CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 10 de Janeiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo foi submetido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Deputy High Bailiff's Court, Douglas (ilha de Man). O órgão jurisdicional *a quo* pede para ser esclarecido sobre a compatibilidade com o direito comunitário de legislação da ilha de Man, e este processo exige que o Tribunal analise pela primeira vez qual o efeito do direito comunitário na ilha, que goza, juntamente com as ilhas Anglo-Normandas, de um regime especial ao abrigo do Tratado. Antes de abordar os problemas suscitados pelas questões submetidas ao Tribunal, talvez sejam úteis alguns esclarecimentos sobre as relações algo especiais que a ilha de Man tem quer com Reino Unido quer com a Comunidade Europeia.

A ilha de Man [1]

2. A ilha de Man situa-se no mar da Irlanda e fica praticamente equidistante da Inglaterra, do País de Gales, da Escócia, da Irlanda do Norte e da Irlanda. A sua superfície é de 570 km² e a sua população é de cerca de 68 000 habitantes, cerca de metade da qual vive em Douglas, a principal cidade. Os principais sectores da actividade económica da ilha são a mecânica ligeira, a agricultura, a pesca, o turismo e os serviços financeiros.

3. A ilha de Man depende da Coroa inglesa desde o século XIV, mas a situação constitucional actual data de 1866, quando os rendimentos da ilha foram separados dos do Reino Unido e foi atribuído à ilha um poder limitado de controlo das suas próprias despesas. A partir daí, foram transferidas para as autoridades locais cada vez mais competências.

4. Tal como as ilhas Anglo-Normandas, a ilha de Man não faz parte do Reino Unido nem é uma colónia. É habitualmente designada como dependência da Coroa britânica, embora este termo não tenha um significado jurídico rigoroso. A ilha possui a sua própria assembleia legislativa, designada por Tynwald, que é composta pela House of Keys (câmara baixa) e pelo Legislative Council (câmara alta). O representante da Coroa na ilha, o Lieutenant-Governor, é membro do Legislative Council.

5. A Tynwald goza de um importante grau de autonomia no que respeita às questões que não ultrapassam as fronteiras da ilha. Todavia, as leis da Tynwald, tal como as

* Língua original: inglês.

1 — Ao preparar esta parte das conclusões foi-me particularmente útil a consulta das observações escritas apresentadas no processo, bem como das obras seguintes: Simmonds, «The British Islands and the Community; II — The Isle of Man» (1970) 7 *CMLRev* 454; *Report of the Royal Commission on the Constitution* (1973), Cmnd. 5460, Vol. I; Horner, «*The Isle of Man and the Chanel Islands* — A *Study of their Status under Constitutional, International and European Law*», *EUI Working Paper n.° 98 (1984)*; *Plender, «The Protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow»* in Plender (dir.), *Legal History and Comparative Law* (1990), p. 193. Ver também o acórdão proferido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em 25 de Abril de 1978, no processo *Tyrer/ Reino Unido*, Série A, n.° 26.

leis do Parlamento do Reino Unido, necessitam da promulgação real para terem força de lei. Além disso, ao contrário do que se passa com a legislação do Reino Unido, não existe a obrigação constitucional de o soberano promulgar a legislação da ilha de Man. O Home Secretary (ministro do Interior) do Reino Unido, que é o membro do Governo do Reino Unido mais particularmente responsável pelas relações com a ilha, pode, por conseguinte, aconselhar o soberano a recusar a promulgação se a medida em questão for inaceitável para o Governo do Reino Unido. Embora na realidade a promulgação real só raramente tenha sido recusada, resulta daí na prática que o Ministério do Interior deve aprovar todas as propostas de lei que emanam da ilha.

6. O corolário da competência da Tynwald para legislar sobre questões puramente internas consiste na prática do Parlamento britânico de Westminster de não legislar sem a concordância das autoridades da ilha em matérias que apenas a esta digam respeito. Todavia, a Royal Commission on the Constitution considerou que, do ponto de vista jurídico, o Parlamento britânico dispunha de um poder ilimitado para legislar relativamente à ilha sem o consentimento desta.

7. A ilha de Man não está representada no Parlamento britânico. As leis adoptadas por este último não lhe são automaticamente extensíveis, mas apenas quando se aplicam expressamente à ilha ou quando a sua aplicação à ilha é implicitamente necessária. Quando um «Act of Parliament» (lei britânica) se destina a ser aplicado na ilha, a sua aplicação não é em geral directa, mas através da inclusão na própria lei de uma disposição que prevê a sua extensão à ilha por «Order in Council» (uma forma de legislação subordinada), com eventuais adaptações especificadas na Order. Este sistema permite, em certa medida, ter em conta as necessidades específicas da ilha.

