

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11 de Abril de 2000 *

No processo C-356/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Immigration Adjudicator (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Arben Kaba

e

Secretary of State for the Home Department,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77);

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward e L. Sevón, presidentes de secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (relator) e H. Ragnemalm, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de A. Kaba, por P. Duffy, QC, e T. Eicke, barrister, mandatados por E. Guild e N. Rollason, solicitors,
- em representação do Governo do Reino Unido, por M. Ewing, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por R. Plender, QC,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper, consultor jurídico, e N. Yerrell, funcionário nacional destacado no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de A. Kaba, representado por R. Allen, QC, e T. Eicke, do Governo do Reino Unido, representado por M. Ewing, assistida por R. Plender, e da Comissão, representada por P. J. Kuijper, na audiência de 15 de Junho de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Setembro de 1999,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 25 de Setembro de 1998, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de Outubro seguinte, o Immigration Adjudicator submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), duas questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe A. Kaba ao Secretary of State for the Home Department, em virtude de este último recusar conceder-lhe uma autorização de residência permanente no território do Reino Unido.

Enquadramento jurídico

Legislação comunitária

- 3 O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1612/68 estabelece:

«1. 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 profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. Aquele trabalhador beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.»

- 4 O artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 encontra-se redigido da seguinte forma:

«Têm o direito de se instalar com o trabalhador nacional de um Estado-Membro empregado no território de outro Estado-Membro, seja qual for a sua nacionalidade:

- a) O cônjuge e descendentes menores de vinte e um anos ou a cargo;

b) Os ascendentes do trabalhador e os do seu cônjuge que se encontrem a seu cargo.»

5 O artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88), estabelece:

«Quando um familiar não possua a nacionalidade de um Estado-Membro ser-lhe-á entregue um documento de residência que terá a mesma validade que o concedido ao trabalhador de que depende.»

Legislação nacional

6 Os diplomas de direito nacional pertinentes são o Immigration Act 1971 (Lei de 1971 relativa à imigração), a Immigration (European Economic Area) Order 1994 (Regulamento de 1994 relativo à imigração originária do Espaço Económico Europeu, a seguir «EEA Order») e as United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (normas sobre a imigração adoptadas pelo Parlamento do Reino Unido em 1994), na versão que vigorava no momento dos factos do processo principal (a seguir «Immigration Rules»), que regulam a admissão e a estada no Reino Unido.

7 O parágrafo 255 das Immigration Rules estabelece:

«Um nacional do Espaço Económico Europeu (que não seja estudante) e um seu familiar, a quem tenha sido emitida autorização de residência válida por cinco

anos, e que, de acordo com as disposições da EEE Order 1994, permaneceu no Reino Unido durante quatro anos e aí continua, pode requerer que seja aposta no seu documento de residência ou na sua autorização de residência (conforme o caso) uma referência no sentido de que está autorizado a residir permanentemente no Reino Unido.»

8 O parágrafo 287 das Immigration Rules encontra-se redigido da seguinte forma:

«Os requisitos para que o cônjuge de uma pessoa residente e estabelecida possa obter autorização para permanecer ilimitadamente no Reino Unido são:

- i) ter o requerente sido admitido no território do Reino Unido ou ter-lhe sido concedida uma prorrogação da autorização para permanecer durante um período de doze meses, e ter completado um período de doze meses como cônjuge da pessoa presente e estabelecida no país; e
- ii) continuar o requerente a ser cônjuge da pessoa em função da qual lhe foi concedida ou prorrogada a autorização de residência, e manter-se o casamento; e
- iii) ambos pretenderem continuar a viver um com o outro como cônjuges.»

9 Nos termos da Section 33(2A) do Immigration Act 1971, «as referências a uma pessoa estabelecida no Reino Unido significam que essa pessoa aí reside

habitualmente, sem estar sujeita, de acordo com as leis de imigração, a qualquer tipo de restrição no que respeita ao período durante o qual pode permanecer no território».

- 10 Nos termos da jurisprudência nacional pertinente, um trabalhador migrante nacional de um Estado-Membro da União Europeia que resida no Reino Unido não se encontra, apenas por esse facto, «estabelecido», na acepção dessa disposição.
- 11 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da EEA Order, uma «pessoa qualificada» pode residir no Reino Unido por todo o tempo em que mantiver essa qualidade, sendo esse direito, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do mesmo diploma, extensível aos membros da família, incluindo o cônjuge. Nos termos do artigo 6.º da EEA Order, considera-se, designadamente, «pessoa qualificada» o nacional de um Estado-Membro do EEE que, no Reino Unido, desenvolve uma actividade de trabalhador.

