ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

20 de Fevereiro de 2001 *

No processo C-192/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° do Tratado CE, pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Manjit Kaur,

sendo interveniente:

Justice,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 8.° e 8.°-A do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 17.° CE e 18.° CE), bem

* Língua do processo: inglês.

como da declaração do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais», anexa à Acta Final do tratado relativo à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte às Comunidades Europeias (JO 1972, L 73, p. 196), da nova declaração do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais» (JO 1983, C 23, p. 1), e da declaração n.º 2 relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexa à Acta Final do Tratado da União Europeia (JO 1992, C 191, p. 98),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (relator), R. Schintgen e F. Macken, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de M. Kaur, por R. Drabble, QC, M. Singh Gill, R. de Mello, M. Singh Panesar e S. Taghavi, barristers,

— em representação de Justice, por N. Blake, QC, e R. Husain, barrister, assistidos por A. Owers, Director, J. Cooper, Human Rights Project Director, e C. Kilroy, Human Rights Legal Researcher,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por D. Pannick e E. Sharpston, QC, e de R. Tam, barrister,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e C.-D. Quassowski, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por J.-F. Dobelle, K. Rispal-Bellanger e A. Lercher, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por F. Quadri, avvocato del Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper e N. Yerrell, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de M. Kaur, representada por R. Drabble, M. Singh Gill, R. de Mello e S. Taghavi, de Justice, representada por N. Blake, do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins, assistido por D. Pannick e R. Tam, do Governo francês, representado por A. Lercher, do Governo italiano, representado por G. Aiello, avvocato del Stato, e da Comissão, representada por C. Bury, na qualidade de agente, na audiência de 4 de Julho de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 14 de Abril de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 25 de Maio seguinte, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), submeteu ao Tribunal, em aplicação do artigo 234.° CE, várias questões relativas à interpretação dos artigos 8.° e 8.°-A do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 17.° CE e 18.° CE), bem como da declaração do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais», anexa à Acta Final do tratado relativo à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte às Comunidades Europeias (JO 1972, L 73, p. 196, a seguir «declaração de 1972»), da nova declaração do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais» (JO 1983, C 23, p. 1, a seguir «declaração de 1982»), e da declaração n.° 2 relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexa à Acta Final do Tratado da União Europeia (JO 1992, C 191, p. 98, a seguir «declaração n.° 2»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe M. Kaur ao Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior) a propósito de um pedido de autorização de residência apresentado por M. Kaur com o objectivo de poder residir no Reino Unido.

3 Por despacho de 16 de Abril de 1999, o órgão jurisdicional de reenvio admitiu a Justice, organização não governamental de defesa dos direitos humanos, a intervir no processo principal.

Enquadramento jurídico

Direito comunitário

4 Os artigos 8.° e 8.°-A, n.° 1, do Tratado têm a seguinte redacção:

«*Artigo 8.°*

1. É instituída a cidadania da União.

É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.

Artigo 8.º-A

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

5 O tratado relativo à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte às Comunidades Europeias (a seguir «tratado relativo à adesão do Reino Unido») foi assinado em 22 de Janeiro de 1972 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1973. A declaração de 1972, anexa à Acta Final deste tratado, tem o seguinte teor:

«No que diz respeito ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, os termos 'nacionais', 'nacionais dos Estados-Membros' ou 'nacionais dos Estados-Membros e dos países e territórios ultramarinos', sempre que empregues no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, no Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica ou no Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ou em qualquer acto comunitário decorrente destes Tratados, devem entender-se como fazendo referência:

a) aos cidadãos do Reino Unido e colónias ou aos súbditos britânicos que não possuam tal cidadania ou a cidadania de qualquer país ou território da Commonwealth, que, em ambos os casos, tenham o direito de residir no Reino Unido e sejam, por esse facto, dispensados de fiscalização de imigração do Reino Unido;

b) aos cidadãos do Reino Unido e colónias por nascimento, registo ou naturalização em Gibraltar, ou cujo pai aí tenha nascido, sido registado ou naturalizado.»

