suplementares. Por exemplo, o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38 dispõe que os cidadãos da União não ativos devem «[dispor] de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência […]». V. Acórdão de 15 de julho de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, n.ºs 75 a 79).

[35] Não existe legislação da União relativa à aquisição ou à perda da cidadania da União. A República de Malta assinalou na audiência que essa legislação podia ser introduzida com base no artigo 352.º TFUE.

[36] Tanto nas suas observações escritas como nas orais, a Comissão afirma que, no presente processo, não invoca o direito internacional. Esta declaração é de certo modo incoerente com o facto de invocar o Acórdão Nottebohm para sustentar a sua argumentação. De qualquer modo, o direito da União exige que os Estados-Membros respeitem o direito internacional quando estabelecem normas relativas à aquisição e à revogação da nacionalidade: v. Acórdão Tjebbes, n.º 30. Daqui decorre que, na ausência de conflito, as normas da União neste domínio são inspiradas pelo direito internacional e devem respeitá-lo. V., no entanto, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Kadi/Conselho e Comissão (C-402/05 P, EU:C:2008:11, n.º 24), em que afirma que «[a] relação entre o direito internacional e o ordenamento jurídico [da União] é regulada pelo próprio ordenamento jurídico [da União], e o direito internacional só pode ser integrado nesse ordenamento jurídico mediante a observância das condições impostas pelos princípios constitucionais da [União Europeia].»

[37] Acórdão de 18 de janeiro de 2022, Wiener Landesregierung (Revogação de uma garantia de naturalização) (C-118/20, EU:C:2022:34, n.º 37 e jurisprudência referida) (a seguir «Acórdão Wiener Landesregierung»). V., por analogia, Acórdão Kaur, n.º 25. O Tribunal de Justiça esclareceu que a declaração unilateral de um Estado-Membro, feita antes da sua adesão à Comunidade Europeia (CE) para delimitar o âmbito de aplicação *ratione personae* das disposições comunitárias e, portanto, os nacionais desse Estado-Membro que beneficiariam dessas disposições, não privou os nacionais desse Estado-Membro do benefício desses direitos, uma vez que nunca gozaram dos mesmos.

[38] Conclusões do advogado-geral A. M. Collins no processo Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, n.º 22).

[39] JO 1992, C 191, p. 98 («Declaração n.º 2»), anexada ao Tratado de Maastricht de 1992, que instituiu a cidadania da União. A Declaração n.º 2 destinava-se a clarificar o âmbito de aplicação *ratione personae* das disposições do direito da União que fazem referência ao conceito de «cidadão», devendo, por conseguinte, ser tomada em consideração para determinar o âmbito de aplicação *ratione personae* do TUE. Acórdão de 5 de setembro de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perda da nacionalidade dinamarquesa) (C-689/21, EU:C:2023:626, n.º 27).

determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro […].» A Declaração n.º 2 reflete, assim, o entendimento dos Estados-Membros de que as suas respetivas conceções da nacionalidade dizem respeito à própria essência da sua soberania e identidade nacional, que não pretendem repartir.

46. Os Tratados contêm numerosas referências aos povos da Europa, aos povos da União, aos povos dos Estados-Membros e aos povos europeus. Os cidadãos da União são, além disso, intervenientes constitutivos da União Europeia numa entidade política única [40], o que é comprovado, nomeadamente, pelo direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu [41]. Isto não invalida, de forma alguma, o facto de os Estados-Membros terem decidido que só a eles compete determinar quem tem direito a ser um dos seus nacionais e, consequentemente, quem é cidadão da União. A «entidade política única» que resulta da criação da cidadania da União não impõe, por conseguinte, obrigações aos Estados-Membros no que respeita aos termos e condições em que conferem a nacionalidade.

47. Num espírito de respeito e confiança mútuos, os Estados-Membros aceitaram incondicionalmente respeitar as decisões dos outros Estados-Membros quanto à questão de saber de uma pessoa possui a nacionalidade de um Estado-Membro e, como tal, a cidadania da União, independentemente da relação específica entre essa pessoa e esse Estado-Membro. O artigo 9.º TUE, o artigo 20.º, n.º 1, TFUE e a Declaração n.º 2 não permitem que as instituições da União, ou os outros Estados-Membros, introduzam condições para o reconhecimento da nacionalidade de outro Estado-Membro.