8. A ilha de Man possui sistemas administrativo, fiscal e jurídico próprios e as suas próprias instituições judiciárias. Pode ser interposto em última instância recurso das decisões dos órgãos jurisdicionais da ilha de Man para o Judicial Committee of the Privy Council, em Londres. Entre os membros do Judicial Committee figuram o Lord Chancellor e todos os Lords of Appeal in Ordinary, que normalmente têm assento na House of Lords. Todavia, quando conhece dos recursos da ilha de Man, o Judicial Committee decide na qualidade de órgão jurisdicional da ilha de Man e não como órgão jurisdicional do Reino Unido.

9. O Governo do Reino Unido assume as relações internacionais da ilha de Man e a sua defesa. A primeira responsabilidade fez nascer uma certa preocupação na ilha quando o Reino Unido pediu a adesão à Comunidade. Na origem dessa preocupação estava o artigo 227.°, n.° 4, do Tratado CEE, que dispõe: «As disposições do presente Tratado são aplicáveis aos territórios europeus cujas relações externas sejam asseguradas por um Estado-membro.» Assim, na ausência de disposições especiais, o Tratado CEE ter-se-ia tornado aplicável na sua totalidade à ilha com a adesão do Reino Unido à Comunidade.

10. Os habitantes da ilha consideraram que isso causaria prejuízo à economia da ilha. Por isso, foi negociado um regime especial pelo Reino Unido para ter em conta a situa-

ção especial da ilha de Man. Esse regime está consubstanciado no artigo 227.°, n.° 5, alínea c), do Tratado CEE, que foi acrescentado pelo acto de adesão de 1972, e pelo protocolo n.° 3 anexo a esse acto. O artigo 227.°, n.° 5, alínea c), do Tratado dispõe o seguinte:

«As disposições do presente Tratado só são aplicáveis às ilhas Anglo-Normandas e à ilha de Man na medida em que tal seja necessário para assegurar a aplicação do regime previsto para essas ilhas no tratado relativo à adesão de novos Estados-membros à Comunidade Económica Europeia e à Comunidade Europeia da Energia Atómica, assinado em 22 de Janeiro de 1972.»

Disposições semelhantes foram inseridas noutros tratados: ver os artigos 79.°, alínea c), do Tratado CECA e 198.°, alínea d), do Tratado Euratom. A medida da aplicabilidade dos tratados CEE e Euratom à ilha de Man está determinada no protocolo n.° 3 do acto de adesão de 1972. É quanto à interpretação deste protocolo que o órgão jurisdicional de reenvio pede para ser esclarecido no caso dos autos.

Os factos e as questões apresentadas

11. No processo principal, o Department of Health and Social Security (ilha de Man, a seguir «DHSS») procedeu criminalmente contra Christopher Stewart Barr e a sociedade Montrose Holdings Limited com base na secção 2 (1) do Control of Employment Act 1975 (na sua actual redacção), que é uma lei da Tynwald. Esse preceito dispõe:

«Sem prejuízo do disposto nas subsecções 2 e 3 seguintes, ninguém pode:

a) exercer, aceitar, ou ser contratado para qualquer emprego na ilha se não for um trabalhador da ilha; ou

b) empregar qualquer pessoa em qualquer emprego na ilha, a menos que a pessoa empregada seja um trabalhador da ilha de Man,

a não ser nos termos e condições constantes de autorização a conceder pelo Department of Health and Social Security...»

A secção 2 (2) (que parece não estar em causa no processo principal) prevê um meio de defesa para o empregador que «prove ao Tribunal que tinha a convicção de que a pessoa empregada era um trabalhador da ilha de Man e que actuou com toda a diligência possível para confirmar a justeza da sua convicção». A expressão «trabalhador da ilha de Man» está definida na secção 1. *Grosso modo*, designa os que preenchem condições como o nascimento na ilha ou longos períodos de residência permanente na ilha. Nos termos da secção 2 (3), a proibição constante da secção 2 (1) não se aplica a nenhum dos empregos especialmente mencionados no anexo 1 da lei.

12. C. Barr é um cidadão britânico. Não é trabalhador da ilha de Man, na acepção da secção 1 do Control of Employment Act 1975, e esteve empregado na ilha na Montrose Holdings Limited entre 1 de Setembro de 1988 e 1 de Janeiro de 1989. O DHSS

não emitira uma autorização de emprego nos termos da lei de 1975. Se fosse condenado, C. Barr estaria sujeito a uma pena de prisão até três meses ou a uma multa não superior a 1 000 UKL, ou a ambas. A sociedade Montrose Holdings Limited, se fosse condenada, estaria sujeita a uma multa não superior a 1 000 UKL.