Matéria de facto e tramitação do processo principal

- 12 A. Kaba, cidadão jugoslavo, chegou ao Reino Unido em 5 de Agosto de 1991. O seu pedido de autorização de entrada no território do Reino Unido, como turista, por um mês, foi indeferido. Todavia, não abandonou o Reino Unido. Em Fevereiro de 1992, foi apresentado um pedido de asilo em seu nome.
- 13 Em 4 de Maio de 1994, A. Kaba casou com Virginie Michonneau, cidadã francesa, que conheceu em 1993 quando esta trabalhava no Reino Unido. O casal viveu junto desde o seu casamento. Tendo voltado a França provisoriamente,

V. Michonneau regressou ao Reino Unido em Janeiro de 1994 à procura de emprego, que encontrou em Abril de 1994. Em Novembro de 1994, obteve uma autorização de residência de cinco anos, válida até 2 de Novembro de 1999. A. Kaba obteve uma autorização para residir no território do Reino Unido pelo mesmo período, enquanto cônjuge de uma cidadã comunitária que, no Reino Unido, exerce os direitos que para ela decorrem do Tratado CE.

- 14 Em 23 de Janeiro de 1996, A. Kaba apresentou um pedido de autorização de residência permanente no território do Reino Unido.
- 15 O seu pedido foi indeferido por decisão de 9 de Setembro de 1996 do Secretary of State for the Home Department. Por ofício de 3 de Outubro de 1996, o Secretary of State explicou que A. Kaba não satisfazia os requisitos do parágrafo 255 das Immigration Rules, pois só desde há um ano e dez meses é que, em conformidade com o disposto na EEA Order, o seu cônjuge se encontrava no Reino Unido.
- 16 Em 15 de Setembro de 1996, A. Kaba interpôs recurso desta decisão para o Immigration Adjudicator, alegando que as disposições das Immigration Rules aplicáveis às pessoas «presentes e estabelecidas» no Reino Unido são mais favoráveis do que as aplicáveis ao seu cônjuge e a si próprio.
- 17 O Immigration Adjudicator considera que esta situação é comparável à que esteve na origem do acórdão de 17 de Abril de 1986, Reed (59/85, Colect., p. 1283), em que o Tribunal de Justiça considerou que a possibilidade de um trabalhador migrante conseguir que o seu companheiro não casado, não nacional

do Estado-Membro de acolhimento, seja autorizado a nele residir consigo constitui uma «vantagem social» na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

- 18 Todavia, o Immigration Adjudicator sublinha que, embora o Tribunal de Justiça tenha considerado, no acórdão Reed, já referido, que um Estado-Membro que concede uma vantagem social, na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, aos seus nacionais não pode recusá-la aos trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros, também indicou, no n.º 23 do acórdão de 7 de Julho de 1992, Singh (C-370/90, Colect., p. I-4265), que os artigos 48.º e 52.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE e 43.º CE) não impedem que os Estados-Membros apliquem aos cônjuges estrangeiros dos seus nacionais regras de entrada e de permanência mais favoráveis do que as previstas pelo direito comunitário.

- 19 Nestas condições, o Immigration Adjudicator decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O direito de requerer autorização de residência permanente no Reino Unido e o direito a que tal pedido seja analisado constituem uma ‘vantagem social’ na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68?
- 2) A exigência, imposta aos cônjuges de nacionais da Comunidade Europeia, de terem sido residentes no Reino Unido durante um período de quatro anos antes de poderem apresentar um pedido de residência permanente no Reino

Unido, e de que tal pedido seja analisado (v. parágrafo 255 das Immigration Rules, House of Commons Paper 395), em comparação com a exigência de doze meses de residência imposta para o mesmo efeito aos cônjuges de nacionais do Reino Unido e aos cônjuges de residentes e estabelecidos no Reino Unido (parágrafo 287 das Immigration Rules, House of Commons Paper 395), constitui uma discriminação ilícita, contrária ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68?»

Quanto às questões prejudiciais

- 20 Importa recordar que o Regulamento n.º 1612/68 visa assegurar a livre circulação dos trabalhadores, que exige, para que possa ser exercida no respeito pela liberdade e pela dignidade, condições óptimas de integração da família do trabalhador comunitário no ambiente do Estado-Membro de acolhimento (acórdão de 13 de Novembro de 1990, Di Leo, C-308/89, Colect., p. I-4185, n.º 13).
- 21 Para o efeito, o artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento prevê, designadamente, o direito de o cônjuge, independentemente da sua nacionalidade, se instalar com o trabalhador nacional de um Estado-Membro empregado no território de outro Estado-Membro.
- 22 Quando o cônjuge não possui a nacionalidade de um Estado-Membro, tem direito a que seja emitido em seu favor, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 68/360, um documento de residência com a mesma validade que o concedido ao trabalhador de que depende.