48. No Acórdão Micheletti [42], o Tribunal de Justiça declarou que, com vista ao exercício das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado CE, não cabe à legislação de um Estado-Membro restringir os efeitos da atribuição da nacionalidade de outro Estado-Membro, exigindo um requisito suplementar para o reconhecimento dessa nacionalidade [43]. Embora este acórdão seja anterior à instituição da cidadania da União, o Tribunal de Justiça reafirmou este princípio, nomeadamente, no Acórdão Zhu e Chen [44], no contexto da cidadania da União [45]. Daqui resulta que a União, as suas instituições e os seus Estados-Membros devem, em princípio, respeitar todas as normas dos outros Estados-Membros relativas às condições de aquisição e de perda da nacionalidade. O sistema de reconhecimento mútuo obrigatório que esta jurisprudência prevê tem como corolário o facto de os Estados-Membros não serem obrigados a ter uma conceção comum do que constitui a nacionalidade e de as suas normas para a respetiva concessão poderem divergir.

40 Esta «entidade política única» é limitada pelas disposições dos Tratados e, por conseguinte, não deve ser equiparada a um Estado.

41 Artigo 20.º, n.º 2, alínea b), TFUE. V. também artigos 9.º a 11.º TUE relativos aos princípios democráticos, que se referem amplamente aos cidadãos da União.

42 N.º 10.

43 Nas suas Conclusões no processo Micheletti e o. (C-369/90, EU:C:1992:47, n.ºs 3 e 4), o advogado-geral G. Tesauro declarou que a aquisição e a perda da nacionalidade são da competência exclusiva de cada Estado. A posse da nacionalidade de um Estado-Membro, independentemente da forma como foi adquirida, é a única condição preliminar que uma pessoa deve preencher para exercer o direito de estabelecimento, não podendo ser tomado em consideração qualquer outro elemento ou critério.

44 N.º 39. V. também Acórdão de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, n.º 28). No Acórdão Zhu e Chen, n.º 39, o Tribunal de Justiça não se refere a uma restrição imposta pela legislação, mas declara em termos gerais que um Estado-Membro não pode restringir os efeitos da atribuição da nacionalidade de outro Estado-Membro, exigindo um requisito suplementar para o reconhecimento dessa nacionalidade.

45 Artigos 17.º e 18.º TCE (atuais artigos 20.º e 21.º TFUE).

49. Embora o direito da União não estabeleça as condições de aquisição e de perda da nacionalidade de um Estado-Membro [46] e os Estados-Membros devam respeitar as normas dos demais nessa matéria, tem sido declarado que a aplicação dessas normas não deve violar o direito da União em situações que se enquadram no âmbito de aplicação deste último [47]. O exercício da prerrogativa soberana de um Estado-Membro de conceder ou retirar a cidadania não é ilimitado e tanto o direito da União como o direito internacional podem, em princípio, restringir o seu exercício [48]. Contrariamente ao que alega a República de Malta, qualquer violação do direito da União, independentemente do seu enquadramento, pode ser objeto de uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º O recurso a este processo não está reservado a ações que tenham por objeto violações que possam ser consideradas graves [49].

50. Para além da presente ação, não tenho conhecimento de nenhum processo, até à data, em que o Tribunal de Justiça tenha examinado as normas de um Estado-Membro relativas à aquisição da nacionalidade à luz do direito da União e, em especial, por referência à cidadania da União. O facto de o direito da União não ser suscetível de conferir a uma pessoa o direito de se tornar nacional de um Estado-Membro parece explicar esta situação. No Acórdão Micheletti, o Tribunal de Justiça não analisou as normas italianas em matéria de naturalização à luz do direito da União, mas sim a compatibilidade com o direito da União das normas espanholas que pretendiam restringir o efeito do direito italiano em Espanha. No Acórdão Zhu e Chen [50], o Tribunal de Justiça examinou a questão do abuso de direito ou da utilização abusiva de direitos no contexto da aquisição da cidadania da União [51]. O Tribunal de Justiça considerou improcedente a alegação do Governo do Reino Unido de que um nacional de um país terceiro deveria ser impedido de invocar o direito da União, nomeadamente o direito dos cidadãos da União de circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros, quando essa pessoa se tenha organizado de modo a assegurar que a sua filha adquirisse a nacionalidade de um Estado-Membro e, portanto, a cidadania da União e os direitos dela decorrentes. Ao considerar improcedente a alegação deste Governo, o Tribunal de Justiça salientou que nenhuma das partes que apresentou observações no processo pôs em causa a legalidade ou o facto de a criança em causa ter adquirido a nacionalidade de um Estado-Membro [52].

