

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 12 de Dezembro de 2002 ¹

1. A Decisão n.º 1/80 ² do Conselho de Associação instituído pelo acordo CEE-Turquia ³ proíbe qualquer discriminação dos trabalhadores de nacionalidade turca nos Estados-Membros, com base na nacionalidade, no que diz respeito à remuneração e demais condições de trabalho. O Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) da Áustria pretende saber se aquela disposição se opõe a uma legislação nacional ao abrigo da qual os trabalhadores de nacionalidade turca não podem ser eleitos para a assembleia geral de uma câmara de trabalho e, em caso afirmativo, se é directamente aplicável.

Quadro jurídico

Acordo CEE-Turquia e a Decisão n.º 1/80

2. Os objectivos essenciais deste acordo são o estreitamento de laços e o incremento das

trocas comerciais entre a Turquia e a Comunidade Económica Europeia, o desenvolvimento da economia turca e a melhoria do nível de emprego e das condições de vida do povo turco, a fim de facilitar ulteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade. O acordo contém uma fase preparatória, uma fase transitória — a fase actual — e uma fase definitiva ⁴.

3. Nos termos do artigo 9.º, as partes contratantes reconhecem que, no âmbito da aplicação do acordo, é proibida qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no actual artigo 12.º CE.

4. Os artigos 12.º a 14.º do acordo prevêem a realização gradual da livre de circulação de trabalhadores, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços. Nos termos do artigo 12.º, as partes contratantes acordam em inspirar-se

1 — Língua original: inglês.

2 — Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (não publicada oficialmente).

3 — Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, e confirmado pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, L 217 p. 3685; EE 11 F1 p. 18).

4 — V. o preâmbulo e o artigo 2.º

nos artigos 48.º a 50.º do Tratado CE (que passaram após alteração, a artigos 39.º a 41.º CE), na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores.

5. O protocolo adicional ao acordo⁵ aprova as condições, modalidades e calendário de realização da fase transitória. Os artigos 36.º a 40.º do protocolo dizem respeito à livre circulação dos trabalhadores. Nos termos ao artigo 36.º, «a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia será realizada gradualmente em conformidade com os princípios do artigo 12.º do acordo de associação [...] O Conselho de Associação decidirá as modalidades necessárias para tal efeito».

6. O artigo 37.º do protocolo dispõe: «Cada Estado-Membro concederá aos trabalhadores de nacionalidade turca que trabalham na Comunidade um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação baseada na nacionalidade, em relação aos trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, no que se refere às condições de trabalho e de remuneração».

7. O artigo 6.º do acordo cria um Conselho de Associação (a seguir «Conselho de Associação») destinado a assegurar a realização e o desenvolvimento progressivo da associação. Segundo o artigo 22.º, n.º 1, o Conselho de Associação dispõe de poder de decisão nos termos previstos pelo acordo e as partes contratantes devem adoptar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas. Nos termos do artigo 23.º, o Conselho de Associação compreende membros dos governos dos Estados-Membros, do Conselho, da Comissão e do Governo turco.

8. Em 19 de Setembro de 1980, o Conselho de Associação adoptou a Decisão n.º 1/80, cujo artigo 10.º, n.º 1, dispõe: «Os Estados-Membros da Comunidade concedem aos trabalhadores turcos pertencentes ao seu mercado regular de emprego um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação baseada na nacionalidade, em relação aos trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, no que se refere às condições de trabalho e de remuneração».

Disposições do Tratado e Regulamento n.º 1612/68

9. Como acima referido, o acordo CEE-Turquia remete para algumas disposições do Tratado, à luz das quais deve ser interpretado.

⁵ — Assinado em Bruxelas em 23 de Novembro de 1970, confirmado pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho (JO 1972, L 293 p. 1; EE 11 F1 p. 213). Segundo o artigo 62.º, faz parte integrante do acordo.

10. O artigo 12.º CE dispõe: «No âmbito de aplicação do presente Tratado [...] é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade». O artigo 39.º assegura a livre circulação dos trabalhadores na Comunidade e o seu n.º 2 estipula que a livre circulação implica «a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho»⁶. Todavia, nos termos do n.º 4, o disposto neste artigo não é aplicável aos «empregos na administração pública». De acordo com o artigo 40.º, o Conselho tomará, por meio de directivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo 39.º

profissional ou de reemprego, se ficar desempregado». Ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1⁸, esse trabalhador «beneficia da igualdade de tratamento em matéria de filiação em organizações sindicais e de exercício dos direitos sindicais, incluindo o direito de voto e o acesso aos lugares de administração ou de direcção de uma organização sindical; pode ser excluído da participação na gestão de organismos de direito público e do exercício de uma função de direito público. Beneficia, além disso, do direito de elegibilidade para os órgãos de representação dos trabalhadores na empresa [...]».

