CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS

apresentadas em 13 de Novembro de 1974 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Introdução

A presente questão prejudicial reveste, por duas ordens de motivos, um particular interesse.

É a primeira vez que um órgão jurisdicional do Reino Unido, a Hight Court of Justice de Londres, submete a este Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado de Roma, um pedido de interpretação das normas comunitárias.

Igualmente pela primeira vez, o Tribunal é chamado a decidir acerca do importante problema suscitado pela reserva de ordem pública e de segurança pública expressa, no que se refere à livre circulação de trabalhadores comunitários no interior do mercado comum, no artigo 48.° do Tratado.

A este respeito, o Tribunal terá pois de analisar em que medida o poder de os Estados apreciarem os imperativos de ordem pública nacional se pode conciliar com uma aplicação uniforme do direito comunitário, nomeadamente com o princípio da não discriminação entre trabalhadores migrantes e nacionais. Acrescentemos ainda que o Tribunal terá igualmente de decidir do eventual efeito directo de uma directiva do Conselho, ou pelo menos de uma determinada disposição de uma directiva. Mas a jurisprudência do Tribunal já consagrou alguns elementos relativos à resposta a dar a esta questão.

I — Matéria de facto

Os factos que deram origem ao processo principal são simples.

Ivonne van Duyn, de nacionalidade neerlandesa, desembarcou em 9 de Maio de 1973 no aeroporto de Gatwick, em Inglaterra. Declarou então que vinha para o Reino Unido para ocupar um emprego de secretária que lhe tinha sido oferecido alguns dias antes pela Igreja de Cientologia da Califórnia, cuja sede se encontra em East Grinstead, no Condado de Sussex, em Saint Hill Manor.

Após ter sido interrogada pelo serviço de imigração, foi expulsa nesse mesmo dia para os Países Baixos.

O motivo da proibição de entrada no Reino Unido encontra-se expressamente indicado no

* Língua original: francês.

documento que lhe foi entregue pelo funcionário do serviço. Transcrevemo-lo: «Solicitou uma autorização para entrar no Reino Unido com o objectivo de ocupar um emprego ao serviço da Igreja de Cientologia; o Secretário de Estado considera inoportuno autorizar a entrada no Reino Unido de qualquer pessoa que trabalhe para essa organização ou que se encontre ao seu serviço».

Essa decisão foi tomada de acordo com a posição definida em 1968 pelo Governo do Reino Unido, que considerou então — e continua a considerar — as actividades da Igreja de Cientologia como socialmente danosas («socially harmful»).

Todavia, deveremos abordar novamente os motivos da expulsão de Y. van Duyn quando analisarmos a questão de saber se a decisão do serviço de imigração se baseia no «comportamento pessoal» da recorrente, nos termos do n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 64/221 do Conselho, disposição a interpretar.

Tendo apresentado queixa contra o Home Office perante a Chancery Division da High Court, Y. van Duyn invocou o direito consagrado no artigo 48.° do Tratado e na referida disposição da Directiva 64/221, para a coordenação das medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

Após ter analisado o pedido da recorrente e ouvido o representante do Home Office, recorrido, o Vice-Chancellor, juiz da High Court, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal três questões prejudiciais.

A primeira refere-se ao efeito directo do artigo 48.° do Tratado.

Na segunda pergunta-se ao Tribunal se a Directiva 64/221 do Conselho é também directamente aplicável, no sentido de conferir aos particulares direitos que estes podem invocar em juízo num Estado-membro.

A terceira questão diz respeito à interpretação tanto do artigo 48.° como do artigo 3.° da directiva. O High Court pergunta ao Tribunal de Justiça se, caso a autoridade competente de um Estado-membro decidir, por razões de ordem pública, recusar a entrada no território nacional a um cidadão comunitário com base no seu comportamento pessoal, pode considerar relevante para a referida noção de comportamento pessoal os seguintes factos:

a) a circunstância da pessoa em causa ser ou ter sido membro de uma organização cujas actividades são consideradas pelo Governo do Estado-membro como contrárias ao interesse público, sem que todavia sejam proibidas pela legislação desse Estado;

b) a circunstância de a pessoa em causa pretender, no território do Estado, exercer uma actividade ao serviço dessa organização, quando os nacionais que exercem uma actividade análoga não estão sujeitos a qualquer tipo de restrição.

Estas questões estão colocadas de uma forma clara e numa ordem lógica.

II — Discussão

1. *Efeito directo do artigo 48.° do Tratado da Comunidade Económica Europeia*

A primeira questão, meus senhores, não nos ocupará muito tempo.