[46] O princípio da atribuição rege a atribuição de competências à União Europeia: artigo 4.º, n.º 1, e artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE. As competências não atribuídas à União continuam a pertencer aos Estados-Membros. A União não pode arrogar-se competências em domínios reservados exclusivamente aos Estados-Membros.

[47] O Acórdão Rottmann, n.ºs 39 e 41, e o Acórdão Tjebbes, n.º 30, aplicam este princípio geral do direito da União.

[48] V. Acórdão de 14 de dezembro de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, n.º 38 e jurisprudência referida), em que o Tribunal de Justiça declarou que «a definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, em conformidade com o direito internacional, da competência de cada Estado-Membro e que, por outro [lado], em situações abrangidas pelo direito da União, as normas nacionais em causa devem respeitar este último».

[49] O artigo 258.º TFUE permite à Comissão instaurar processos por incumprimento quando considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, sem que seja obrigada a estabelecer distinções em função da natureza e da gravidade da alegada infração. Acórdão de 27 de novembro de 1990, Comissão/Itália (C-209/88, EU:C:1990:423, n.º 14). V., por analogia, Acórdão de 18 de outubro de 2007, Comissão/Dinamarca (C-19/05, EU:C:2007:606, n.º 35).

[50] Acórdão Zhu e Chen, n.ºs 34 a 40.

[51] V., por analogia, R. D. Sloane, *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, vol. 50, n.º 1. O autor considera que o Acórdão Nottebohm pode ser corretamente interpretado como uma decisão restritiva em que o TIJ invocou o princípio geral do abuso de direito para evitar que o Sr. Nottebohm se subtraísse às consequências do direito da guerra.

[52] A prova de uma prática abusiva requer, por um lado, um conjunto de circunstâncias objetivas das quais resulte que, apesar do respeito formal dos requisitos previstos na legislação da União, o objetivo prosseguido por essa legislação não foi alcançado e, por outro, um elemento subjetivo que consiste na vontade de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União, através da criação artificial dos requisitos exigidos para a sua obtenção. Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, T Danmark e Y Denmark (C-116/16 e C-117/16, EU:C:2019:135, n.ºs 70 e 97 e jurisprudência referida) (a seguir «Acórdão T Danmark»).

51. O Tribunal de Justiça confirmou que os particulares devem respeitar o princípio geral de direito segundo o qual as normas do direito da União não podem ser invocadas de forma fraudulenta ou abusiva [53]. A legalidade da concessão ou da aquisição da cidadania da União pode, portanto, em princípio, ser examinada à luz deste conceito. A presente ação alega o incumprimento pela República de Malta das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 20.º TFUE. Não afirma que esse Estado-Membro tenha abusado da lei ou dos direitos que lhe são conferidos. Por conseguinte, a eventual aplicação desta doutrina não se coloca no presente processo.

52. A jurisprudência do Tribunal de Justiça é mais abundante no que respeita à questão da retirada ou da perda da cidadania da União. Embora a competência para conceder a nacionalidade esteja reservada aos Estados-Membros e a cidadania da União dependa do exercício dessa competência, o recurso à prerrogativa de retirar a cidadania nacional e, por conseguinte, a cidadania da União, está sujeito a um certo número de restrições identificáveis. Uma característica importante desta jurisprudência é o facto de relacionar o exercício das prerrogativas soberanas dos Estados-Membros com os seus próprios nacionais e não com os nacionais de outros Estados-Membros ou de países terceiros. Devido a receios de que a retirada da cidadania nacional, que implica a perda da cidadania da União, possa tornar as pessoas apátridas e privá-las dos direitos concedidos pelos Tratados e pela Carta, o direito da União garante um nível mínimo de proteção jurídica às pessoas que se encontrem nessas circunstâncias. Daqui resulta uma situação em que não se pode estabelecer um paralelo exato entre a concessão e a retirada da nacionalidade de um Estado-Membro, com a consequência de o direito da União impor exigências diferentes aos Estados-Membros em cada um destes casos. Por estas razões, concordo com o argumento da República de Malta de que não se pode equiparar a retirada da nacionalidade de um Estado-Membro à sua aquisição.