- 23 Segue-se que a regulamentação comunitária confere aos cônjuges dos trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros um direito de residência tendo a mesma extensão que o direito de residência destes últimos.
- 24 No caso em apreço, todavia, o recorrente no processo principal, ao solicitar uma autorização de residência permanente no território do Reino Unido, solicita, na sua qualidade de cônjuge de um trabalhador migrante, um direito de residência mais amplo do que o conferido ao próprio trabalhador migrante.
- 25 Mesmo admitindo que esse direito constitui uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, importa ainda examinar se uma regulamentação de um Estado-Membro que impõe aos cônjuges de trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros a obrigação de terem residido durante quatro anos no território desse Estado-Membro antes de poderem solicitar uma autorização de residência permanente e de verem esse pedido examinado, quando só estabelece uma obrigação de residência de doze meses para os cônjuges de pessoas presentes e estabelecidas no referido território, constitui uma discriminação contrária a esta disposição do direito comunitário.
- 26 A este propósito, cabe observar que os parágrafos 255 e 287 das Immigration Rules prevêm que o período de residência no Reino Unido exigido para se obter o direito de aí residir de forma permanente é menor para os cônjuges de pessoas presentes e estabelecidas no Reino Unido do que para os nacionais dos Estados-Membros e os membros da sua família que não satisfazem essa condição. Consideram-se presentes e estabelecidas no Reino Unido as pessoas que aí residem habitualmente, sem estarem sujeitas a qualquer restrição no que respeita ao período durante o qual podem permanecer no território desse Estado-Membro.

- 27 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a regra da igualdade de tratamento, inscrita tanto no artigo 48.º do Tratado como no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, proíbe não apenas as discriminações ostensivas, em razão da nacionalidade, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, aplicando outros critérios de distinção, conduzam na prática ao mesmo resultado (v., nomeadamente, acórdão de 27 de Novembro de 1997, Meints, C-57/96, Colect., p. I-6689, n.º 44).
- 28 Há que aceitar que, quando uma regulamentação subordina a concessão de uma vantagem à condição de o beneficiário estar presente e estabelecido no território nacional, esta condição é mais facilmente satisfeita pelos trabalhadores nacionais do que pelos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros.
- 29 O Governo do Reino Unido entende, no entanto, que não se pode comparar a situação do cônjuge de um nacional de um Estado-Membro que exerce os direitos que lhe são reconhecidos pelo Tratado com a do cônjuge de uma pessoa estabelecida no Reino Unido.
- 30 A este propósito, cabe observar que, na fase actual do direito comunitário, o direito de residência dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro não é incondicional. Isto decorre, por um lado, das disposições em matéria de livre circulação das pessoas, contidas no título III da terceira parte do Tratado CE, e das disposições de direito derivado adoptadas para sua execução e, por outro, das disposições da segunda parte do Tratado CE, em

especial do artigo 8.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 18.º CE), que, ao mesmo tempo que concede aos cidadãos da União o direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, remete expressamente para os limites e condições previstos no Tratado e nas disposições adoptadas em sua execução.

- 31 Importa portanto considerar que os Estados-Membros podem extrair as consequências da diferença objectiva que pode existir entre os seus próprios nacionais e os dos outros Estados-Membros quando fixam as condições em que é concedida uma autorização de residência permanente no seu território aos cônjuges dessas pessoas.
- 32 Em especial, os Estados-Membros podem exigir dos cônjuges de pessoas que não beneficiam, elas próprias, de um direito de residência incondicional um período de permanência mais longo do que o exigido no caso dos cônjuges de pessoas que já possuem esse direito, antes de lhes ser concedido o mesmo direito.
- 33 Com efeito, dado que, uma vez concedida a autorização de residência permanente, mais nenhuma condição pode ser imposta ao seu titular, as autoridades do Estado-Membro de acolhimento devem poder exigir, na fase do pedido, que o requerente tenha estabelecido laços suficientemente duradouros com esse Estado. Esses laços podem resultar, designadamente, por um lado, do facto de o seu cônjuge possuir o direito de residir permanentemente no território nacional ou, por outro, da longa duração da sua permanência anterior.

- 34 Cabe acrescentar que os próprios trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros podem obter o estatuto de pessoa presente e estabelecida no Reino Unido, de forma que os seus cônjuges poderão então obter a autorização de residência permanente após apenas doze meses de residência, nos termos do parágrafo 287 das Immigration Rules.
- 35 Pelas razões expostas, e sem ser necessário decidir a questão de saber se o direito de residir permanentemente no território nacional constitui uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, há que responder ao órgão jurisdicional de reenvio que uma regulamentação de um Estado-Membro que impõe aos cônjuges de trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros que tenham residido durante quatro anos no território desse Estado-Membro antes de poderem solicitar uma autorização de residência permanente e de verem esse pedido examinado, quando só estabelece uma obrigação de residência de doze meses para os cônjuges de pessoas estabelecidas no referido território que não estão sujeitas a qualquer restrição no que respeita ao período durante o qual aí podem permanecer, não constitui uma discriminação contrária ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

Quanto às despesas

- 36 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Immigration Adjudicator, por decisão de 25 de Setembro de 1998, declara:

Uma regulamentação de um Estado-Membro que impõe aos cônjuges de trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros que tenham residido durante quatro anos no território desse Estado-Membro antes de poderem solicitar uma autorização de residência permanente e de verem esse pedido examinado, quando só estabelece uma obrigação de residência de doze meses para os cônjuges de pessoas estabelecidas no referido território que não estão sujeitas a qualquer restrição no que respeita ao período durante o qual aí podem permanecer, não constitui uma discriminação contrária ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Sevón

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Abril de 2000.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias