

Versão anonimizada

Tradução

C-720/19 – 1

Processo C-720/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

30 de setembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal Administrativo de Düsseldorf, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

24 de setembro de 2019

Demandante:

GR

Demandada:

Stadt Duisburg

DESPACHO

no processo de contencioso administrativo

GR, *[omissis]*

demandante,

[Omissis]

contra

Stadt Duisburg, *[omissis]*

demandada,

objeto direito dos estrangeiros (autorização de residência nos termos do § 4, n.º 5, da Lei da residência, Aufenthaltsgesetz, a seguir «AufenthG»); no caso em apreço: decisão de suspensão e de reenvio prejudicial

a 7.ª Secção do Verwaltungsgericht Düsseldorf,
a 24 de setembro de 2019

[Omissis]

decidiu o seguinte:

Suspende-se a instância.

Nos termos do artigo 267.º TFUE, submete-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial, tendo por objeto as seguintes questões:

- 1. Um membro da família de um trabalhador turco, que beneficia de direitos ao abrigo do estatuto deste, nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação [UE-Turquia], perde esses direitos caso adquira a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento e perca a nacionalidade anterior?**
- 2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: o membro da família do trabalhador turco pode, na situação descrita, invocar novamente os direitos decorrentes do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação [UE-Turquia], se tiver entretanto perdido a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento por ter readquirido a nacionalidade anterior?**

I.

A demandante, nascida no dia 1 de janeiro de 1954, tem nacionalidade turca. Entrou na República Federal da Alemanha no dia 25 de julho de 1970 para se juntar ao seu marido, um trabalhador turco da Bergbau AG Niederrhein, com quem viveu em comunhão familiar até ao falecimento deste, a 20 de agosto de 1998. Em março de 1990 o seu marido passou a exercer uma atividade por conta própria.

A 28 de janeiro de 1971 foi-lhe atribuída pela primeira vez, com vista ao reagrupamento familiar, uma autorização de residência temporária, que foi sucessivamente prorrogada até ser substituída, em 15 de outubro de 1996, por uma autorização de residência permanente.

A demandante adquiriu a nacionalidade alemã a 2 de fevereiro de 2001, sendo que a 15 de fevereiro de 2001 apresentou documento comprovativo da perda da nacionalidade turca. Com efeitos a 20 de julho de 2001 adquiriu novamente, por ato voluntário, a nacionalidade turca, pelo que, por força da lei, perdeu a

nacionalidade alemã. A perda da nacionalidade alemã passou despercebida durante vários anos, sendo que só foi constatada por decisão definitiva da demandada, de 8 de novembro de 2010.

Na sequência do requerimento apresentado pela demandante, a demandada concedeu-lhe, a 22 de fevereiro de 2011, uma autorização de residência, nos termos do § 38 da AufenthG (para pessoas que tiveram a nacionalidade alemã), válida até 21 de fevereiro de 2013, autorização essa que foi sucessivamente prorrogada.

Por carta do seu advogado, de 3 de fevereiro de 2017, a demandante requereu a emissão de uma autorização de residência permanente, nos termos do § 4, n.º 5, da AufenthG, ou, subsidiariamente, uma autorização de residência temporária, com prazo de cinco anos. Fundamentou a sua pretensão alegando que, em virtude da vida em comum com o seu marido, adquiriu os direitos referidos no artigo 7.º, primeiro travessão, da Decisão n.º 1/80. Estes direitos não se perderam através da aquisição da nacionalidade alemã, ocorrida a 2 de fevereiro de 2001. Invoca, a este propósito, a fundamentação do Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior da Baviera) na decisão de 28 de julho de 2014, proferida no processo 19 C 13.2517. Segundo aí se diz, o regime jurídico do Acordo de Associação só prevê, relativamente ao artigo 7.º da Decisão n.º 1/80, duas causas de perda dos direitos: o abandono duradouro do território nacional do Estado-Membro e a extinção por expulsão. Nenhum destes casos se verifica.

Por carta de 27 de março de 2017 a demandada respondeu que os direitos decorrentes do Acordo de Associação CEE/Turquia não se mantêm em caso de aquisição da nacionalidade alemã, remetendo para a fundamentação do Acórdão do Verwaltungsgericht Freiburg (Tribunal Administrativo de Friburgo) de 19 de janeiro de 2010, proferido no processo 3 K 2399/08. Referiu também que, não obstante isso mesmo, se encontrava a ser apreciada a atribuição de uma autorização de estabelecimento, ao abrigo do § 9 da AufenthG.

A 3 de abril de 2017 a demandante referiu que, na sua opinião, a decisão do Verwaltungsgericht Freiburg se encontra ultrapassada pela jurisprudência por si citada, e pediu que fosse proferida decisão final impugnável. Através de requerimento escrito de 13 de abril desistiu do seu requerimento anterior de atribuição de uma autorização de estabelecimento.

Após ter ouvido a demandante, a demandada, através da decisão de 29 de agosto de 2017, ora controvertida, indeferiu a atribuição à demandante de autorização de permanência, nos termos do § 4, n.º 5, da AufenthG. Segundo referiu, não se afigura necessário apurar se da sua longa vida em comunhão familiar com o seu marido, falecido em 1998, lhe advêm, enquanto membro da família de um trabalhador turco, direitos a título do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80. Tendo adquirido a nacionalidade alemã, a 2 de fevereiro de 2001, esta disposição deixa de poder ser-lhe aplicável. Importa ter aqui em conta o objetivo da disposição, que visa a integração dos membros da família de trabalhadores turcos no

Estado-Membro. Ora, com a aquisição da nacionalidade, este objetivo foi atingido na sua máxima plenitude.

Ainda segundo a demandada, só a partir de 20 de julho de 2001 é que a demandante, tendo readquirido a nacionalidade turca, se tornou novamente destinatária normativa da Decisão n.º 1/80. Sucede que a partir deste momento a demandante não adquiriu quaisquer direitos ao abrigo daquela norma.

A demandante intentou, a 4 de novembro de 2017, a ação através da qual prossegue a sua pretensão. *[omissis]*

A demandante pede

que se anule a Decisão de 29 de agosto de 2017 e se imponha à demandada a obrigação de emitir uma autorização de residência permanente, nos termos do § 4, n.º 5, da AufenthG.

A demandada pede

que a ação seja julgada improcedente

e remete para a fundamentação da decisão impugnada. Em sintonia com a jurisprudência dominante, parte do pressuposto de que através da reaquisição da nacionalidade turca não são repriminados direitos decorrentes do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80.

II.

Suspende-se a instância. Nos termos do artigo 267.º TFUE, impõe-se obter uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») acerca das questões formuladas no introito. Estas questões incidem sobre a interpretação da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação. Uma vez que está em causa a interpretação de direito da União, o Tribunal de Justiça é competente.

1. A apreciação jurídica do pedido apresentado pela demandante, no sentido de se anular a decisão de indeferimento de 29 de agosto de 2017 e se impor à demandada a obrigação de emitir uma autorização de residência permanente, nos termos do § 4, n.º 5, da AufenthG, deve ser realizada à luz do regime jurídico atualmente em vigor.

O quadro jurídico com relevo para a boa decisão da causa é composto pelas seguintes disposições de direito nacional:

§ 4 da AufenthG

[...]

5. Um estrangeiro que, em aplicação do Acordo de Associação CEE/Turquia beneficie de um direito de residência, está obrigado a provar a existência desse direito através da posse de uma autorização de residência, caso não possua uma autorização de estabelecimento nem uma autorização de residência permanente UE. A autorização de residência é emitida a requerimento do interessado.

§ 43 da Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (Lei de procedimento administrativo da Renânia do Norte-Vestefália, a seguir «VwVfG NRW»)

[...]

2. Os atos administrativos são eficazes enquanto não forem cancelados, revogados, de alguma forma invalidados ou se extinguirem em virtude de decurso do tempo ou por outro motivo.

As questões prejudiciais relevam para a boa decisão da causa e carecem de esclarecimento pelo Tribunal de Justiça.

a) Para a apreciação jurídica da pretensão invocada pela demandante assume importância decisiva apurar qual o efeito da aquisição pela demandante, em 2 de fevereiro de 2001, da nacionalidade alemã, relativamente aos direitos de residência que até então adquirira. Após a realização da audiência, ficou provado que a demandante, na referida data, era titular dos direitos ao emprego e de permanência, em virtude do artigo 7.º, primeiro parágrafo, segundo travessão, da Decisão n.º 1/80. Era ainda detentora de uma autorização de residência permanente.

aa) Em termos de direito nacional, a aquisição da nacionalidade alemã tem como efeito tornar ineficazes as autorizações de residência atribuídas por decisão dos serviços competentes (ato administrativo). Este efeito, segundo jurisprudência unânime,

[*Omissis*]

tem como fundamento legal o § 43, n.º 2, última alternativa, da VwVfG NRW (ou normas equivalentes da legislação de outros *Länder* e da lei federal). Através da aquisição da nacionalidade, o título de residência perde o seu efeito dispositivo e caduca, pelo que o ato administrativo se extingue «por outro motivo». Com a aquisição da nacionalidade deixa de existir uma situação a regular, do ponto de vista do direito dos estrangeiros, pois o interessado deixa de ser estrangeiro e portanto não carece de título de residência. Um título de residência, que desta forma se tornou obsoleto, também não pode ser ripristinado.

bb) Através da primeira questão prejudicial pretende-se apurar se a aquisição da nacionalidade produz um efeito parecido,

aos de caducidade, extinção ou invalidade,

no caso de direitos de residência adquiridos por força de lei, nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80.

Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a subsistência dos direitos decorrentes do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 é independente da manutenção das condições de acesso a tais direitos.

Acórdãos de 16 de março de 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, n.ºs 42 a 44), e de 7 de julho de 2005, Aydınly (C-373/03, EU:C:2005:434, n.º 25).

Além disso, os membros da família já só podem perder estes direitos em duas situações:

se abandonarem o território do Estado-Membro de acolhimento durante um período significativo e sem motivos legítimos ou a sua presença constituir, em razão do seu comportamento pessoal, um perigo efetivo, grave e atual para a ordem pública, a segurança ou a saúde públicas, nos termos do artigo 14.º da Decisão n.º 1/80.

Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, n.º 42), de 16 de fevereiro de 2006, Torun (C-502/04, EU:C:2006:112, n.º 25); de 11 de novembro de 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, n.º 36); e de 7 de julho de 2005, Aydınly (C-373/03, EU:C:2005:434, n.º 27).

As duas mencionadas causas de perda dos direitos têm caráter taxativo.

Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, n.º 43), e de 18 de dezembro de 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, n.º 63).

É pacífico que a demandante não se encontra em nenhuma das referidas situações.

Além disso, o Tribunal de Justiça também já decidiu que o membro da família de um trabalhador turco, para beneficiar dos direitos em causa, não tem, ele próprio, de ser nacional turco:

Acórdão de 19 de julho de 2012, Dülger (C-451/11, [omissis] EU:C:2012:504, n.º 65 e parte decisória),

sendo que a sua posição jurídica não se altera caso o titular inicial dos direitos, para além da nacionalidade turca, adquira também a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento.

Acórdão de 29 de março de 2012, Kahveci e Inan (C-7/10 e C-9/10, EU:C:2012:180, n.º 41).

A questão submetida é controvertida na jurisprudência nacional:

O Verwaltungsgericht Freiburg, por Acórdão de 19 de janeiro de 2010 proferido no processo 3 K 2399/08 [omissis], decidiu que os direitos decorrentes do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 caducam com a aquisição da nacionalidade. Neste sentido, relevou o facto de tanto a constituição como também a manutenção destes direitos só ser imaginável no pressuposto de o interessado ser estrangeiro. Através da aquisição da nacionalidade o interessado deixa de carecer tanto do direito ao emprego como do direito de permanência, reconhecidos por via do regime jurídico do Acordo de Associação. A finalidade dos direitos decorrentes do Acordo de Associação, que é, por um lado, a melhoria da situação de emprego dos trabalhadores turcos e, por outro, a integração dos membros da sua família no Estado-Membro, é atingida por via da aquisição da nacionalidade.

Contrariamente, o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, por decisão de 28 de julho de 2014, proferida no processo 19 C 13.2517 [omissis], defendeu existirem muitos argumentos a favor do entendimento segundo o qual os direitos de um nacional turco, decorrentes do Acordo de Associação, subsistem ainda que o interessado tenha beneficiado temporariamente da nacionalidade alemã. Segundo refere, o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 29 de março de 2012 (v. supra), decidiu que o artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 é parte do sistema de integração progressiva dos nacionais turcos no Estado-Membro de acolhimento e que a aquisição da nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento constitui um marco essencial na integração, razão pela qual não pode criar entraves ao regime jurídico da associação. Esta argumentação também se aplica *in casu*. Por isso, afigura-se duvidoso que um Estado-Membro de acolhimento, que para a naturalização exige a perda da nacionalidade turca (nacionalidade turca esta que é condição dos direitos decorrentes do regime jurídico da associação), possa, depois de uma nova alteração da nacionalidade, continuar a considerar os direitos decorrentes do regime jurídico da associação como extintos, quando mesmo um Estado de acolhimento que não exija a perda da nacionalidade turca e assim facilite a naturalização, pode considerar que os direitos decorrentes do regime jurídico da associação não se extinguem.

A presente Secção, atendendo às diferenças entre os modelos de integração nacionais e europeus, tende a considerar que um direito adquirido ao abrigo do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 subsiste mesmo após a aquisição da nacionalidade no Estado-Membro de acolhimento.

b) A segunda questão prejudicial tem como pressuposto responder-se à primeira questão no sentido de que a falta da nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento constitui *conditio sine qua non* da subsistência dos direitos decorrentes do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80. Neste caso, a perda da nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento entretanto adquirida podia produzir o efeito de se repristinarem os direitos decorrentes do regime jurídico do Acordo de Associação.

[Omissis]

[Omissis] [assinaturas e formalidades na elaboração do ato]

DOCUMENTO DE TRABALHO