53. Esta situação é ilustrada no Acórdão Rottmann [54], em que o Tribunal de Justiça declarou que, apesar de as condições de aquisição e de perda da nacionalidade serem da competência dos Estados-Membros, o direito da União se aplica às circunstâncias em que uma pessoa pode perder a sua cidadania da União e os direitos que lhe estão associados. Quando o exercício pelos Estados-Membros das suas competências neste domínio afeta os direitos conferidos e protegidos pelo direito da União, é suscetível de fiscalização jurisdicional com base nesses direitos. Um Estado-Membro pode revogar a nacionalidade a uma pessoa quando esta tenha sido adquirida de modo fraudulento, não obstante a pessoa em causa perder, desse modo, a cidadania da União e

[53] Acórdão T Danmark, n.os 70 a 71 e jurisprudência referida. O conceito de abuso do direito da União ou de utilização abusiva de direitos pode, em princípio, aplicar-se às ações dos particulares e dos Estados-Membros, desde que seja estabelecida a competência da União e as provas necessárias.

[54] N.os 41, 42, 48, 57 e 58.

poder tornar-se apátrida [55], desde que seja respeitado o princípio da proporcionalidade [56]. A aplicação deste princípio pode exigir que seja concedido ao interessado um prazo razoável antes da perda da sua nacionalidade para lhe permitir tentar readquirir a nacionalidade de outro Estado-Membro [57].

54. O Tribunal de Justiça também declarou, no Acórdão Tjebbes [58], que um Estado-Membro pode legitimamente considerar que a nacionalidade traduz a manifestação de um vínculo genuíno entre ele próprio e os seus nacionais. Consequentemente, um Estado-Membro pode atribuir à ausência ou à cessação de tal vínculo entre si e uma pessoa a perda da sua nacionalidade, desde que o princípio da proporcionalidade se aplique relativamente às consequências que esta perda implica para a pessoa interessada [59] à luz do direito da União. Segundo o Tribunal de Justiça, a perda, por efeito automático da lei, da nacionalidade de um Estado-Membro seria incompatível com o princípio da proporcionalidade se as regras nacionais pertinentes não permitissem uma apreciação individual das consequências que esta perda implica para as pessoas interessadas [60].

55. Daqui resulta que, embora um Estado-Membro possa, em conformidade com a sua legislação em matéria de nacionalidade, exigir a prova de um vínculo real, conforme definido nessa legislação — ou «a relação especial de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais» [61] — o direito da União não define, e muito menos exige, a existência de tal vínculo para adquirir ou conservar a nacionalidade [62]. O direito da União só consente essa exigência por

[55] O artigo 15.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, prevê que «[n]inguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.» O artigo 8.º, n.º 2, alínea b), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, adotada em Nova Iorque em 30 de agosto de 1961 e que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1975, dispõe que um indivíduo pode ser privado da nacionalidade de um Estado Contratante quando tenha obtido essa nacionalidade por meio de falsas declarações ou por qualquer outro meio fraudulento. O artigo 8.º, n.º 4, prevê ainda que um Estado Contratante só pode privar um indivíduo da sua nacionalidade nas condições fixadas no n.º 2, alínea b), do mesmo artigo, caso essa faculdade esteja prevista na lei, a qual deverá reconhecer ao indivíduo visado o direito a um processo justo perante um tribunal ou outro órgão independente. Além disso, o artigo 7.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade dispõe que «[u]m Estado Parte não poderá prever, no seu direito interno, a perda da sua nacionalidade *ex lege* ou por sua iniciativa, exceto nos seguintes casos: […] b) Aquisição da nacionalidade do Estado Parte mediante conduta fraudulenta, informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos relevantes atribuíveis ao requerente». V. também artigo 18.º, n.º 2, alínea a), da mesma convenção, que prevê que «[a]o decidir sobre a concessão ou a conservação de nacionalidade em casos de sucessão de Estados, cada um dos Estados Partes em causa terá em consideração, nomeadamente: […] a) O vínculo genuíno e efetivo entre o indivíduo em causa e o Estado […]».

[56] O Tribunal de Justiça declarou que uma decisão de revogação da nacionalidade com base em atos fraudulentos pode ser justificada por um motivo de interesse geral: Acórdão Rottmann, n.º 51, Acórdão Tjebbes, n.º 33, e Acórdão Wiener Landesregierung, n.º 52.

[57] O que era uma questão a decidir pelo órgão jurisdicional de reenvio.

[58] N.ºs 35, 40 e 41. O Tribunal de Justiça examinou se o artigo 20.º TFUE se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que prevê que a sua nacionalidade pode ser perdida por efeito automático da lei. No caso de pessoas que não sejam também nacionais de outro Estado-Membro, essa perda da cidadania da União ocorre na falta de um exame individual da proporcionalidade dessa perda para a pessoa interessada.

[59] E, se for pertinente, para os membros da sua família: Acórdão de 5 de setembro de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perda da nacionalidade dinamarquesa) (C-689/21, EU:C:2023:626, n.º 32). A perda da nacionalidade deve ser conforme com os direitos fundamentais garantidos na Carta, nomeadamente com o direito ao respeito da vida familiar consagrado no seu artigo 7.º: Acórdão Tjebbes, n.º 45, Acórdão Wiener Landesregierung, n.º 61.

[60] V. Acórdão Tjebbes, n.º 41, e Acórdão Wiener Landesregierung, n.º 59. O Tribunal de Justiça considerou que a decisão de um Estado-Membro de revogar uma garantia de concessão de nacionalidade, que conduziu à perda definitiva da cidadania da União para a pessoa em causa, é incompatível com o princípio da proporcionalidade, quando essa decisão foi fundamentada no facto de essa pessoa ter cometido contraordenações ao Código da Estrada puníveis com sanções pecuniárias: Acórdão Wiener Landesregierung, n.º 74.

[61] Acórdão de 25 de abril de 2024, Stadt Duisburg (Perda da nacionalidade alemã) (C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, n.º 37 e jurisprudência referida).

[62] V., por analogia, artigo 7.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, segundo o qual «[u]m Estado Parte não poderá prever, no seu direito interno, a perda da sua nacionalidade ex lege ou por sua iniciativa, exceto nos seguintes casos: […] e) Ausência de um vínculo genuíno entre o Estado Parte e um nacional que resida habitualmente no estrangeiro». A convenção não define este «vínculo genuíno». Daqui resulta, a meu ver, que o artigo 7.º, n.º 1, alínea e), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade deixa ao critério de cada Estado Parte a decisão sobre o que constitui um vínculo genuíno entre o mesmo e os seus nacionais.

força do direito nacional de um Estado-Membro no contexto da retirada ou da revogação da nacionalidade, desde que seja respeitado o princípio da proporcionalidade e sejam concedidas determinadas garantias processuais à pessoa afetada [63].

56. Quanto à exigência de um «vínculo genuíno» por força do direito internacional, é verdade, como observa a Comissão, que, no Acórdão Nottebohm [64], o TIJ considerou que um Estado pode recusar-se a reconhecer a nacionalidade concedida por outro Estado, na ausência de um vínculo genuíno ou de uma relação entre essa pessoa e a nacionalidade que faz valer. O acórdão do TIJ limita-se a permitir que os Estados recusem o reconhecimento de uma nacionalidade concedida na falta de um vínculo genuíno entre uma pessoa e o Estado de que alega ser nacional. Não obriga os Estados a exigir que esse vínculo exista, quer entre eles e os seus próprios nacionais, quer entre outros Estados e os seus nacionais [65]. Para efeitos da presente ação, importa assinalar que o TIJ não definiu o conceito de «vínculo genuíno» ao abrigo do direito internacional e muito menos exigiu que os Estados concedessem a nacionalidade com base nesse conceito. Pelo contrário, o TIJ considerou que «compete a cada Estado soberano estabelecer, através da sua própria legislação, as normas relativas à aquisição da sua nacionalidade […]» [66]. Do Acórdão Nottebohm resulta que, pelo menos na opinião do TIJ, as normas para a concessão da nacionalidade são da competência de cada Estado.

57. Não existe uma divergência significativa entre o direito da União e o direito internacional sobre a questão de saber se deve existir um vínculo real entre uma pessoa e o Estado de que é nacional, uma vez que nenhum dos dois impõe essa exigência. Os requisitos para a concessão da

[63] V. Acórdão de 25 de abril de 2024, Stadt Duisburg (Perda da nacionalidade alemã) (C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, n.os 56 a 65 e jurisprudência referida). V., em contrapartida, Acórdão Préfet de Gers, n.º 62, no qual o Tribunal de Justiça declarou que a obrigação de proceder a um exame individual da proporcionalidade das consequências da perda da cidadania da União em situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União não se aplica à perda deste estatuto que resulta automaticamente de uma decisão soberana de um antigo Estado-Membro de se retirar da União Europeia.

[64] Freidrich Nottebohm, de nacionalidade alemã, nasceu na Alemanha em 1881. Em 1905, fixou residência na Guatemala e abriu uma empresa. Em 1939, imediatamente após o início da Segunda Guerra Mundial, pediu para se tornar cidadão do Listenstaine. Após ter obtido um passaporte do Listenstaine, em dezembro de 1939, o Sr. Nottebohm obteve um visto do Cônsul-Geral da Guatemala em Zurique. Regressou à Guatemala no início de 1940 para retomar as suas atividades comerciais. Em 1943, o Sr. Nottebohm foi detido pelas autoridades guatemaltecas a pedido do Governo dos Estados Unidos da América, entregue às forças armadas deste último e deportado para os Estados Unidos, onde ficou detido sem julgamento durante dois anos e três meses. As autoridades guatemaltecas instauraram um processo judicial contra o Sr. Nottebohm com vista à expropriação, sem indemnização, dos seus bens. Em dezembro de 1951, o Governo do Listenstaine instaurou um processo no TIJ, pedindo a restituição e a indemnização por parte do Governo da Guatemala pelas suas ações em relação à pessoa e aos bens do Sr. Nottebohm. O Governo da Guatemala defendeu que este pedido era inadmissível com base, nomeadamente, no facto de o Principado do Listenstaine não ter provado que o Sr. Nottebohm, «para cuja proteção atua», tivesse adquirido corretamente a nacionalidade do Listenstaine em conformidade com a lei desse Estado. O acórdão do TIJ, que se limita à questão da admissibilidade, examina «se a nacionalidade conferida a Nottebohm pode ser oposta à Guatemala no […] processo instaurado no [TIJ]».

[65] V., por analogia, artigo 3.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 6 de novembro de 1997, que prevê que «cada Estado determinará quem são os seus nacionais nos termos do seu direito interno.» O artigo 3.º, n.º 2, dispõe que «[t]al 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.» V. também artigo 1.º da Convenção sobre Certas Questões Relativas ao Conflito de Leis em matéria de Nacionalidade (adotada em 13 de abril de 1930, que entrou em vigor em 1 de julho de 1937) 179 LNTS 4137 (a seguir «Convenção sobre o Conflito de Leis em Matéria de Nacionalidade»), cujo texto é quase idêntico ao artigo 3.º, n.os 1 e 2 da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. O artigo 2.º da Convenção sobre o Conflito de Leis em Matéria de Nacionalidade dispõe que «qualquer questão relativa à questão de saber se uma pessoa possui a nacionalidade de um determinado Estado deve ser resolvida em conformidade com a lei desse Estado.» As referências ao direito internacional que figuram nestas convenções são algo circulares. Pode esperar-se que essas convenções definam ou, pelo menos, delineiem as condições mínimas que o direito internacional exige quando um Estado concede a nacionalidade a uma pessoa. O facto de estas convenções terem sistematicamente evitado estabelecer inclusive normas mínimas neste domínio demonstra, a meu ver, uma intenção clara de deixar a definição de nacionalidade e as condições da sua concessão ao critério da legislação de cada Estado. Daqui resulta que, até à data, o direito internacional teve apenas um impacto marginal neste domínio.