6 Tendo em conta a entrada em vigor do British Nationality Act 1981 (lei de 1981 sobre a nacionalidade britânica), o Governo do Reino Unido depositou em 1982 junto do Governo da República Italiana, depositário dos Tratados, a declaração de 1982, que substituiu a declaração de 1972 a partir de 1 de Janeiro de 1983. A declaração de 1982 tem o seguinte teor:

«No que diz respeito ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, os termos 'nacionais', 'nacionais dos Estados-Membros' ou 'nacionais dos Estados-Membros e dos países e territórios ultramarinos', sempre que empregues no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, no Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica ou no Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ou em qualquer acto comunitário decorrente destes Tratados, devem entender-se como fazendo referência:

a) aos cidadãos britânicos;

b) às pessoas que sejam súbditos britânicos em virtude da quarta parte da lei de 1981 relativa à nacionalidade britânica e que possuam o direito de residência no Reino Unido e sejam, por esse facto, dispensados da fiscalização de imigração do Reino Unido;

c) aos cidadãos dos territórios dependentes britânicos que tenham adquirido a cidadania pelo facto de manterem um laço com Gibraltar.»

7 A Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros que aprovou o Tratado da União Europeia adoptou a declaração n.º 2, anexa à Acta Final do Tratado da União Europeia e que dispõe:

«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. Os Estados-Membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitário; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração.»

Direito nacional

8 Por força do British Nationality Act 1948 (lei relativa à nacionalidade britânica), a noção de súbdito britânico englobava, além dos cidadãos dos Estados independentes da Commonwealth, os «cidadãos do Reino Unido e das colónias», por um lado, e os «súbditos britânicos sem cidadania», por outro, podendo estes últimos tornar-se cidadãos de um país da Commonwealth que se tornasse independente, por ocasião da entrada em vigor da lei sobre a cidadania desse país. Se assim não acontecesse, essas pessoas adquiririam, nesse momento, a cidadania do Reino Unido e das colónias.

9 O Immigration Act 1971 (lei relativa à imigração) introduziu na legislação do Reino Unido, a partir de 1 de Janeiro de 1973, os conceitos de «patriality» e de «right of abode» (direito de residência), cujos titulares são os únicos dispensados do controlo da imigração quando entram no Reino Unido.

10 O British Nationality Act 1981 revoga o estatuto de cidadão do Reino Unido e das colónias e classifica os que o possuem em três categorias:

a) os cidadãos britânicos, que abrange os cidadãos do Reino Unido e das colónias titulares do referido direito de residência no Reino Unido;

b) os «British Dependent Territories Citizens» (cidadãos dos territórios britânicos dependentes), que abrange os cidadãos do Reino Unido e das colónias sem direito de residência mas que preencham determinadas condições de conexão com um território britânico dependente que possa conferir-lhes o direito de imigrar para esse território;

c) os «British overseas citizens» (cidadãos britânicos do ultramar), que abrange todos os cidadãos do Reino Unido e das colónias que não se tenham tornado cidadãos britânicos ou cidadãos dos territórios britânicos dependentes. Não tendo nenhuma ligação com um território britânico dependente, pode-lhes ser recusado qualquer direito de imigração.

Matéria de facto, tramitação do processo principal e questões prejudiciais

11 Nascida no Quénia em 1949, de uma família de origem asiática, M. Kaur era cidadã do Reino Unido e das colónias, em conformidade com o British Nationality Act 1948. Não fazia parte das categorias de cidadãos do Reino Unido e das colónias aos quais o Immigration Act 1971 reconheceu o direito de residência no Reino Unido. O British Nationality Act 1981 conferiu-lhe o estatuto de cidadã britânica do ultramar. Nessa qualidade, não tem, ao abrigo do

direito nacional, salvo autorização especial, o direito de entrar nem de permanecer no Reino Unido.

12 Após vários períodos de permanência em território britânico e num momento em que se encontrava novamente no Reino Unido, M. Kaur renovou, em 4 de Setembro de 1996, o pedido de autorização de residência que já tinha apresentado por diversas vezes desde 1990, data da sua primeira entrada em território britânico.

13 Em 20 de Março de 1997, M. Kaur recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio da decisão de 22 de Janeiro de 1997, pela qual o Secretary of State for the Home Department lhe negou o direito de residir em território britânico.

14 Nessa ocasião, M. Kaur manifestou a sua intenção de permanecer e de obter um emprego no Reino Unido, bem como de se deslocar periodicamente a outros Estados-Membros a fim de adquirir bens, beneficiar de serviços e, eventualmente, trabalhar.