13. Resulta do despacho de reenvio que todos os factos relevantes são admitidos pelos arguidos. O seu único argumento de defesa é que a lei de 1975 é incompatível com o protocolo n.° 3, que entrou em vigor na ilha de Man nos termos do European Communities (Isle of Man) Act 1973, uma lei da Tynwald. Por conseguinte, foram submetidas ao Tribunal de Justiça, para decisão prejudicial, as seguintes questões:

«1) O Control of Employment Act 1975 (na sua actual redacção), um "Act of Tynwald" (lei da ilha de Man), é contrário às disposições do protocolo n.° 3 do acto anexo ao tratado de adesão de 1972, na acepção em que o mesmo deve ser interpretado, na medida em que o referido "Act of Tynwald":

a) prevê, no que respeita ao emprego na ilha de Man de pessoas que não sejam trabalhadores da ilha de Man na acepção referida nesse "Act of Tynwald" na sua actual redacção, controlos ou restrições discriminatórios relativos ao ofício, profissão ou tipo de emprego;

b) aplica às pessoas singulares ou colectivas da Comunidade, no que respeita ao emprego na ilha de Man, um tratamento diferente do que é dado no Reino Unido aos cidadãos da ilha de Man?

2) O artigo 4.° do referido protocolo n.° 3, tal como deve ser interpretado, significa apenas que as autoridades da ilha de Man não podem discriminar pessoas singulares ou colectivas da Comunidade em razão da nacionalidade?»

14. O Tribunal não pode claramente responder à primeira questão tal como está formulada, porque na mesma se pede para decidir sobre a compatibilidade com o direito comunitário de um determinado diploma legislativo da ilha de Man. É perfeitamente pacífico que o Tribunal não tem competência, nos termos do artigo 177.°, para decidir sobre essa questão. É possível, contudo, dar a ambas as questões uma resposta que permita ao órgão jurisdicional de reenvio proferir a sua decisão.

Competência do Tribunal de Justiça

15. Antes de analisar quanto ao mérito as questões apresentadas, é necessário analisar se o Tribunal tem competência para admitir o pedido. Resulta claramente do artigo 1.°, n.os 2 e 3, do tratado de adesão e do artigo 158.° do acto de adesão que o Tribunal tem competência para decidir a título prejudicial sobre a interpretação do protocolo n.° 3, quando um órgão jurisdicional de um dos Estados-membros lho pedir. Todavia, como acima referi, a ilha de Man não faz parte do Reino Unido. Põe-se portanto a questão de

saber se se deve considerar o tribunal de reenvio «um órgão jurisdicional de um dos Estados-membros», na acepção do artigo 177.°

16. Não há dúvidas de que, no momento da adesão do Reino Unido à Comunidade, a Tynwald considerava que esta questão exigia uma resposta afirmativa. Assim, a secção 2 (1) do European Communities (Isle of Man) Act 1973 prevê designadamente que

«... todas as vias de recurso e procedimentos previstos pelos tratados ou pelas disposições adoptadas em sua aplicação, que (tendo em conta as disposições do... acto anexo ao tratado de adesão e as disposições do protocolo), devem, por aplicação dos tratados, produzir efeitos ou ser utilizados na ilha de Man sem necessidade de adoptar quaisquer outras disposições, serão na ilha de Man reconhecidos e juridicamente acessíveis e serão aplicados, autorizados e respeitados em conformidade...».

A secção 3 (1) dispõe:

«Para efeitos de qualquer procedimento judicial, qualquer questão relativa à interpretação ou aos efeitos de qualquer disposição dos tratados aplicável na ilha de Man, ou quanto à validade, interpretação ou efeito de qualquer instrumento comunitário aplicável na ilha de Man, será considerada como uma questão de direito (e, se não for submetida ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, será analisada enquanto tal em conformidade com os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça e com qualquer decisão pertinente proferida por este...).»

Estas disposições demonstram claramente que a Tynwald considerava que os órgãos jurisdicionais da ilha de Man poderiam, se necessário, utilizar o processo instituído pelo artigo 177.°

17. Considero que o ponto de vista da Tynwald era correcto. O mesmo é corroborado pelo artigo 225.°, n.° 5, alínea c), do Tratado, nos termos do qual o Tratado se aplica à ilha de Man «na medida em que tal seja necessário para assegurar a aplicação do regime previsto» pelo protocolo n.° 3. Por consequência, o artigo 177.° aplica-se nessa medida à ilha de Man: daí resulta talvez, apenas por essa razão, que os órgãos jurisdicionais da ilha têm o direito de utilizar a possibilidade oferecida pelo artigo 177.°

18. Em todo o caso, para garantir que o protocolo é correctamente aplicado, é necessário, em minha opinião, que os órgãos jurisdicionais da ilha possam pedir ao Tribunal esclarecimentos sobre as disposições do mesmo. Como observam o DHSS e o Governo do Reino Unido, que apresentaram observações comuns, se o direito de invocar o artigo 177.° fosse recusado aos órgãos jurisdicionais da ilha de Man, seria difícil assegurar a interpretação e a aplicação uniformes das disposições do direito comunitário que, por força do protocolo n.° 3, são aplicáveis na ilha. Dada a necessidade fundamental de proceder de modo a que este objectivo seja atingido, considero que se deve interpretar em sentido amplo a expressão «órgão jurisdicional de um dos Estados-membros», utilizada no artigo 177.°, como abrangendo os órgãos jurisdicionais situados em qualquer território ao qual se aplique o Tratado, ainda que parcialmente, nos termos do artigo 227.° Doutra forma, os órgãos jurisdicionais desses territórios, que sejam responsáveis pela aplicação do direito comunitário, estariam privados de qualquer possibilidade de recorrer à interpretação do

Tribunal de Justiça. Essa situação poria em grave perigo o bom funcionamento da ordem jurídica comunitária.

Quanto ao mérito

19. As regras do Tratado relativas à livre circulação de trabalhadores, ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços não se aplicam à ilha de Man. A única referência do protocolo n.° 3 a essas regras encontra-se no artigo 2.°, que dispõe: «Os direitos de que beneficiam as pessoas das ilhas Anglo-Normandas e da ilha de Man no Reino Unido não são prejudicados pelo acto de adesão. Estas pessoas não beneficiam, porém, das disposições comunitárias relativas à livre circulação de pessoas e de serviços.» (O termo «as pessoas»** visa principalmente, no caso da ilha de Man, qualquer cidadão britânico com determinados laços particularmente estreitos com a ilha: ver o artigo 6.° do protocolo e a declaração do Governo do Reino Unido relativa à definição do termo «nacionais», JO 1983, C 23, p. 1). Assim, os cidadãos da ilha de Man conservam os seus direitos tradicionais de residência no Reino Unido e de acesso ao mercado de trabalho deste país, mas não têm direitos de livre circulação no resto da Comunidade. O direito comunitário não confere aos cidadãos dos Estados-membros, incluindo os nacionais do Reino Unido que não são da ilha de Man, o direito de entrarem na ilha para aí procurar ou aceitar emprego, de nela se estabelecerem com vista ao exercício de uma actividade independente ou para prestar serviços.

20. Por isso, é correctamente que os arguidos não invocam as disposições do Tratado relativas à liberdade de circulação. Em vez disso, invocam o artigo 4.° do protocolo n.° 3, que dispõe simplesmente: «As autoridades destes territórios (as ilhas Anglo-Normandas e a ilha de Man) aplicarão o mesmo tratamento a todas as pessoas singulares ou colectivas da Comunidade.» Os arguidos sustentam que a lei nos termos da qual lhes é movido procedimento penal, o Control of Employment Act 1975, é incompatível com o artigo 4.° e não pode, por isso, ser aplicada.

21. Antes de analisar este argumento, deverei verificar se a situação com a qual o órgão jurisdicional de reenvio está confrontado é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário. No processo 175/78, Saunders, n.° 11 (Recueil 1979, p. 1129), o Tribunal declarou que as disposições do Tratado em matéria de livre circulação de trabalhadores não podem ser aplicadas «a situações puramente internas de um Estado-membro, ou seja, na ausência de qualquer conexão com uma das situações previstas pelo direito comunitário» (ver também os processos apensos 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan, Recueil 1982, p. 3723; processo 180/83, Moser, Recueil 1984, p. 2539; processos apensos C-297/88 e C-197/89, Dzodzi, Colect. 1990, p. I-3763). A mesma limitação aplica-se às disposições do Tratado em matéria de liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços: ver, por exemplo, o processo 115/78 Knoors (Recueil 1979, p. 399). O caso dos autos não respeita às regras fixadas pelo Tratado em matéria de livre circulação de pessoas visto que, como referi, essas regras não se aplicam à ilha. Todavia, dado que o processo se prende com o direito de um nacional britânico ocupar um emprego na ilha de Man, poderia pensar-se que as disposições do protocolo n.° 3 também es-

** No original «Manxman».

tão excluídas no caso dos autos, dado que a situação é puramente interna de um Estado-membro. De facto, as observações comuns do DHSS e do Reino Unido sugerem que poderia ser assim, dado que o objecto do litígio é essencialmente a pretensão de um nacional do Reino Unido de aceitar um emprego num território cujas relações externas o Reino Unido assume e no qual as disposições comunitárias relativas à livre circulação dos trabalhadores não se aplicam.