Desde há muitos anos que os critérios elaborados pela jurisprudência deste Tribunal para determinar se uma disposição do direito comunitário — nomeadamente uma norma constante do Tratado de Roma — é directamente aplicável, no sentido de conferir aos particulares determinados direitos que podem ser invocados em juízo, se encontram claramente determinados:

— a disposição deve impor aos Estados-membros uma obrigação clara e precisa;

— deve ser incondicional, isto é, não ser acompanhada de qualquer tipo de reservas; se, todavia, existirem algumas excepções, devem ser rigorosamente definidas e delimitadas;

— por fim, a aplicação da norma comunitária não deve estar sujeita a qualquer regulamentação posterior, quer das instituições comunitárias, quer dos Estados-membros, de forma que estes não disponham de um verdadeiro poder de apreciação discricionária quanto à aplicação da norma em causa.

Estes critérios, que o advogado-geral Gand propôs em 1966 nas suas conclusões no processo Lütticke (processo 57/65, Colect. 1965-1968 p. 361) e que o Tribunal retomou em numerosos acórdãos, vieram a ser confirmados e concretizados, nomeadamente, nos acórdãos de 12 de Dezembro de 1972 (processos 21 a 24/72, Colect., p. 407), de 24 de Outubro de 1973 (processo 9/73, Schlüter, Colect., p. 423) e, mais recentemente, no acórdão de 21 de Julho de 1974 (processo 2/74, Reyners), a propósito do artigo 52.°, relativo ao direito de estabelecimento.

O facto de as disposições do artigo 48.°, que se contam entre as mais importantes do Tratado, por terem como objecto estabelecer a liberdade de circulação dos trabalhadores assalariados, satisfazerem estes critérios deixou de poder ser objecto de qualquer dúvida após o acórdão, também recente, de 4 de Abril de 1974 (processo 167/73, Comissão/ /França, Colect. 1974, p. 187).

Nesta decisão, o Tribunal afirmou precisamente que, «sendo as disposições do artigo 48.° do Tratado de Roma e do Regulamento n.° 1612/68 (relativo ao emprego de trabalhadores migrantes) directamente aplicáveis na ordem jurídica de qualquer Estado-membro... criam, na esfera jurídica dos interessados, direitos que as autoridades nacionais devem respeitar e salvaguardar.»

Se o juiz da High Court tivesse conhecimento deste acórdão quando decidiu submeter ao Tribunal o presente pedido de decisão prejudicial, é provável que tivesse renunciado a colocar a primeira questão. Compreende-se que tenha considerado necessário fazê-lo, uma vez que o despacho de reenvio data do passado dia 1 de Março, data anterior aquela em que o Tribunal expressamente consagrou o efeito directo do artigo 48.°

De qualquer modo, o problema encontra-se resolvido e bastará ao Tribunal confirmar, neste ponto, o acórdão do passado dia 4 de Abril.

2. *Efeito directo da Directiva 64/221 do Conselho*

Menos evidente é a solução da segunda questão, relativa, como vimos, ao efeito directo directiva do Conselho de 25 de Fevereiro de 1964.

É sabido que o artigo 189.° do Tratado distingue entre os regulamentos, não somente obrigatórios como directamente aplicáveis em todos os Estados-membros, e as directivas, igualmente obrigatórias para os Estados mas que, em princípio, não possuem efeito directo, na medida em que deixam aos Estados a escolha dos meios para a sua execução.

Todavia, ultrapassando as categorias jurídicas formais, o Tribunal declarou nos acórdãos de 6 e 21 de Outubro de 1970 processo 9/70, Grad — processo 20/70, Lesage (Colect. 1969-1970, p. 509 e 537); e processo 23/70, Haselhorst (Colec. 1969-1970, p. 549) que, para além dos regulamentos, outros actos comunitários referidos no artigo 189.° podem produzir efeitos directos, nomeadamente nos casos em que as autoridades comunitárias obriguem os Estados-membros a adoptar um determinado comportamento; o efeito útil desses actos, declarou o Tribunal, seria enfraquecido se os particulares não dispusessem da faculdade de fazer valer em juízo os direitos que lhe são conferidos por essas decisões, mesmo que estas não tenham sido adoptados sob a forma de regulamento.

Mais clara ainda é a afirmação contida no acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (processo 33/70, SACE, Colect. 1969-1970, p. 685), referindo-se à Directiva 68/31: «(Uma *directiva*) cuja finalidade é fixar a um Estado-membro uma data limite para o cumprimento de uma obrigação comunitária não diz respeito somente às relações entre a Comissão e esse Estado, mas tem também consequências jurídicas de que se podem prevalecer, tanto os outros Estados-membros, eles próprios interessados no seu cumprimento, como os particulares, quando, *pela sua própria natureza*, a disposição que estabelece essa obrigação seja directamente aplicável».

Em presença de uma directiva, é preciso pois analisar, em cada caso, se a letra, a natureza e a sistemática das disposições em causa são susceptíveis de produzir efeitos directos entre os Estados-membros destinatários e os seus nacionais.

Que dizer acerca da Directiva 64/221 do Conselho?

Este acto tem como objecto a coordenação nos Estados-membros das medidas aplicáveis aos estrangeiros em matéria de deslocações e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

Foi adoptado com base nos artigos 48.° — e, aliás, refere expressamente o regulamento então aplicável à livre circulação de trabalhadores — e 56.°, relativo ao direito de estabelecimento.

Visa limitar os poderes que os Estados indubitavelmente mantiveram de garantir, no

âmbito da sua competência, a protecção da ordem pública e, nomeadamente, da segurança pública no seu território.

Com efeito, o n.° 1 do artigo 3.° da referida directiva estatui que «as medidas de ordem pública ou de segurança pública devem fundamentar-se, exclusivamente, no comportamento pessoal do indivíduo em causa».

Para responder em termos úteis à questão apresentada, não é pois necessário saber se o conjunto das normas estabelecidas pela directiva produz ou não efeitos directos.

Somente o n.° 1 do artigo 3.° está em causa no presente processo. Todavia, para poder decidir da sua aplicabilidade directa, é necessário interpretá-lo, assim antecipando um pouco a terceira questão prejudicial.

Quanto ao âmbito de aplicação do n.° 1 do artigo 3.°, é indubitável que abrange tanto os trabalhadores assalariados, referidos no artigo 48.°, como as pessoas que exercem profissões liberais, referidas no artigo 52.° e seguintes.

Em relação aos trabalhadores assalariados, o Conselho poderia ter adoptado um regulamento, como lhe é facultado pelo artigo 48.°, e como fez aliás em relação às respectivas condições de emprego num Estado-membro.

Relativamente aos trabalhadores independentes, o recurso à directiva era o único possível, por força do n.° 2 do artigo 56.°

É evidente que o Conselho considerou que seria desejável unificar no mesmo instrumento jurídico o regime de livre circulação de trabalhadores assalariados e o direito de estabelecimento dos trabalhadores não assalariados, pelo menos no que diz respeito às medidas relativas à ordem pública nos Estados.

Todavia, tal actuação em nada obsta a que o artigo 3.° da directiva possa produzir efeitos directos.

Com que objectivo adoptou o Conselho essa disposição, senão o de limitar o poder de apreciação dos Estados-membros e subordinar as restrições à liberdade de circulação, como a proibição de entrada ou a expulsão, à condição de essas medidas se fundamentarem *exclusivamente* no comportamento pessoal do indivíduo em causa?

Parece evidente que o Conselho, através desta disposição, pretendeu proibir que os Estados-membros adoptassem medidas gerais visando categorias de pessoas e, em particular, proibir as expulsões colectivas.

De qualquer forma, foi imposta aos Estados uma obrigação precisa e clara. Encontra-se assim preenchida a primeira condição do efeito directo.

O mesmo se diga em relação à segunda condição, na medida em que a norma adoptada se basta a si própria.

Não está subordinada à prática de actos posteriores, quer das autoridades comunitárias, quer dos Estados. A circunstância de estes

serem competentes quanto à escolha dos meios e dos processos conformes com o direito nacional — como é característico das directivas — em nada obsta a que a norma comunitária seja directamente aplicável. Antes pelo contrário, esta directiva, no que diz respeito aos trabalhadores assalariados, está tão intimamente ligada à aplicação do artigo 48.° que nos parece ser indissociável desta disposição do Tratado e participar da sua natureza.

Por fim, é manifesto que, embora os Estados tenham conservado a sua competência em matéria de segurança pública, o artigo 3.°, n.° 1, da directiva implica uma limitação concreta dessa competência, não podendo os Estados utilizá-la discricionariamente em relação aos cidadãos comunitários.

Estas considerações levam-nos assim a considerar que a disposição em causa confere aos interessados direitos que estes podem invocar em juízo e que os órgãos jurisdicionais devem salvaguardar.

3. *Segurança pública e noção de comportamento pessoal*

Analisaremos agora a terceira questão. Que entender por «comportamento pessoal» susceptível de justificar uma proibição de entrada no território de um Estado-membro? Como definir essa noção?

Para além da exegese do texto, parece-nos que a resposta deve ser norteada por duas reflexões essenciais:

— Por um lado, a liberdade de circulação dos trabalhadores constitui um dos princípios fundamentais do Tratado, e a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade entre trabalhadores dos Estados-membros apenas se encontra sujeita às restrições previstas de forma limitativa no n.° 3 do artigo 48.°, relativas à ordem pública, segurança pública e saúde pública (acórdão de 15 de Outubro de 1969, processo 15/69, Ugliola, Colect. 1969-1970, p. 131).

— Por outro lado, ainda que exista uma «ordem pública comunitária» nos domínios em que o Tratado tem como objecto ou efeito a transferência directa para as instituições comunitárias das competências anteriormente exercidas pelos Estados-membros, trata-se apenas de uma ordem pública económica, relativa, por exemplo, às organizações comuns dos mercados agrícolas, às trocas comerciais, à pauta aduaneira comum ou ainda ao regime de concorrência.

Em contrapartida, parece-nos que, no actual estado da realidade factual e jurídica, compete unicamente aos Estados, embora respeitando as restrições contidas em certas normas comunitárias, como é o caso da Directiva 64/221, adoptar as medidas impostas pela protecção da segurança pública no seu território e apreciar as formas pelas quais essa segurança pode ser ameaçada.

Noutros termos, embora a reserva geral de ordem pública que se encontra consagrada nos artigos 48.° e 56.° constitua uma excepção limitada e de interpretação restritiva aos princípios vigentes no Tratado em matéria de livre circulação e de livre estabelecimento, não pensamos, contrariamente à Comissão, que seja possível elaborar uma noção comunitária de segurança pública. Essa noção permanece, pelo menos de momento, uma noção nacional, o que aliás corresponde à

realidade factual, na medida em que as exigências de segurança pública variam, no tempo e no espaço, de um Estado para outro.

É à luz destas reflexões que nos parece dever responder-se à terceira questão.

Em primeiro lugar, em que medida se pode aplicar a noção de «comportamento pessoal» aos factos enunciados pelo juiz nacional, isto é, a filiação de um cidadão comunitário numa organização cujas actividades são consideradas danosas para a ordem pública, sem todavia serem proibidas, e a sua intenção de ocupar um emprego ao serviço dessa organização, quando os nacionais, nesta mesma circunstância, não estão sujeitos a qualquer restrição?

Na verdade, a questão assim formulada levou-nos a procurar no despacho da High Court elementos que nos permitissem uma melhor compreensão dos factos que levaram à expulsão da recorrente no processo principal.

Daí resultou não apenas que a recorrente entrou em Inglaterra com a intenção confessa de ocupar um emprego de secretária na Igreja de Cientologia como igualmente que já trabalhara num estabelecimento desta mesma organização nos Países Baixos durante os seis meses anteriores e ainda que estudara e praticava a cientologia.

Foram evidentemente estes factos, cuja exactidão evidentemente não nos cabe apreciar, que levaram o serviço de imigração britânica a proibir à recorrente a entrada no território nacional.

Resulta também dos autos que, em 1968, o Ministro da Saúde do Reino Unido, numa declaração dirigida ao Parlamento, exprimiu a opinião de que «a cientologia constitui um culto pseudo-filosófico», cujos princípios ou práticas, na opinião do Governo britânico, constituem um perigo tanto para a segurança pública como para a saúde daqueles que a eles se submetem.

O ministro anunciou então a decisão do Governo de, na medida dos seus poderes, se opor à actividade desta organização. Como a legislação nacional vigente não proibia o exercício da cientologia, o Governo podia, pelo menos, recusar a entrada no território aos estrangeiros que pretendiam trabalhar na sede da Igreja de Cientologia em Inglaterra.

Assim, parece ter sido nos termos desta política que Y. van Duyn foi proibida de entrar no Reino Unido, devido não só às relações que no passado mantivera com a dita «Igreja» nos Países Baixos como ao facto de ela própria praticar a cientologia e, por fim, devido à sua intenção de ocupar um emprego em Saint Hill Manor.

Perante estas informações, é indubitável, em nossa opinião, que esses factos integram a noção de «comportamento pessoal», na acepção do n.° 1 do artigo 3.° da directiva, sendo a filiação na Igreja de Cientologia, ainda que através de um contrato de trabalho, um elemento do comportamento individual.

No mesmo sentido, e como já referimos, a disposição em causa foi essencialmente inspirada pela preocupação das instituições comunitárias de proibir aos Estados a tomada de medidas compulsórias colectivas em relação aos cidadãos do mercado comum. Exige uma análise individual da situação de qualquer pessoa abrangida por uma decisão baseada na

protecção da ordem pública; implica indubitavelmente um controlo jurisdicional dos fundamentos da decisão por parte dos juízes nacionais que, como sucede neste caso, têm a faculdade — ou por vezes mesmo a obrigação — de consultar este Tribunal acerca da interpretação do direito comunitário aplicável.

É neste ponto, e exclusivamente neste ponto, que a competência dos Estados nesta matéria se encontra incontestavelmente limitada pela directiva.

Deve analisar-se, por último, se, ao proibir a entrada de um cidadão comunitário pelos motivos invocados, o Governo do Reino Unido não violou o princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento em relação aos nacionais, que constitui o corolário necessário da liberdade de circulação das pessoas e que, encontrando-se fundamentalmente consagrado no artigo 7.° do Tratado, se aplica expressamente aos trabalhadores assalariados por força do artigo 48.°

Com efeito, é pacífico que, embora a Igreja de Cientologia seja considerada pelo Governo britânico como socialmente danosa e, consequentemente, as suas actividades sejam consideradas como contrárias à ordem pública, é um facto que essas actividades não são proibidas no território do Reino Unido e que os nacionais são livres para estudar e praticar a cientologia, bem como para trabalhar na sede da organização.

Numa primeira abordagem, existe pois uma discriminação no tratamento concedido aos cidadãos de outros Estados da Comunidade na proibição de entrarem no território britânico somente em razão de virem praticar a cientologia em Saint Hill Manon e aí exercer uma actividade.

Todavia, não consideramos essa discriminação contrária ao Tratado.

Como já referimos, a reserva de ordem pública e, nomeadamente, a de segurança pública, tem como efeito deixar a competência dos Estados-membros intacta neste domínio, sob reserva da obrigação de justificar as medidas de segurança pública com base no comportamento individual dos interessados.

Contudo, em sede de apreciação da ameaça à sua segurança e da oportunidade das medidas a tomar para a evitar, os Estados conservam um poder cujo exercício não coloca em causa o princípio da igualdade de tratamento, desde que, evidentemente, não se desvie dos fins em relação aos quais deve ser exercido, como seria o caso da prossecução de objectivos de protecção económica.

Segundo as declarações do Governo britânico, a legislação interna não permitiu e não permite que se adopte em relação ao estabelecimento da cientologia uma medida de pura e simples proibição, em consequência do regime particularmente liberal do Reino Unido. Diversa seria a situação noutros Estados-membros cujos governos considerassem as actividades da referida organização contrárias à ordem pública. Todavia, na medida em que o Governo do Reino Unido dispõe de meios legais que lhe permitem, pelo menos, opor-se a que estrangeiros, mesmo sendo cidadãos comunitários, venham aumentar no seu território a corte de adeptos da cientologia, consideramos a sua actuação legítima, não criando qualquer discriminação na acepção do artigo 48.° do Tratado. Age assim no âmbito dos poderes estatais que a reserva de ordem pública prevista neste artigo reconhece a todos os Estados-membros.

Concluímos, por conseguinte, no sentido de que seja declarado que:

1) Tanto as disposições do artigo 48.° do Tratado como as do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 64/221 do Conselho são directamente aplicáveis na ordem jurídica de todos os Estados-membros e conferem aos particulares em causa direitos que as autoridades nacionais devem salvaguardar.

2) Inclui-se na noção de «comportamento pessoal» susceptível de fundamentar uma medida de ordem pública ou de segurança pública, na acepção da referida disposição da Directiva 64/221, o facto de uma pessoa ter sido ou ser membro de uma organização cujas actividades são consideradas por um Estado-membro contrárias à ordem pública, mesmo se essas actividades não são proibidas pela lei nacional no território desse Estado.

3) Inclui-se igualmente na noção de «comportamento pessoal» o facto de uma pessoa entrar no território nacional do Estado-membro em causa com o fim de ocupar um emprego numa organização cujas actividades são consideradas contrárias à ordem pública e à segurança pública, ainda que nenhuma restrição seja imposta aos nacionais desse Estado que desejem ocupar um emprego na referida organização.