

DOMSTOLENS DOM
av den 20 september 1990*

I mål C-192/89

har Raad van State i Nederländerna gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

S. Z. Sevince

och

Staatssecretaris van Justitie.

Begäran avser tolkningen av vissa bestämmelser i beslut nr 2/76 och 1/80 av det genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådet.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler och M. Zuleeg samt domarna G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho d'Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse och Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren J. A. Pompe,

som beaktat de skriftliga yttrandena från:

— S. Z. Sevince genom advokaten A. Willems, Amsterdam,

* Rättegångsspråk: nederländska.

- den tyska regeringen genom E. Röder, Regieringsdirektor vid förbundsekonoministeriet, i egenskap av ombud,
- den nederländska regeringen genom generalsekreteraren B. R. Bot, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och
- Europeiska gemenskapernas kommission genom P. J. Kuijper, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som vid sammanträde den 22 mars 1990 hört de muntliga yttrandena från S. Z. Sevince, den tyska regeringen, den nederländska regeringen, företrädd av J. W. de Zwaan, i egenskap av ombud, och Europeiska gemenskapernas kommission,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 15 maj 1990,

meddelar följande

dom

- 1 Genom ett beslut av den 1 juni 1989, som inkom till domstolen den 8 juni 1989, har Raad van State i Nederländerna i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av vissa bestämmelser i beslut nr 2/76 av den 20 december 1976 och nr 1/80 av den 19 december 1980, vilka antagits av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades i Ankara den 12 september 1963 och slöts i gemenskapens namn genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217 s. 3685, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallat avtalet).
- 2 Frågorna har väckts inom ramen för en tvist mellan den turkiske medborgaren S. Z. Sevince och Staatssecretaris van Justitie med anledning av att den förstnämnde vägrats uppehållstillstånd i Nederländerna.

- 3 Det framgår av handlingarna i målet att Sevince den 11 september 1980 vägrades förlängning av det uppehållstillstånd som hade beviljats honom i augusti 1979, med motiveringen att de familjeskäl som låg till grund för beviljandet av uppehållstillstånd inte längre förelåg. Den talan som väcktes mot beslutet och som ipso jure medförde uppskov med verkställigheten ogillades i ett slutligt avgörande av Raad van State den 12 juni 1986. Under den tid då det på grund av överklagandet förelåg uppskov med verkställigheten erhöll Sevince ett arbetstillstånd som gällde fram till den 12 juni 1986, då ovannämnda dom av Raad van State avkunnades.
- 4 Under hänvisning till att han under ett visst antal år hade innehaft anställning i Nederländerna, ansökte Sevince den 13 april 1987 om uppehållstillstånd. Till stöd för ansökan åberopade han artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76, i enlighet med vilken en turkisk arbetstagare som sedan fem år tillbaka haft laglig anställning i en medlemsstat i gemenskapen har rätt att ta anställning efter eget val i denna medlemsstat, och artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovannämnda beslut nr 1/80, i vilken föreskrivs att en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat efter fyra års laglig anställning har rätt att ta anställning efter eget val i denna medlemsstat. Ansökan avslogs implicit av de nederländska myndigheterna.
- 5 Sedan talan väckts mot avslagsbeslutet beslutade Raad van State att förklara målet vilande till dess att domstolen uttalat sig angående följande frågor:
- ”1) Skall artikel 177 i EEG-fördraget tolkas på så sätt att en domstol i en medlemsstat är behörig att till domstolen hänskjuta en fråga om tolkningen av de beslut av associeringsrådet varom fråga är i förevarande fall, dvs. beslut nr 2/76 och /eller beslut nr 1/80 (och om domstolen, som i förevarande fall, är skyldig härtill), om frågan har väckts vid den nationella domstolen och denna anser att det för avgörandet av målet är nödvändigt med ett svar på denna punkt?
- 2) Vid jakande svar på den första frågan:
- Skall artikel 2.1 b i beslut nr 2/76 och/eller artikel 6.1 i beslut nr 1/80 samt artikel 7 i beslut nr 2/76 och/eller artikel 13 i beslut nr 1/80 anses utgöra sådana bestämmelser som är direkt tillämpliga i Europeiska gemenskapens länder?

3) Vid jakande svar på den andra frågan:

Vad innebär uttrycket "laglig anställning" i artikel 2.1 b i beslut nr 2/76 och/eller i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 (med avseende även på artikel 7 i beslut nr 2/76 och/eller artikel 13 i beslut nr 1/80)? Skall därmed förstås all anställning som den berörde arbetstagaren innehade under den period han hade uppehållstillstånd i enlighet med utlänningslagstiftningen – och kan uttrycket i förevarande fall ges en vidare mening så att det även omfattar anställning som vederbörande hade möjlighet och rätt att inneha under den period då han väntade på att beslutet om uppehållstillstånd skulle bli slutgiltigt – eller endast sådan anställning som betraktas som tillåten enligt lag i enlighet med föreskrifterna om utlänningsansättning?"

- 6 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna skriftliga yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Den första frågan

- 7 Genom den första frågan begär den nationella domstolen i huvudsak besked om huruvida tolkningen av ovannämnda beslut nr 2/76 och 1/80 omfattas av artikel 177 i EEG-fördraget.
- 8 Det skall i detta avseende inledningsvis erinras om att i enlighet med domstolens fasta rättspraxis utgör bestämmelserna i ett av rådet ingånget avtal i enlighet med artiklarna 228 och 238 i EEG-fördraget från och med dagen för avtalets ikraftträdande en integrerad del av gemenskapens rättsordning (se dom av den 30 september 1987 i mål 12/86 Demirel, Rec. s. 3719, punkt 7, och dom av den 14 november 1989 i mål 30/88 Grekland mot Kommissionen, Rec. s. 3711, punkt 12).
- 9 Domstolen har även uttalat att associeringsrådets beslut, på grund av sin direkta anknytning till det avtal som de innebär ett genomförande av, i lika hög grad som själva avtalet från och med dagen för sitt ikraftträdande utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning (se ovannämnda dom av den 14 november 1989, Grekland mot Kommissionen, punkt 13).