Processos «ASTI»

11. Uma dessas medidas é o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho⁷. O artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento, dispõe o seguinte: «O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode, no território de outros Estados-Membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração

12. Em 1991, o Tribunal de Justiça profereu um acórdão no processo ASTI⁹. O litígio no processo principal dizia respeito à obrigação de pagamento de quotas para a chambre des employés privés, uma câmara profissional no Luxemburgo, em nome de empregados que eram nacionais de Estados-Membros da Comunidade mas não tinham a nacionalidade luxemburguesa e que, segundo as regras aplicáveis no Luxemburgo, estavam obrigatoriamente inscritos na câmara mas, devido à sua nacionalidade, não tinham direito de voto nas eleições dos seus membros.

6 — O artigo 28.º, n.º 2, do acordo sobre o Espaço Económico Europeu (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «acordo EEE») contém uma disposição idêntica no que diz respeito à discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-Membros das Comunidades Europeias e dos outros Estados do EEE.

7 — Regulamento de 15 de Outubro de 1968 relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO 1968, L 257 p. 2; EE 05 F1 p. 77).

8 — Na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 312/76 do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, que altera as disposições relativas aos direitos sindicais dos trabalhadores constantes do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 (JO 1976, L 39, p. 2; EE 05 F2 p. 69).

9 — Acórdão de 4 de Julho de 1991, Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) (C-213/90, Colect., p. I-3507).

13. O Tribunal de Justiça analisou a questão à luz do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 que, segundo considerou, «ultrapassa o âmbito das organizações sindicais propriamente ditas e inclui, nomeadamente, a participação dos trabalhadores em organismos que, embora não tendo a natureza jurídica de organizações sindicais, exercem análogas funções de defesa e representação dos interesses dos trabalhadores»¹⁰ e «se opõe a que uma legislação nacional recuse aos trabalhadores estrangeiros o direito de voto para a eleição dos membros de uma câmara profissional na qual estão obrigatoriamente inscritos, para a qual devem pagar quotas, que está encarregada da defesa dos interesses dos trabalhadores inscritos e que exerce uma função consultiva no domínio legislativo»¹¹.

14. Ao tomar esta decisão, o Tribunal de Justiça rejeitou o argumento do Governo luxemburguês, segundo o qual aquela câmara profissional se inclui, na excepção prevista no n.º 1 do artigo 8.º, em razão da sua natureza de organismo de direito público e da sua associação ao exercício do poder público por via da sua função consultiva. O Tribunal de Justiça sublinhou que a exclusão (que corresponde à excepção prevista no artigo 39.º, n.º 4, CE), apenas permite a eventual exclusão dos trabalhadores de outros Estados-Membros de certas actividades que impliquem a participação no poder público¹².

15. Posteriormente, no acórdão Comissão/Luxemburgo¹³, o Tribunal de Justiça confirmou essa decisão e decidiu ainda que, «ao manter em vigor uma legislação que recusa aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros, empregados [no Grão-Ducado do Luxemburgo], o direito de elegerem e serem eleitos nas eleições organizadas nas câmaras profissionais luxemburguesas», o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 48.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.º, n.º 2, CE), e do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68.

Legislação austríaca em causa

16. Na Áustria, os organismos conhecidos pela designação Kammern für Arbeiter und Angestellte (câmaras de trabalho e de empregados, a seguir «câmaras de trabalho») em cada *Land*, que conjuntamente formam a Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (câmara federal de trabalho e de empregados, a seguir «Bundesarbeiterkammer»), têm por missão representar e fomentar os interesses sociais, económicos, profissionais e culturais dos trabalhadores. Nos termos da Arbeiterkammergesetz (lei relativa às câmaras de trabalho, a seguir «AKG») de 1992, são organismos de direito público.

10 — N.º 16.

11 — N.º 21 e dispositivo.

12 — N.ºs 18 e 19 do acórdão, com referência ao acórdão de 17 de Dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, Recueil, p. 3881, n.º 15).

13 — Acórdão de 18 de Maio de 1994, Comissão/Grão-Ducado do Luxemburgo (C-118/92, Colect., p. I-1891).