15 Considerando que a solução do litígio que lhe cabe decidir depende da interpretação do direito comunitário, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Para determinar se a demandante, na sua qualidade de cidadã britânica do ultramar não autorizada (nos termos da lei do Reino Unido) a entrar ou a

permanecer no Reino Unido, é uma 'pessoa que [tem] a nacionalidade de um Estado-Membro', sendo, em consequência, 'cidadão da União', para efeitos do artigo 8.° do Tratado CE:

a) qual o efeito (caso exista), em termos de direito comunitário:

i) da declaração de 1972 do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra 'nacionais' feita aquando da adesão às Comunidades Europeias e anexa à Acta Final do acto de adesão, e

ii) da declaração de 1982 do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra 'nacionais', e

iii) da declaração n.° 2 anexa ao Tratado da União Europeia, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, segundo a qual a nacionalidade é exclusivamente regida pelo direito nacional do Estado-Membro em causa, podendo os Estados-Membros indicar, a título informativo, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários?

b) Se e na medida em que o Reino Unido não puder basear-se, por força do direito comunitário, nas declarações referidas [alínea a)] *supra,* quais os critérios pertinentes para determinar se uma pessoa tem a nacionalidade de um Estado-Membro para efeitos do artigo 8.° do Tratado CE, quando a lei nacional estabelece várias categorias de nacionalidades, sendo que só algumas delas conferem o direito de entrar e de permanecer nesse Estado-Membro?

c) Neste contexto, qual o efeito, em direito comunitário, do princípio do respeito dos direitos humanos fundamentais invocado pela demandante, em especial quando esta invoca o artigo 3.°, n.° 2, do protocolo n.° 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, segundo o qual ninguém pode ser privado do direito de entrar no território do Estado de que for cidadão, protocolo que não foi ratificado pelo Reino Unido?

2) Nas circunstâncias do caso vertente, o artigo 8.°-A, n.° 1, do Tratado CE:

a) confere a um cidadão da União o direito de livremente entrar e permanecer no Estado-Membro de que é nacional mesmo que tal direito seja recusado pela lei nacional?

b) confere mais direitos do que os reconhecidos pelo Tratado CE antes da sua alteração pelo Tratado da União Europeia?

c) cria direitos que os cidadãos da União podem invocar directamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais?

d) é aplicável a situações totalmente internas de um Estado-Membro?»

Quanto às questões alínea a), i) e ii), do primeiro grupo de questões

16 Através das questões alínea a), i) e ii), do primeiro grupo de questões, que se devem examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, quais os critérios relevantes para determinar se uma pessoa tem a nacionalidade de um Estado-Membro na acepção do artigo 8.° do Tratado e qual poderá ser o alcance, em direito comunitário, das declarações de 1972 e de 1982.

Observações das partes

17 M. Kaur e Justice defendem que, em conformidade com o princípio estabelecido pelo acórdão de 7 de Julho de 1992, Micheletti e o. (C-369/90, Colect., p. I-4239), um Estado-Membro só pode definir o conceito de «nacional» respeitando o direito comunitário e, consequentemente, os direitos fundamentais, que fazem parte integrante do direito comunitário. No caso vertente, a legislação do Reino Unido viola os direitos fundamentais na medida em que tem por efeito privar os britânicos de origem asiática na situação de M. Kaur do direito de entrarem no território do qual são nacionais ou de fazer com que se tornem, de facto, apátridas. Estas partes no litígio no processo principal contestam, além disso, a pertinência das declarações de 1972 e de 1982. Em sua opinião, estas não fazem parte do direito nacional, uma vez que não são um acto legislativo, nem do

direito comunitário, uma vez que não são um acordo entre os Estados signatários do tratado relativo à adesão do Reino Unido.