22. Não penso que esta posição possa ser aceite. Factos como os dos autos não são «puramente internos de um Estado-membro», porque, como expliquei, a ilha de Man não faz parte do Reino Unido. Além disso, o artigo 4.° do protocolo, ao impor às autoridades da ilha de Man a aplicação do mesmo tratamento a todas as pessoas singulares ou colectivas da Comunidade, aplica-se manifestamente aos nacionais de todos os Estados-membros, incluindo os do Reino Unido. Por isso, não é possível afirmar-se, como o Tribunal declarou no acórdão Saunders, que não existe conexão com qualquer das situações previstas no direito comunitário. A jurisprudência Saunders tem como efeito permitir que um nacional do Reino Unido goze de menos direitos relativamente ao Reino Unido do que os nacionais de outros Estados-membros. Todavia, nada no protocolo n.° 3 sugere que os nacionais do Reino Unido gozem de menos direitos ao abrigo do direito comunitário relativamente à ilha de Man do que os nacionais de outros Estados-membros. Concluo daqui que não se devem considerar as circunstâncias do presente caso como «puramente internas de um Estado-membro» e que são abrangidas, por isso, no âmbito da aplicação do direito comunitário.

23. Por conseguinte, volto ao argumento dos arguidos segundo o qual o Control of Employment Act 1975 é incompatível com o artigo 4.° do protocolo n.° 3. O ponto essencial desse argumento reside no facto de alguns dos empregos mencionados no anexo 1 da lei de 1975, que podem ser exercidos sem autorização por pessoas que não são trabalhadores da ilha de Man, só serem, na prática, acessíveis a nacionais do Reino Unido e da Irlanda. Como é admitido por todas as partes que apresentaram observações, o efeito do artigo 4.°, nos casos em que se aplica, é proibir qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Os arguidos concluem que o sistema de empregos isentos é incompatível com o artigo 4.°, porque constitui uma discriminação relativamente aos cidadãos de Estados-membros que não sejam o Reino Unido ou a Irlanda. Reconhecem, todavia, que, se a lei de 1975 tratasse os nacionais do Reino Unido, que não sejam da ilha de Man, e os nacionais irlandeses da mesma forma que os nacionais dos outros Estados-membros, a mesma seria conforme com o artigo 4.° Ou seja, não contestam a legalidade da discriminação realizada pela lei de 1975 contra as pessoas que não são trabalhadores da ilha de Man.

24. Os arguidos analisam em algum pormenor o teor do anexo 1 da lei de 1975, mas considero que não é necessário o Tribunal fazê-lo, por duas razões. A primeira é que C. Barr é um nacional britânico. Quer a análise proposta pelos arguidos a propósito dos empregos isentos seja correcta ou não, ele não foi, portanto, vítima de uma discriminação em razão da nacionalidade. A segunda razão é que, como o advogado dos arguidos expôs na audiência, C. Barr era empregado da sociedade Montrose Holdings Limited, cuja actividade principal é a promoção imobiliária, na qualidade de

jurista de empresa. Não foi sustentado que o emprego de C. Barr fosse um emprego isento, na acepção do anexo 1 da lei de 1975. Por estas duas razões, as disposições da lei que pretensamente contêm uma discriminação a favor dos nacionais do Reino Unido e da Irlanda não têm qualquer relação com a questão de saber se os arguidos cometeram as infracções de que foram acusados. A compatibilidade dessas disposições com o protocolo n.° 3 não tem, por isso, qualquer relevância. Em consequência, não é necessário analisar o alcance da proibição de discriminação estabelecida no artigo 4.° do protocolo n.° 3 e, em particular, saber se a mesma se aplica relativamente ao Tratado no seu todo ou apenas relativamente às disposições de direito comunitário que expressamente foram declaradas aplicáveis à ilha de Man.

25. Em consequência, proponho que o Tribunal responda da forma seguinte às questões que lhe foram submetidas pelo Deputy High Bailiff:

«O artigo 4.° do protocolo n.° 3 ao acto de adesão deve ser interpretado no sentido de que as autoridades da ilha de Man não podem fazer discriminações em razão da nacionalidade entre cidadãos dos Estados-membros da Comunidade. Aquela disposição não se opõe à aplicação da legislação local a situações que não dêem origem a discriminação em razão da nacionalidade.»