17. Segundo o despacho de reenvio, as suas funções principais incluem:

— representar os interesses dos trabalhadores, incluindo dos desempregados e reformados e, em especial, a nomear representantes junto de entidades ou outras instituições,

— fiscalizar as condições de trabalho,

— colaborar com as associações profissionais voluntárias com competência para a contratação colectiva e com os órgãos de representação de interesses de colectividades presentes na empresa,

e

— aconselhar os trabalhadores filiados na câmara em questões de direito do trabalho e segurança social, em especial, facultando assistência judiciária.

18. No domínio de competência próprio, as câmaras de trabalho podem também,

vinculadas às ordens dos órgãos estatais, exercer as competências da administração do Estado que lhes sejam delegadas por leis, segundo o despacho de reenvio, não foram delegadas competências significativas neste domínio.

19. Em princípio, todos os trabalhadores por conta de outrem estão inscritos nas câmaras de trabalho, para as quais têm de pagar quotizações.

20. Pertencem aos órgãos da câmara de trabalho, entre outros, a assembleia geral («Vollversammlung»), composta pelos representantes eleitos por um mandato de cinco anos pelos trabalhadores com direito de voto. Têm direito activo de voto os trabalhadores, sem distinção de nacionalidade, que no dia da eleição fazem parte da câmara de trabalho.

21. No entanto, em relação à elegibilidade, o § 21 da AKG estabelece certas condições, incluindo o requisito de os candidatos poderem ser eleitos (em todos os aspectos, menos o relativo à idade eleitoral) para o Parlamento austríaco. Esta disposição exclui, designadamente, aqueles que não possuam nacionalidade austríaca.

Tramitação processual

22. Em 1999, teve lugar a eleição da assembleia geral da câmara de trabalho de Vorarlberg.

23. Um grupo apresentado-se sob o nome «Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG» (a seguir «Gemeinsam») propôs uma lista de 26 candidatos, entre os quais cinco cidadãos turcos com direito de beneficiar plenamente dos direitos conferidos pelo acordo CEE-Turquia. No entanto, a comissão eleitoral decidiu suprimir da lista os cinco cidadãos turcos por não possuírem a nacionalidade austríaca.

24. O Gemeinsam obteve dois do total de 70 lugares, com 1 535 dos 45 444 votos validamente expressos. Posteriormente, impugnou a validade da eleição junto do ministro federal competente que negou provimento ao recurso, essencialmente com fundamento em que, embora o requisito de nacionalidade austríaca fosse ilegal à luz da proibição de discriminação diretamente aplicável prevista no artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, a supressão dos nomes dos cidadãos turcos não poderia ter influenciado o resultado eleitoral, uma vez que a votação se fazia por listas e não por candidatos individuais.

25. O Gemeinsam e os cinco cidadãos turcos excluídos da eleição interpuseram então recurso para o Verfassungsgerichtshof contestando, essencialmente, a segunda parte da argumentação do ministro. Aquele tribunal parece concordar com os recorrentes nesta matéria, mas interroga-se sobre a primeira parte da argumentação, em que o ministro reconheceu a ilegalidade da norma em questão. Manifesta dúvidas quanto à questão de saber se a elegibilidade para a assembleia geral de uma câmara de trabalho é visada pela expressão «demais condições de trabalho» do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão.

26. Nestas circunstâncias, decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Deve o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional de um Estado-Membro que exclui os trabalhadores de nacionalidade turca da possibilidade de serem eleitos para a assembleia geral de uma câmara de trabalho?

2) Caso seja dada resposta afirmativa à primeira questão, o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980,

relativa ao desenvolvimento da associação, constitui uma norma jurídica comunitária directamente aplicável?»

cidadãos da União Europeia e do EEE, mas a decisão neste caso pode ajudar a resolver as questões controvertidas nesse processo.

27. A Gemeinsam, a câmara de trabalho de Vorarlberg, o Governo austríaco e a Comissão apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça, tendo todos eles, com excepção do Governo austríaco, apresentando alegações orais na audiência realizada em 24 de Outubro de 2002.

Apreciação

Quanto à primeira questão

28. Não será despidiendo ter em consideração que está pendente no Tribunal de Justiça uma acção por incumprimento, processo C-465/01, intentada pela Comissão contra a República da Áustria.

29. Em 9 de Julho de 1999, a Comissão notificou as autoridades austríacas, nos termos do artigo 226.º CE, de que considerava que as disposições austríacas relativas à elegibilidade tanto para as câmaras de trabalho como para os conselhos de empresa violavam o artigo 39.º CE, o artigo 28.º do acordo EEE e as proibições de discriminação constantes de vários acordos de associação celebrados pela Comunidade. A acção foi instaurada no Tribunal de Justiça em 4 de Dezembro de 2001.

31. O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação proíbe qualquer discriminação baseada na nacionalidade, no que diz respeito à retribuição e demais condições de trabalho, entre os nacionais comunitários e os nacionais turcos pertencentes ao mercado legal de trabalho do Estado-Membro de acolhimento. É pacífico que o caso em apreço diz respeito apenas a nacionais turcos pertencentes ao mercado legal de trabalho.

32. A questão que se coloca reside em saber se o direito de ser eleito para a assembleia geral de uma câmara de trabalho, na Áustria, é abrangido por aquela proibição de discriminação.

30. Essa acção tem um objecto mais amplo do que o do caso em apreço, uma vez que abrange também conselhos de empresa e

33. Essencialmente, foram avançadas duas razões pelas quais isso pode não acontecer.

Primeiro, como o órgão jurisdicional nacional sugere e o Governo austríaco defende, esse direito pode não caber na acepção de «condições de trabalho» para efeitos da disposição em causa. Segundo, como a câmara de trabalho de Vorarlberg sustenta, mesmo que o referido direito caiba naquela acepção, pode ainda assim ser excluído da proibição de discriminação com base no facto de os eleitos participarem no exercício de funções de direito público.

a) O direito de ser eleito para a assembleia geral de uma câmara de trabalho é uma «condição de trabalho»?

34. Em matéria de livre circulação de trabalhadores, o Tribunal de Justiça interpretou o acordo CEE-Turquia, o protocolo adicional e as decisões do Conselho de Associação à luz dos artigos 39.º a 41.º CE, o que está manifestamente correcto, nos termos do artigo 12.º do acordo.

35. Mais recentemente, por exemplo, no acórdão Nazli¹⁴, o Tribunal de Justiça declarou:

«As disposições do capítulo II, secção 1, da Decisão n.º 1/80^[15] constituem, assim, uma etapa suplementar na realização da

livre circulação de trabalhadores, inspirada nos artigos [39.º a 41.º CE] [...]»^[16].

Uma jurisprudência constante deduziu da letra dos artigos 12.º do Acordo de Associação e 36.º do protocolo adicional, bem como do objectivo da Decisão n.º 1/80, que os princípios admitidos no âmbito dos artigos [39.º a 41.º CE] devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiam dos direitos reconhecidos pela Decisão n.º 1/80 [...]»^[17].

Daqui resulta que, relativamente à determinação do alcance da excepção de ordem pública prevista no artigo 14.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, há que referir-se à interpretação dada à mesma excepção em matéria de livre circulação de trabalhadores nacionais dos Estados-Membros da Comunidade. Esta interpretação justifica-se tanto mais porque a referida disposição está redigida em termos quase idênticos aos do artigo [39.º, n.º 3, CE]»¹⁸.

14 — Acórdão de 10 de Fevereiro de 2000, Nazli (C-340/97, Colect., p. I-957, n.ºs 54 a 56).

15 — Ou seja, as que dizem respeito ao emprego e à livre circulação dos trabalhadores, incluindo o artigo 10.º

16 — O Tribunal cita os acórdãos de 6 de Junho de 1995, Bozkurt (C-434/93, Colect., p. I-1475, n.ºs 14 e 19); de 23 de Janeiro de 1997, Tetik (C-171, Colect., p. I-329, n.º 20), e de 19 de Novembro de 1998, Akman (C-210/97, Colect., p. I-7519, n.º 20).

17 — O Tribunal cita os acórdãos Bozkurt, n.ºs 14, 19 e 20, Tetik, n.ºs 20 e 28, e os acórdãos de 26 de Novembro de 1998, Birden (C-1/97, Colect., p. I-7747, n.º 23), de 30 de Setembro de 1997, Günaydin (C-36/96, Colect., p. I-5143, n.º 21), e de 30 de Setembro de 1997, Ertanir (C-98/96, Colect., p. I-5179, n.º 21).

18 — Ambas as disposições citadas prevêm que os direitos conferidos estão sujeitos a «limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e saúde pública».

36. Esta última consideração tem importância no presente caso, dada a estreita analogia entre os termos pertinentes do artigo 39.º, n.º 2, CE e o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

37. Além disso, o artigo 9.º do acordo CEE-Turquia retoma explicitamente a proibição geral de discriminação enunciada no artigo 12.º CE.

38. No âmbito do Tratado, decorre claramente dos acórdãos ASTI e Comissão/Luxemburgo que o direito austríaco não pode excluir a possibilidade de os nacionais comunitários serem eleitos para a assembleia geral de uma câmara de trabalho.

39. Apenas um argumento poderia opor-se à aplicação desse princípio aos trabalhadores turcos pertencentes ao mercado legal de trabalho de um Estado-Membro e que, portanto, não podem ser discriminados no que diz respeito às condições de trabalho.

40. O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68, em que o Tribunal de Justiça se baseou especialmente nesses processos, é mais explícito do que o artigo 39.º, n.º 2, CE. É também mais explícito do que o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento

n.º 1612/68, cujo teor é mais comparável ao do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. Poderia, assim, pensar-se que o artigo 8.º, n.º 1, prevê uma extensão dos direitos normalmente concedidos aos trabalhadores no âmbito da livre circulação, indo além do que normalmente se entende por «condições de trabalho», mas que essa extensão é especificamente circunscrita aos nacionais comunitários (e de outros países do EEE) abrangidos pelo Regulamento n.º 1612/68. O facto de não ter sido adoptada uma disposição tão explícita no contexto do acordo CEE-Turquia pode, por conseguinte, significar que o direito de ser eleito para os órgãos representativos dos trabalhadores não se aplica.

41. Ainda assim, discordo desse ponto de vista.

42. Parece-me evidente que o direito de participar na representação de trabalhadores é intrinsecamente uma «condição de trabalho» do género contemplado no Tratado, no Regulamento n.º 1612/68, no acordo CEE-Turquia e seu protocolo adicional, e na Decisão n.º 1/80.

43. O conceito de condições de trabalho, que surge numa multiplicidade de instrumentos comunitários, no contexto de uma proibição de discriminação, tem sido, como assinalaram o Governo austríaco e Comis-

são, objecto de uma definição ampla pelo Tribunal de Justiça, por exemplo, no acórdão Meyers¹⁹, que dizia respeito à discriminação em razão do sexo relativamente ao direito ao *family credit*. O Tribunal de Justiça recusou-se a limitar este conceito unicamente às condições de trabalho constantes do contrato de trabalho ou aplicadas pela entidade patronal, o que, declarou, levaria a subtrair do âmbito da proibição de discriminação em causa²⁰ situações que dependem directamente da relação de trabalho.

44. Em minha opinião, não pode razoavelmente afirmar-se que um trabalhador privado de um direito — de que gozam os nacionais do Estado-Membro de acolhimento — a participar em sindicatos ou outros organismos análogos representativos dos interesses de trabalhadores não é vítima de discriminação no que diz respeito às condições de trabalho. Nenhuma definição lata deste conceito, tal como a reiteradamente aceite pelo Tribunal de Justiça, pode separar a participação nos vários processos que regulam as condições de trabalho das próprias condições, ou a participação em termos de direito de voto da participação em eleições.

19 — Acórdão de 13 de Julho de 1995, Meyers (C-116/94, Colect., p. I-2131, nomeadamente o n.º 24).

20 — Ou seja, nesse caso, o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.

45. Por outras palavras, se todos os trabalhadores estão sujeitos às mesmas condições materiais de trabalho e se existe um organismo que pode influenciar de algum modo essas condições, é incorrecto afirmar que não existe discriminação no respeitante às condições de trabalho, entre um grupo que tem o direito de eleger e ser eleito para esse organismo e outro grupo que apenas tem a possibilidade de exercer o direito de voto.

46. Na verdade, recusar esse direito a qualquer trabalhador afigura-se incompatível com o compromisso dos Estados-Membros, expresso, por exemplo, no preâmbulo do Tratado da União Europeia e no artigo 136.º CE, quanto aos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores. Poderia, além disso, independentemente da discriminação dos sujeitos em causa, prejudicar a influência e comprometer a legitimidade desses organismos representativos se, num determinado sector, domínio ou empresa, uma parte considerável de trabalhadores fosse excluída por uma norma como a que está em questão.

47. Nestes termos, sou de opinião que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 clarifica o alcance da proibição de discriminação enunciada no artigo 39.º, n.º 2, CE e confirmada pelo artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

48. Além disso, clarifica também a limitação desse alcance que decorre do artigo 39.º n.º 4, CE — em cujos termos o disposto no artigo 39.º não é aplicável aos empregos na administração pública — ao prever que os não nacionais podem ser excluídos «da participação na gestão de organismos de direito público e do exercício de uma função de direito público». Ambos os aspectos da clarificação devem, assim, ser tomados em consideração ao definir o âmbito da proibição equivalente ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

b) A eleição para a assembleia geral de uma câmara de trabalho implica a participação no exercício de funções de direito público?

49. A câmara de trabalho de Vorarlberg adianta três tipos de argumentos, salientando que o direito de participar na representação de trabalhadores está subordinado ao disposto no artigo 39.º, n.º 4, CE, que é aplicável quando «os empregos em causa são [...] característicos das actividades específicas da administração pública, enquanto investida no exercício do poder público e na responsabilidade pela salvaguarda dos interesses gerais do Estado»²¹.

50. A este respeito, alega, em primeiro lugar, que as câmaras de trabalho são instituições representativas autónomas, não territoriais, que se regem pelo direito público, estão sujeitas a requisitos constitucionais de democraticidade e são dotadas de poderes de decisão e quase legislativos que implicam o exercício de funções de direito público. A participação no processo democrático está sujeita à condição da nacionalidade pertinente, com a única excepção ao direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais, aberto a qualquer cidadão da União nos termos do artigo 19.º, n.º 1, CE. Contudo, trata-se de uma excepção limitada expressamente estabelecida no Tratado. As câmaras de trabalho austríacas são outros organismos democráticos infra-nacionais, não abrangidos pela excepção, de forma que mesmo os cidadãos da União estão impedidos de ser eleitos. O mesmo deve ser aplicável, *a fortiori*, aos nacionais turcos.

51. Em seguida, a câmara de trabalho forneceu ao Tribunal de Justiça uma lista exaustiva de organismos governamentais para os quais podem ser nomeados ou designados membros ou delegados e que podem, segundo alega, exercer poderes de direito público.

52. Por último, alega que o artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 3/80 do Conselho de Associação, adoptada na mesma data que a Decisão n.º 1/80, exclui expressamente os nacionais turcos da possibilidade de serem eleitos para órgãos de instituições de segu-

21 — Acórdão de 3 de Junho de 1986, Comissão/França (307/84, Colect., p. 1725, n.º 12 e jurisprudência aí referida).

rança social, muito embora, por outro lado, lhes permita participar nas eleições²². O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 deve, em sua opinião, ser interpretado a esta luz.

papel, a natureza e os poderes das câmaras de trabalho, ao abrigo da legislação nacional. Consequentemente, é a esse órgão jurisdicional que compete principalmente determinar em que medida essas câmaras podem exercer poderes de direito público.

53. Vale a pena observar que as alegações da câmara de trabalho de Vorarlberg parecem contradizer o ponto de vista do Verfassungsgerichtshof no processo principal. O órgão jurisdicional nacional afirma²³ que os critérios que o Tribunal de Justiça considerou nos acórdãos ASTI e Comissão/Luxemburgo parecem ser aplicáveis às câmaras de trabalho austríacas e que a sua competência típica para participarem na administração económica e social em designar membros para os órgãos administrativos não lhes confere enquanto tal, o direito de participar no exercício de poderes públicos.

55. Seja como for, mesmo à luz das observações muito detalhadas apresentadas ao Tribunal pela câmara de trabalho, não me parece que aquele argumento encontre qualquer apoio no direito comunitário.

56. Em primeiro lugar, há que salientar que o que está em questão no caso em apreço é a limitação de um direito fundamental, que, como tal, deve ser interpretada restritivamente.

54. O Verfassungsgerichtshof está indubitavelmente melhor habilitado do que o Tribunal de Justiça para determinar o

57. Além disso, essa limitação decorre do artigo 39.º, n.º 4, CE e deve ser interpretada em conformidade, tanto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 como no artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, quanto ao tipo de trabalho em questão «deve entender-se por empregos na administração pública [...] todos os que implicam uma participação, directa ou indirecta, no exercício da autoridade pública e nas funções que têm como objectivo a defesa dos interesses gerais do Estado ou de outros organismos públicos e que, por essa razão, pressupõem a existência de um vínculo particular de solidariedade, por parte dos seus titulares, relativamente ao Estado,

22 — O texto integral do artigo 3.º é o seguinte:

«1. As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições da presente decisão estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes da presente decisão.

2. As disposições do n.º 1 são aplicáveis ao direito de eleger os membros dos órgãos de instituições de segurança social ou de participar na sua nomeação, sem prejuízo, porém, das disposições legislativas de cada Estado-Membro relativas à elegibilidade ou aos métodos de nomeação, para esses órgãos, das pessoas em causa.»

23 — No ponto 3.2.4 do despacho de reenvio.

bem como a reciprocidade dos direitos e dos deveres que constituem o fundamento do vínculo de nacionalidade. Os empregos excluídos, tendo em conta as funções e as responsabilidades que lhes são próprias, são unicamente os susceptíveis de possuir as características das actividades específicas da administração nas referidas áreas²⁴. Nenhum dos argumentos aduzidos pela câmara de trabalho apresenta, a meu ver, qualquer prova da existência de tal vínculo particular de solidariedade e de reciprocidade de direitos e deveres.

58. O facto de estas câmaras estarem sujeitas a limites democráticos e constitucionais não parece, por si só, significativo, e qualquer avaliação da sua legitimidade democrática tem seguramente de ter em conta a identidade e os interesses dos representados, no caso, aqueles que trabalham no Estado-Membro, mais do que os seus nacionais. Além disso, os tipos de medida que as próprias câmaras podem adoptar parece ser essencialmente auto-regulatório; a própria câmara de trabalho de Vorarlberg salienta a sua natureza autónoma e o facto de o seu domínio de actividade se confinar essencialmente aos interesses daqueles que representa.

59. É verdade que entre a lista de organismos para os quais as câmaras de trabalho

podem designar membros, vários podem exercer poderes de direito público (embora muitos outros pareçam desempenhar um papel meramente consultivo e se afigurar que, na maioria dos casos, o direito das câmaras de trabalho se limita a propor candidatos, dos quais um ou mais podem ser nomeados por uma autoridade estatal). Contudo, mesmo que a excepção consagrada no artigo 39.º, n.º 4, CE, e no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 seja aplicável à qualidade de membros de tais organismos, impedindo a nomeação para os mesmos de trabalhadores de nacionalidade turca, isso não significa que esses trabalhadores não possam participar na qualidade de membro nessas assembleias gerais das próprias câmaras de trabalho. Como o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão Comissão/Bélgica²⁵, que referiu no acórdão ASTI:

«O artigo 8.º do [Regulamento n.º 1612/68] não visa excluir os trabalhadores de outros Estados-Membros do preenchimento de determinados lugares, antes permite simplesmente que sejam excluídos de certas actividades que implicam a sua participação no exercício de poderes de direito público, tais como — para utilizar os exemplos dados pelo próprio Governo belga — as que implicam ‘a presença de delegados sindicais nos conselhos de administração de muitos organismos de direito público com poderes no domínio económico’.»

60. A comparação proposta com a exclusão dos trabalhadores turcos da possibili-

24 — V., por exemplo, acórdão de 27 de Novembro de 1991, Bleis (C-4/91, Colect., p. I-5627, n.º 6, bem com a jurisprudência aí referida).

25 — Referido na nota 12, no n.º 15.

dade de serem eleitos para os órgãos das instituições de segurança social prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Decisão n.º 3/80 me parece apoiar a abordagem proposta. Quando muito, parece antes confirmar o que já tive oportunidade de assinalar acima, permitindo que esses trabalhadores participem em organismos que designam membros de órgãos com funções de direito público, não lhes permitindo, no entanto, participar nesses órgãos.

61. Chego, portanto, à conclusão de que, na avaliação do papel e das competências das câmaras de trabalho austríacas efectuada pelo Verfassungsgerichtshof, e sem prejuízo de qualquer alteração a essa avaliação, o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação se opõe a uma regulamentação nacional que exclua os trabalhadores turcos da possibilidade de serem eleitos para a assembleia geral dessas câmaras.

Quanto à segunda questão

62. É manifesto que tanto o acordo de associação como as decisões do Conselho de Associação podem, em princípio, ter efeito directo. O Tribunal de Justiça, num dos seus acórdãos mais recentes nesta matéria, exprimiu esse princípio do seguinte modo: «uma disposição de um acordo celebrado pela Comunidade com países terceiros deve ser considerada como

sendo de aplicação directa quando, face aos seus termos e ao objecto e à natureza do acordo, ela contiver uma obrigação clara e precisa que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior»²⁶.

63. No acórdão Sevince²⁷, o Tribunal de Justiça já confirmara que, devido à sua ligação directa ao acordo que aplicam, as decisões do Conselho de Associação, da mesma forma que o próprio acordo, fazem parte integrante, a partir da sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária.