18 Os Governos do Reino Unido, alemão, francês e italiano bem como a Comissão consideram que, em conformidade com o direito internacional, compete a cada Estado-Membro determinar, em exclusivo, as categorias de pessoas que devem ser consideradas seus cidadãos. Isso explica o carácter unilateral das declarações de 1972 e de 1982, embora a definição das categorias de cidadãos britânicos que podem beneficiar da livre circulação nos outros Estados-Membros tenha sido objecto de uma discussão entre as partes contratantes no momento das negociações com vista à adesão do Reino Unido. O Governo do Reino Unido esclarece, a este propósito, que se tratava de uma questão importante uma vez que, por um lado, em razão do seu passado imperial e colonial, numerosas pessoas tinham uma forma de relação com o Reino Unido, apesar de aí nunca terem vivido ou para lá se deslocado e não tivessem nenhuma relação forte com este Estado e que, por outro lado, a legislação relativa à nacionalidade britânica era complexa e reconhecia diversas categorias de «nacionais» que beneficiavam de direitos diferentes.

Apreciação do Tribunal

19 Como o Tribunal declarou no n.º 10 do acórdão Micheletti e o., já referido, «[a] definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-Membro, que deve exercê-la no respeito do direito comunitário».

20 Com base neste princípio de direito internacional consuetudinário, o Reino Unido, tendo em conta o seu passado imperial e colonial, definiu diversas categorias de cidadãos britânicos aos quais reconheceu direitos diferentes em função da natureza dos laços que os uniam ao Reino Unido.

21 Definiu esses direitos na ordem jurídica interna, designadamente através do Immigration Act 1971, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1973, ou seja, no dia da entrada em vigor do tratado relativo à adesão do Reino Unido. Esta legislação nacional reservou o direito de residência («right of abode») no território do Reino Unido aos cidadãos com laços mais estreitos com o referido Estado.

22 Por ocasião da sua adesão às Comunidades Europeias, o Reino Unido indicou às outras partes contratantes, através da declaração de 1972, quais eram as categorias de cidadãos que deviam ser consideradas seus nacionais na acepção do direito comunitário, designando, em substância, aqueles que beneficiavam do direito de residência no território do Reino Unido na acepção do Immigration Act 1971 e os cidadãos com uma determinada ligação com Gibraltar.

23 Esta declaração anexa à Acta Final, embora unilateral, destinava-se a clarificar uma questão particularmente importante para as outras partes contratantes, isto é, a delimitação do âmbito de aplicação *ratione personae* das disposições comunitárias que eram objecto do tratado de adesão. Efectivamente, tinha por objecto definir os nacionais do Reino Unido que seriam beneficiários de tais disposições, designadamente das relativas à livre circulação de pessoas. As outras partes contratantes tinham pleno conhecimento do seu conteúdo e as condições da adesão foram determinadas nessa base.

24 Daqui resulta que a declaração de 1972 deve ser tomada em consideração enquanto instrumento em relação com o Tratado para a interpretação deste e, mais concretamente, com vista a determinar o campo de aplicação *ratione personae* deste último.

25 Importa, além disso, sublinhar que a adopção desta declaração não teve por efeito privar uma pessoa que não correspondesse à definição de nacional do Reino Unido de direitos que poderia reclamar em aplicação do direito comunitário, mas teve como consequência que tais direitos nunca nasceram em relação a ela.

26 É pacífico que a declaração de 1982 constituiu uma adaptação da declaração de 1972 exigida pela adopção, em 1981, de uma nova lei sobre a nacionalidade, que designava, em substância, as mesmas categorias de pessoas que a declaração de 1972 e, consequentemente, não alterou a situação de M. Kaur face ao direito comunitário. Por outro lado, tal declaração não foi contestada pelos outros Estados-Membros.

27 Por conseguinte, há que responder às questões alínea a), i) e ii), do primeiro grupo de questões que, para determinar se uma pessoa tem a qualidade de nacional do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte na acepção do direito comunitário, é relevante a declaração de 1982 que substituiu a declaração de 1972.

Quanto às outras questões

28 Tendo em conta a resposta dada às questões alínea a), i) e ii), do primeiro grupo de questões, não há que responder às outras questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional.

Quanto às despesas

29 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, dinamarquês, alemão, francês e italiano e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), por despacho de 14 de Abril de 1999, declara:

Para determinar se uma pessoa tem a qualidade de nacional do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte na acepção do direito comunitário, é relevante a declaração de 1982 do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais» que substituiu a

declaração de 1972 do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição da palavra «nacionais», anexa à Acta Final do tratado relativo à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte às Comunidades Europeias.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Fevereiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias