FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 10. januar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Denne sag er forelagt Domstolen af Deputy High Bailiff's Court, Douglas (øen Man), i medfør af EØF-Traktatens artikel 177. Den nationale ret ønsker oplysning om, hvorvidt visse lovbestemmelser på øen Man kan anses for forenelige med EF-retten, og Domstolen skal med denne sag for første gang tage stilling til, hvilke retsvirkninger EF-retten har for øen, som er omfattet af en særlig ordning efter Traktaten i lighed med, hvad der gælder for Kanaløerne. Før jeg behandler de problemer, som de forelagte spørgsmål rejser, kan det være nyttigt at sige et par ord om øen Man og dens ret usædvanlige stilling i forhold til såvel Det Forenede Kongerige som De Europæiske Fællesskaber.

Øen Man [1]

2. Øen Man ligger i Det Irske Hav omtrent lige langt fra England, Wales, Skotland, Nordirland og Irland. Øen har et areal på 227 kvadratmiles og omkring 68 000 indbyggere, hvoraf knap halvdelen bor i hovedstaden Douglas. Øens vigtigste industri er finmekanik, landbrug, fiskeri, turisme og finansielle tjenesteydelser.

3. Øen Man kom for første gang under den engelske Krone i det 14. århundrede, men dens nuværende forfatningsstilling stammer fra 1866, da dens statskasse blev adskilt fra Det Forenede Kongeriges, og øen opnåede en vis begrænset kontrol med sine egne udgifter. Siden da har de lokale myndigheder fået overdraget flere og flere beføjelser.

4. Ligesom Kanaløerne udgør øen Man ikke en del af Det Forenede Kongerige og er heller ikke en koloni. Den betegnes normalt som en besiddelse under den britiske Krone, om end dette begreb ikke har noget præcist indhold. Øen har sin egen lovgivende forsamling, som kaldes Tynwald, og som består af House of Keys (underhuset) og Legislative Council (overhuset). Den britiske Krones repræsentant på øen, som benævnes Lieutenant-Governor, er medlem af Legislative Council.

5. Tynwald har et vidtrækkende selvstyre med hensyn til forhold, der er begrænset til øens område. De af Tynwald udstedte lovforskrifter skal dog for at få lovkraft stad-

* Originalsprog: engelsk.

1 — Ved udfærdigelsen af denne del af mit forslag til afgørelse har jeg særlig støttet mig til de skriftlige indlæg i sagen og følgende afhandlinger: Simmonds: »The British Islands and the Community; II — The Isle of Man« (1970) 7 *CMLRev* 454; *the Report of the Royal Commission on the Constitution* (1973), Cmnd. 5460, bind I; Horner: »The Isle of Man and the Channel Islands — A Study of their Status under Constitutional, International and European Law«, *EUI Working Paper* nr. 98 (1984); Plender: »The Protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow« se Plender (udg.), *Legal History and Comparative Law* (1990), s. 193. Se også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 25.4.1978 i sagen Tyrer mod Det Forenede Kongerige, serie A, nr. 26.

fæstes af kongehuset, ligesom de love, der vedtages af Det forenede Kongeriges parlament. I modsætning til, hvad der gælder for Det Forenede Kongeriges lovgivning, findes der ingen forfatningssædvane om, at det britiske statsoverhoved er forpligtet til at stadfæste love fra øen Man. Den britiske Home Secretary (indenrigsministeren), som er medlem af Det Forenede Kongeriges regering og hovedansvarlig for forbindelserne med øen, kan derfor råde det britiske statsoverhoved til at nægte kongelig stadfæstelse, såfremt de påtænkte bestemmelser findes uacceptable for Det Forenede Kongeriges regering. Selv om det tilsyneladende sjældent er forekommet, at kongen har nægtet stadfæstelse, er konsekvensen heraf i praksis, at Indenrigsministeriet skal godkende alle de lovforslag, som kommer fra øen.