[66] O TIJ continuou, declarando que «[…] não é necessário determinar se o direito internacional impõe alguma limitação à sua liberdade de decisão neste domínio. Além disso, a nacionalidade tem os seus efeitos mais imediatos, mais vastos e, para a maioria das pessoas, os únicos no sistema jurídico do Estado que a confere. A nacionalidade serve sobretudo para determinar que a pessoa a quem a mesma é conferida goza dos direitos e está vinculada às obrigações que o direito do Estado em causa concede ou impõe aos seus nacionais. Tal está implícito na noção mais amplo de que a nacionalidade é da competência interna do Estado».

nacionalidade são uma matéria de direito nacional [67], embora sejam tidas de algum modo em conta as regras internacionais contra a apatridia e possam ser respeitados os direitos humanos e processuais das pessoas em causa. No âmbito do direito da União, a Declaração n.º 2 e a jurisprudência da linha do Acórdão Micheletti obstam a que os Estados-Membros não reconheçam a concessão da nacionalidade de outro Estado-Membro, o que o Acórdão Nottebohm parece admitir [68]. Também não existe qualquer fundamento lógico para a alegação de que, pelo facto de os Estados-Membros serem obrigados a reconhecer a nacionalidade concedida por outros Estados-Membros, a sua legislação em matéria de nacionalidade deve conter uma norma específica, muito menos uma que exija um «vínculo genuíno» como condição para possuir essa nacionalidade. O dever decorrente do direito da União de reconhecer a nacionalidade concedida por outros Estados-Membros é um reconhecimento e um respeito mútuos pela soberania de cada Estado-Membro, e não um meio de pôr em causa as competências exclusivas atribuídas aos Estados-Membros neste domínio. Considerar o contrário afetaria o equilíbrio cuidadosamente estabelecido nos Tratados entre a cidadania nacional e a cidadania da União e constituiria uma erosão totalmente ilegal da competência dos Estados-Membros num domínio altamente sensível que estes decidiram claramente manter sob o seu controlo exclusivo.

58. Daqui resulta que, em meu entender, a Comissão não provou que, para conceder legalmente a cidadania nacional, o artigo 20.º TFUE exige a existência de um «vínculo real» ou de um «vínculo efetivo prévio» entre um Estado-Membro e uma pessoa, para além do que o direito interno de um Estado-Membro possa exigir. A República de Malta pode pretender argumentar relativamente à segunda e à terceira partes da argumentação da Comissão: no entanto, uma aplicação fiel da abordagem em três partes da Comissão leva-me a concluir que não é necessário que o Tribunal de Justiça prossiga a sua análise além da decisão relativa á primeira parte. Na falta de provas de qualquer outra violação do direito da União, aconselho o Tribunal a julgar improcedente a presente ação.

Despesas

59. Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

60. No caso em apreço, a Comissão e a República de Malta pediram, respetivamente, a condenação da outra parte nas despesas.

61. Uma vez que a República de Malta requereu a condenação nas despesas e que a Comissão foi vencida, esta última deve ser condenada nas despesas.

[67] Não existem normas universalmente aceites para a aquisição da nacionalidade ao abrigo do direito da União ou do direito internacional. É o que acontece mesmo que os Estados possam frequentemente conceder a nacionalidade com base em (variantes de) normas ou conceitos comuns, como o *ius soli* ou o *ius sangue*. V., por analogia, artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade.

[68] Nas suas Conclusões no processo Micheletti e o. (C-369/90, EU:C:1992:47, n.º 5), o advogado-geral G. Tesauro declarou que «não [lhe] parece que o processo submetido ao Tribunal de Justiça se preste a uma evocação da problemática sobre a nacionalidade efetiva, noção que remonta a um período "romântico" da vida das relações internacionais e que se prende essencialmente com o instituto da proteção diplomática; o acórdão Nottebohm do Tribunal Internacional de Justiça, bem conhecido (e, é preciso recordá-lo, muito discutido), parece-me ainda menos pertinente no presente processo».

Conclusão

62. Tendo em conta as considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça se digne:

– julgar improcedente a ação da Comissão;

– condenar a Comissão nas suas despesas e nas da República de Malta.