64. No que diz respeito ao artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, convém também referir o acórdão proferido no processo Sürül²⁸ relativamente à disposição comparável prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação²⁹. O Tribunal de Justiça considerou que aquela disposição consagra, em termos claros, precisos e incondicionais, a proibição de discriminar, em razão da nacionalidade, as pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e aos quais as

26 — Acórdão de 29 de Janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, n.º 19), que refere, *inter alia*, os acórdãos de 4 de Maio de 1999, Sürül (C-262/96, Collect., p. I-2685, n.º 60), e de 27 de Setembro de 2001, Głoszczuk (C-63/99, Collect., p. I-6369, n.º 30). O caso dizia respeito ao acordo de associação Comunidades-Polónia.

27 — Acórdão de 20 de Setembro de 2001, Sevince (C-192/89, Collect., p. I-3461, n.º 9).

28 — Referido *supra* nota 26, n.ºs 60 e segs.

29 — Referido *supra* nota 22.

disposições desta decisão são aplicáveis. Impõe uma obrigação de resultado precisa e é, em essência, susceptível de ser invocado por um particular num órgão jurisdicional nacional para lhe pedir que afaste a aplicação das disposições discriminatórias de uma regulamentação de um Estado-Membro que faz depender a concessão de um direito de uma condição que não é imposta aos cidadãos nacionais. Nenhuma outra medida de execução são necessárias. O artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/80 apenas constitui a aplicação e a concretização, no domínio específico da segurança social, do princípio geral de não discriminação em razão da nacionalidade inscrito no artigo 9.º do acordo, que, por sua vez, opera uma remissão para o artigo 12.º CE³⁰.

65. O Tribunal de Justiça já antes chegara a idêntica conclusão³¹ relativamente ao n.º 1 do artigo 40.º do acordo CEE-Marrocos³², que dispõe o seguinte: «Cada Estado-Membro aplicará aos trabalhadores de nacionalidade marroquina que trabalhem no seu território um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação baseada na nacionalidade em relação aos seus próprios nacionais, no que se refere às condições de trabalho e de remuneração».

E as normas relativas à não discriminação constantes do acordo de associação Comunidades/Polónia têm igualmente sido consideradas de aplicação directa³³.

66. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, da finalidade e da natureza do acordo CEE-Turquia³⁴ e do teor da própria disposição, parece evidente que, tal como aquelas outras disposições, o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 contém uma obrigação clara e precisa que não está subordinada à intervenção de qualquer acto posterior. Por conseguinte, é directamente aplicável e pode ser invocado pelos particulares nos órgãos jurisdicionais nacionais. Também não vejo razão para condicionar essa aplicação directa, como propõe a câmara de trabalho de Vorarlberg, à interpretação do artigo 10.º, n.º 1, conjugado com o artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 3/80, que é uma medida inteiramente distinta e, em qualquer caso, não parece conduzir à conclusão defendida pela câmara.

30 — O Tribunal de Justiça referiu os acórdãos de 31 de Janeiro de 1991, Kziber (C-18/90, *Colect.*, p. I-199, n.º 15 a 23), confirmado pelo acórdão de 20 de Abril de 1994, Yousfi (C-58/93, *Colect.*, p. I-1353, n.º 16 a 19); Krid (C-103/94, *Colect.*, p. I-719, n.º 21 a 24); de 3 de Outubro de 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, *Colect.*, p. I-4807, n.º 19 e 20), e de 15 de Janeiro de 1999, Babahenini (C-113/97, *Colect.*, p. I-183, n.º 17 e 18), relativamente ao princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 39.º, n.º 1, do Acordo de Cooperação entre a CEE-Argélia [v. Regulamento (CEE) n.º 2210/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978, JO 1978, L 263, p. 1; EE 11 F5 p. 57] e o artigo 4.º, n.º 1, do Acordo de Cooperação entre CEE-Marrocos [v. igualmente Regulamento (CEE) n.º 2211/78 do Conselho de 26 de Setembro de 1976 (JO 1978, L 264, p. 1; EE 11 F9 p. 3)].

31 — Acórdão de 2 de Março de 1999, El-Yassini (C-416/96, *Colect.*, p. I-1209, n.º 25 a 32).

32 — Referido *supra* na nota 30.

33 — Já referido na nota 26.

34 — V. n.º 2 e 4 *supra* e o acórdão Nazli, referido no n.º 35.

Conclusão

68. Face ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda o seguinte às questões formuladas pelo Verfassungsgerichtshof:

- «1) O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação criado pelo acordo CEE-Turquia deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que exclui os trabalhadores de nacionalidade turca que pertencem ao mercado legal de trabalho de um Estado-Membro da possibilidade de serem eleitos para a assembleia geral de um organismo como uma câmara de trabalho na Áustria, desde que essa assembleia geral não participe no exercício de poderes de direito público.
- 2) O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 tem efeito directo.»