6. Sidestykket til den beføjelse, der tilkommer Tynwald til at lovgive om rent lokale forhold, er den praksis, som gælder ved det britiske parlament i Westminster, hvorefter der ikke uden samtykke fra øens myndigheder lovgives vedrørende forhold, som udelukkende berører øen. Det britiske forfatningsudvalg (Royal Commission on the Constitution) har dog antaget, at det britiske parlament retligt set har uindskrænket beføjelse til at fastsætte lovregler for øen uden dennes samtykke.

7. Øen Man har ingen repræsentanter i det britiske parlament. Parlamentets love gælder ikke automatisk på øen, men kun såfremt dette er udtrykkeligt fastsat eller fremgår forudsætningsvis. Når det påtænkes at lade en Act of Parliament (britisk lov) finde anvendelse på øen, sker det normalt ikke direkte, men ved at indføje en bestemmelse i loven, hvoraf fremgår, at den bringes i anvendelse på øen i medfør af en »Order in Council« (en slags afledt lovgivning), eventuelt med visse ændringer, som angives i den pågældende »order«. Denne ordning gør det i et vist omfang muligt at tage hensyn til de særlige forhold på øen.

8. Øen Man har sin egen forvaltning, sit eget skatte- og retssystem og sine egne domstole. Afgørelser, truffet af øens domstole, kan ankes til Judicial Committee of the Privy Council, som har sæde i London, og hvis afgørelse er inappellabel. Medlemmerne heraf er bl.a. Lord Chancellor og alle Lords of Appeal in Ordinary, som til daglig er medlemmer af House of Lords. Når der indgives anke fra en ret på øen Man, anses Judicial Committee som en domstol for øen Man og ikke som en domstol i Det Forenede Kongerige.

9. Det Forenede Kongeriges regering varetager øen Man's udenrigsanliggender og dens forsvar. Denne funktion på det førstnævnte område gav anledning til nogen bekymring på øen, da Det Forenede Kongerige ansøgte om medlemskab af EF. Dette beroede på den bestemmelse, som er indeholdt i EØF-Traktatens artikel 227, stk. 4, og hvorefter »denne Traktats bestemmelser finder anvendelse på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat«. Hvis der ikke var blevet vedtaget en særordning, ville EØF-Traktaten således have fundet uindskrænket anvendelse på øen ved Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af EF.

10. Øens beboere fandt imidlertid, at dette ville skade øens økonomi. Der blev derfor af Det Forenede Kongerige forhandlet en særordning for at sikre fornødent hensyn til de

særlige forhold på øen. Denne særordning er nedfældet i EØF-Traktatens artikel 227, stk. 5, litra c), som blev indføjet ved tiltrædelsesakten fra 1972, og i tiltrædelsesaktens protokol nr. 3. Artikel 227, stk. 5, litra c), lyder således:

»Bestemmelserne i denne Traktat finder kun anvendelse på Kanaløerne og øen Man i det omfang, det er nødvendigt for at sikre anvendelsen på disse øer af den ordning, der er fastsat i Traktaten vedrørende de nye medlemsstaters tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og af Det Europæiske Atomenergifællesskab, undertegnet den 22. januar 1972.«

Der blev indføjet tilsvarende bestemmelser i de øvrige Traktater, jf. EKSF-Traktatens artikel 79, litra c), og Euratom-Traktatens artikel 198, litra d). I hvilket omfang EØF- og Euratom-Traktaterne finder anvendelse på øen Man, er nærmere fastlagt i protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten fra 1972. Det er vedrørende fortolkningen af denne protokol, at den nationale ret i denne sag har anmodet om vejledning fra Domstolen.

Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

11. Under tvisten i hovedsagen er Christopher Stewart Barr og Montrose Holdings Limited blevet tiltalt af Department of Health and Social Security (øen Man) (herefter benævnt »DHSS«) for overtrædelse af section 2, stk. 1, i Control of Employment Act 1975 (med senere ændringer), som er en af Tynwald udstedt lov. Section 2, stk. 1, bestemmer:

»Bortset fra de tilfælde, som er nævnt i stk. 2 og 3, må ingen

a) påtage sig eller udøve beskæftigelse på øen Man, medmindre vedkommende er hjemmehørende arbejdstager på øen, eller

b) beskæftige andre på øen, medmindre vedkommende er hjemmehørende arbejdstager på øen,

uden en i medfør af lovens section 3 meddelt tilladelse hertil af Department of Health and Social Security... på de af denne i tilladelsen foreskrevne betingelser.«

Section 2, stk. 2 (som tilsyneladende ikke er omtvistet i hovedsagen), bestemmer, at der skal ske frifindelse af en arbejdsgiver, som »under retssagen godtgør, at han troede, at den af ham beskæftigede arbejdstager var hjemmehørende arbejdstager på øen Man, samt at han traf alle nødvendige forholdsregler for at kontrollere, at hans antagelse var velbegrundet«. Begrebet »hjemmehørende arbejdstager på øen Man« er defineret i section 1. Sagt i korthed omfatter det personer, som opfylder nærmere angivne betingelser, såsom at de er født på øen eller i længere perioder uden afbrydelse har været bosat dér. Ifølge section 2, stk. 3, gælder forbuddet i stk. 1 ikke for de stillinger, som er nævnt i lovens bilag 1.

12. Barr er britisk statsborger. Han er ikke hjemmehørende arbejdstager på øen Man, som dette forstås efter section 1 i Control of Employment Act 1975, og var beskæftiget hos Montrose Holdings Limited fra den 1. september 1988 til den 1. januar 1989, uden at DHSS havde givet tilladelse hertil i hen-

hold til loven af 1975. For dette forhold vil Barr kunne idømmes fængsel i tre måneder og/eller en bøde på op til 1 000 UKL. Montrose Holdings Limited vil kunne idømmes en bøde på op til 1 000 UKL.

13. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at ingen af de tiltalte bestrider de faktiske omstændigheder. Det eneste, de har anført til deres forsvar, er, at loven af 1975 strider mod protokol nr. 3, som finder anvendelse på øen Man i medfør af European Communities (Isle of Man) Act 1973, der er en af Tynwald udstedt lov. Dette er baggrunden for, at der under sagen er forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er de af Tynwald udstedte lovbestemmelser i Control of Employment Act 1975 (med senere ændringer) i strid med protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten af 1972, som denne protokol retteligt bør fortolkes, når disse lovbestemmelser

a) med hensyn til beskæftigelse på øen Man af andre end de på øen hjemmehørende arbejdstagere — således som dette begreb forstås efter loven (med senere ændringer) — foreskriver kontrol med eller begrænsninger i beskæftigelsen, som indebærer forskelsbehandling efter branche, erhverv eller beskæftigelsens art,

b) med hensyn til beskæftigelsen på øen Man behandler fysiske og juridiske personer i Fællesskabet anderledes end personer fra øen Man behandles i Det Forenede Kongerige?

2) Skal artikel 4 i protokol nr. 3 retteligt fortolkes således, at den alene forbyder myndighederne på øen Man at forskelsbehandle fysiske og juridiske personer i Fællesskabet på grundlag af nationalitet?«

14. Sådan som det første spørgsmål er formuleret, kan Domstolen klart ikke tage stilling dertil, for så vidt som der ønskes en afgørelse af, om en bestemt del af lovgivningen på øen Man er forenelig med EF-retten. Efter fast praksis har Domstolen ingen kompetence til at træffe en sådan afgørelse i henhold til artikel 177. Den kan derimod godt besvare de to spørgsmål på en sådan måde, at den derigennem sætter den forelæggende ret i stand til at afsige dom i sagen.

Domstolens kompetence

15. Før jeg kan behandle de retlige problemer, spørgsmålene rejser, må jeg undersøge, om Domstolen overhovedet har kompetence til at tage forelæggelsen under realitetspåkendelse. Det fremgår klart af tiltrædelsestraktatens artikel 1, stk. 2 og 3, jf. tiltrædelsesaktens artikel 158, at Domstolen kan træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af protokol nr. 3, såfremt den anmodes herom af en domstol i en af medlemsstaterne. Øen Man udgør som nævnt ikke en del af Det Forenede Kongerige.

Spørgsmålet er derfor, om den nationale ret, som har forelagt spørgsmålene i denne sag, er en »ret i en af medlemsstaterne« i henhold til EØF-Traktatens artikel 177.

16. Der er ingen tvivl om, at det på tidspunktet for Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Fællesskaberne var Tynwald's opfattelse, at dette spørgsmål måtte besvares bekræftende. European Communities (Isle of Man) Act 1973 indeholder herom navnlig følgende bestemmelse i section 2, stk. 1:

»... alle de retsmidler og procedurer, som er fastsat i Traktaterne eller de i medfør heraf udstedte bestemmelser, og som (under hensyn til bestemmelserne i tiltrædelsesakten og protokollen) i medfør af Traktaterne har retsvirkning eller skal anvendes på øen Man, uden at det er nødvendigt at vedtage gennemførelsesforskrifter hertil, anerkendes som retligt bindende og de kan påberåbes og skal håndhæves og overholdes...«.

Endvidere bestemmer section 3, stk. 1, følgende:

»I alle retstvister skal ethvert spørgsmål om indholdet eller virkningen af de traktatbestemmelser, som finder anvendelse på øen Man, eller om enhver anden EF-forskrifts gyldighed, indhold eller virkning, som finder anvendelse på øen Man, behandles som et retsspørgsmål (og skal, såfremt det ikke forelægges De Europæiske Fællesskabers Domstol, afgøres på grundlag af de principper, som EF-Domstolen har fastlagt, og de afgørelser, Domstolen har truffet på området...).«

Det fremgår klart af disse bestemmelser, at Tynwald gik ud fra, at de lokale domstole på øen Man i påkommende tilfælde kunne gøre brug af forelæggelsesadgangen efter artikel 177.

17. Jeg mener, at Tynwald havde ret heri. Dens opfattelse støttes af Traktatens artikel 227, stk. 5, litra c), hvorefter Traktaten finder anvendelse på øen Man »i det omfang, det er nødvendigt for at sikre anvendelsen... af den ordning«, der er fastsat i protokol nr. 3. Traktatens artikel 177 finder altså anvendelse på øen Man, såfremt denne betingelse er opfyldt. Måske bør domstolene på øen alene af denne grund have beføjelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 177.

18. Efter min opfattelse er det under alle omstændigheder vigtigt af hensyn til den korrekte anvendelse af protokollen, at domstolene på øen har mulighed for at søge vejledning hos Domstolen vedrørende protokollens bestemmelser. Hvis de nemlig blev nægtet adgang hertil, ville det, som DHSS og Det Forenede Kongerige har anført i deres fælles skriftlige indlæg for Domstolen, blive vanskeligt at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af de EF-bestemmelser, som i medfør af protokol nr. 3 finder anvendelse på øen. Da det er af afgørende vigtighed at sikre opfyldelsen af dette formål, finder jeg, at udtrykket i Traktatens artikel 177: »en ret i en af medlemsstaterne« bør fortolkes så vidt, at det omfatter alle judicielle organer med hjemsted inden for de geografiske områder, hvor Traktaten, om det så kun er delvis, finder anvendelse i medfør af artikel 227. I modsat fald ville disse områders domstole, som har ansvaret

for EF-rettens anvendelse, blive frataget enhver mulighed for at søge vejledning hos Domstolen. Dette ville indebære en alvorlig risiko for, at EF-retten tilsidesættes.

Sagens realitet

19. Traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for arbejdstagere, den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser finder ikke anvendelse på øen. Den eneste henvisning til disse bestemmelser i protokol nr. 3 findes i artikel 2, som bestemmer: »De rettigheder, som personer hjemmehørende i disse områder under Det Forenede Kongerige nyder godt af, berøres ikke af tiltrædelsesakten. Dog nyder de ikke godt af fællesskabsbestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser.« (Ved »hjemmehørende« forstås i denne forbindelse hovedsagelig enhver britisk statsborger, som har en særlig tæt tilknytning til øen, hvorom jeg kan henvise til protokollens artikel 6 og erklæringen fra Det Forenede Kongeriges regering vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere«, se EFT 1983 C 23, s. 1). Hjemmehørende på øen Man bevarer altså deres hidtidige traditionelle ret til bopæl inden for Det Forenede Kongerige og adgang til det britiske arbejdsmarked, men har ikke ret til fri bevægelighed inden for den øvrige del af Fællesskabet. EF-landenes statsborgere, herunder statsborgere fra Det Forenede Kongerige, som ikke er hjemmehørende på øen Man, har ikke nogen i EF's regler hjemlet ret til at rejse til øen Man for at søge eller tage beskæftigelse, etablere sig i en selvstændig virksomhed eller præstere tjenesteydelser.

20. Af samme grund har de tiltalte i hovedsagen med rette afstået fra at påberåbe sig Traktatens bestemmelser om fri bevægelighed, men derimod henvist til artikel 4 i protokol nr. 3, der blot siger: »Myndighederne i disse områder [dvs. Kanaløerne og øen Man] anvender den samme behandling over for enhver fysisk eller juridisk person i Fællesskabet.« Deres argument her er, at bestemmelserne i den lov, som de tiltales efter, Control of Employment Act 1975, strider mod protokollens artikel 4 og derfor ikke kan håndhæves.

21. Inden jeg behandler dette argument, skal jeg dog først undersøge, om EF-retten overhovedet finder anvendelse på den situation, som er omhandlet under sagen for den nationale ret. I sag 175/78, Saunders (Sml. 1979, s. 1129, præmis 11), fastslog Domstolen nemlig, at Traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke kan anvendes »på en medlemsstats rent interne forhold, dvs. forhold hvor der ikke er nogen forbindelse med de situationer, som fællesskabsretten tager sigte på« (se også de forenede sager 35/82 og 36/82, Morson og Jhanjan, Sml. 1982, s. 3723, sag 180/83, Moser, Sml. 1984, s. 2539, og de forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. 1990 I, s. 3763). Den samme begrænsning gælder for Traktatens bestemmelser om den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvorom jeg f.eks. kan henvise til dommen i sag 115/78, Knoors (Sml. 1979, s. 399). Den foreliggende sag vedrører ikke Traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for personer, da disse som nævnt ikke finder anvendelse på øen. Da sagen imidlertid berører en britisk statsborgers ret til at tage beskæftigelse på øen Man, kunne det hævdes, at det i det hele er ude-

lukket at anvende protokol nr. 3 i denne sag, fordi den heri omhandlede situation angår en medlemsstats rent interne forhold. Ifølge hvad DHSS og Det Forenede Kongerige har anført i deres fælles indlæg, er dette muligvis tilfældet, fordi tvisten i hovedsagen i det væsentlige vedrører et krav fra en statsborger i Det Forenede Kongerige om at udøve beskæftigelse inden for et område, hvis udenrigsanliggender Det Forenede Kongerige varetager, og hvor EF's regler om den frie bevægelighed for arbejdstagere ikke finder anvendelse.

22. Jeg finder dog ikke at kunne tilslutte mig denne opfattelse. Omstændigheder som den foreliggende sags kan ikke betegnes som »en medlemsstats rent interne forhold«, da øen Man som nævnt ikke udgør en del af Det Forenede Kongerige. Da protokollens artikel 4 desuden indeholder et krav om, at myndighederne på øen Man anvender den samme behandling over for enhver fysisk eller juridisk person i Fællesskabet, omfatter denne bestemmelse klart alle EF-landenes, herunder Det Forenede Kongeriges, statsborgere. Det kan derfor ikke lægges til grund, hvilket Domstolen gjorde i Saunders-sagen, at der ikke i denne sag er nogen forbindelse med de situationer, som fællesskabsretten tager sigte på. Det er ved Saunders-dommen fastslået, at en statsborger i Det Forenede Kongerige kan have færre rettigheder over for sin egen stat end statsborgere fra andre medlemsstater. Protokol nr. 3 indeholder imidlertid ingen bestemmelser til støtte for, at statsborgere fra Det Forenede Kongerige har færre rettigheder efter EF-retten over for øen Man end de øvrige EF-landes statsborgere. Jeg mener således, at omstændighederne i denne sag ikke kan betragtes som »en medlemsstats rent interne forhold«, hvorfor de er omfattet af EF-retten.

23. Jeg kommer herefter til tiltaltes argument om, at Control of Employment Act 1975 strider mod artikel 4 i protokol nr. 3. Kernen i dette argument er, at visse af de i 1975-lovens bilag 1 nævnte typer af beskæftigelse, hvortil arbejdstagere, der ikke er hjemmehørende på øen Man, har adgang uden forudgående tilladelse, i praksis kun kan udøves af britiske statsborgere. Som alle, der har afgivet indlæg i sagen, er enige om, indebærer artikel 4 — i det omfang den finder anvendelse — et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Heraf konkluderer de tiltalte, at undtagelsesordningen for de pågældende typer af beskæftigelse strider mod artikel 4, fordi den indebærer en forskelsbehandling over for statsborgere fra andre medlemsstater end Det Forenede Kongerige og Irland. De erkender dog, at loven af 1975 ville være forenelig med artikel 4, såfremt den behandlede statsborgere fra Det Forenede Kongerige, som ikke er hjemmehørende på øen Man, og irske statsborgere på samme måde som de øvrige EF-landes statsborgere. De tiltalte i hovedsagen bestrider med andre ord ikke det lovlige i, at loven af 1975 forskelsbehandler personer, som ikke er hjemmehørende arbejdstagere på øen Man.

24. De tiltalte i hovedsagen har foretaget en detaljeret gennemgang af bilag 1 til loven af 1975, hvilket jeg dog ikke mener, Domstolen behøver at gøre. Der er to grunde hertil. Den ene er, at Barr er britisk statsborger, hvorfor han ikke er blevet forskelsbehandlet på grundlag af nationalitet, uanset om de tiltalte i øvrigt har ret i deres analyse af den gældende undtagelsesordning for bestemte typer af beskæftigelse. Den anden grund er, at Barr var beskæftiget som virksomhedsjurist af Montrose Holdings Limited, hvis virksomhed hovedsagelig består i ejendoms-

udstykning, og at det ikke er blevet gjort gældende, at Barr's stilling er omfattet af den i 1975-lovens bilag 1 indeholdte liste over undtagne typer af beskæftigelse. Det følger af begge disse to grunde, at bestemmelserne i den lov, som hævdes at indebære en forskelsbehandling til fordel for statsborgere i Det Forenede Kongerige og Irland, ikke spiller nogen rolle for spørgsmålet, om de tiltalte begik de lovovertrædelser, som de er anklaget for. Det er derfor irrelevant, om disse bestemmelser er forenelige med protokol nr. 3 eller ej. Følgelig er det ikke nødvendigt at undersøge, hvilket anvendelsesområde forbuddet i artikel 4 i protokol nr. 3 må antages at have, herunder navnlig om det gælder i relation til Traktaten som helhed eller kun i relation til de bestemmelser i fællesskabsretten, som udtrykkeligt finder anvendelse på øen Man.

25. Jeg skal som følge af det anførte foreslå Domstolen at besvare de af Deputy High Bailiff forelagte spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 4 i protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten skal fortolkes således, at myndighederne på øen Man ikke må forskelsbehandle EF-landenes statsborgere på grundlag af nationalitet. Bestemmelsen er ikke til hinder for at anvende øens egen lovgivning på forhold, hvor der ikke opstår spørgsmål om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.«