- 10 Eftersom domstolen är behörig att avge förhandsavgörande angående avtalet på grund av dettas egenskap av en av gemenskapens institutioner antagen rättsakt (se dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, Rec. s. 449), är den även behörig att uttala sig om tolkningen av de beslut som antagits av det genom avtalet inrättade organ som har till uppgift att genomföra detsamma.
- 11 Detta är så mycket mera vara fallet som artikel 177 i EEG-fördraget har till uppgift att säkra en enhetlig tillämpning inom hela gemenskapen av alla de bestämmelser som utgör del av gemenskapens rättsordning för att undvika att bestämmelsernas verkningar varierar beroende på dessas tolkning i de olika medlemsstaterna (se dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81 Kupferberg, Rec. s. 3641 och dom av den 16 mars 1983 i mål 267-269/81 SPI och SAMI, Rec. s. 801).
- 12 Svaret på den första frågan från Raad van State blir alltså att tolkningen av ovannämnda beslut nr 2/76 och 1/80 omfattas av artikel 177 i EEG-fördraget.

Den andra frågan

- 13 Genom den andra frågan begär Raad van State besked om huruvida artiklarna 2.1 b och 7 i ovannämnda beslut nr 2/76 samt artiklarna 6.1 och 13 i ovannämnda beslut nr 1/80 har direkt effekt på medlemsstaternas territorium.
- 14 Det skall i det avseendet konstateras att bestämmelserna i ett beslut av associeringsrådet för att kunna tillerkännas en sådan verkan måste uppfylla samma villkor som dem som gäller för bestämmelserna i själva avtalet.
- 15 I ovannämnda dom av den 30 september 1987, Demirel, uttalade domstolen att en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall anses direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter (punkt 14). Samma kriterier gäller vid bedömningen av om bestämmelserna i ett beslut av associeringsrådet kan ha direkt effekt.
- 16 För att kunna avgöra om ifrågakvarande bestämmelser uppfyller dessa kriterier skall först en genomgång av dessas ordalydelse ske.

- 17 Det skall härvidlag konstateras att artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76 och artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovannämnda beslut 1/80 i tydliga, precisa och ovillkorliga ordalag slår fast den turkiske arbetstagarens rätt att efter ett visst antal års laglig anställning i en medlemsstat ta anställning efter eget val.
- 18 Likaledes innehåller artikel 7 i ovannämnda beslut nr 2/76 och artikel 13 i ovannämnda beslut nr 1/80 en otvetydig "standstill"-klausul vad avser införandet av nya restriktioner i fråga om rätten att ta anställning såvitt gäller arbetstagare som lagligen vistas och arbetar på de avtalslutande staternas territorier.
- 19 Konstaterandet att de bestämmelser i associeringsrådets beslut varom fråga är i målet vid den nationella domstolen är av beskaffenhet att såvitt gäller turkiska arbetstagare som befinner sig på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat kunna direkt reglera dessas rättsliga ställning, styrks av det som framkommer vid en genomgång av syftet med och arten av de beslut som dessa bestämmelser ingår i och av det avtal till vilket de är knutna.
- 20 Genom avtalet, som i enlighet med dess artikel 2.1 har till syfte att främja en fortsatt och väl avvägd förstärkning av de kommersiella och ekonomiska förbindelserna avtalsparterna emellan, har det upprättats en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet vilken innehåller en förberedande fas, under vilken Turkiet skall kunna stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp, en övergångsfas, under vilken en tullunion etappvis skall införas och en tillnärmning av Turkiets och gemenskapens ekonomiska politik ske, och en slutfas som skall baseras på tullunionen och innebära en intensifierad samordning av parternas ekonomiska politik (se ovannämnda dom av den 30 september 1989 Demirel, punkt 15). Såvitt gäller den fria rörligheten för arbetstagare föreskrivs i artikel 12 i avtalet, som återfinns i avsnitt II om genomförandet av associeringens övergångsfas, att avtalsparterna skall enas om att med ledning av artiklarna 48, 49 och 50 i EEG-fördraget etappvis genomföra den fria rörligheten staterna emellan. I artikel 36 i det tilläggsprotokoll som undertecknades den 23 november 1970 och bifogades avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet och som ingicks genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01, nedan kallat tilläggsprotokollet) anges tidsplanen för det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten och föreskrivs att associeringsrådet skall fastställa bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

- 21 Ovannämnda beslut nr 2/76 och 1/80 antogs av associeringsrådet för genomförandet av artikel 12 i avtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet, vilka av domstolen i ovannämnda dom av den 30 september 1987, Demirel, förklarats vara i huvudsak av programförklaringskaraktär. Således hänvisas i ingressen till beslut 2/76 uttryckligen till artikel 12 i avtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet och fastställs i beslutets första artikel de närmare bestämmelserna för en första etapp i genomförandet av artikel 36 i tilläggsprotokollet. I enlighet med tredje övervägandet i ingressen till beslut nr 1/80 syftar detta till att på det sociala området förbättra det system som tillämpas för arbetstagare och dessas familjer, i förhållande till det system som infördes genom beslut nr 2/76. Det förhållandet att ovannämnda bestämmelser i avtalet och tilläggsprotokollet huvudsakligen är av programförklaringskaraktär hindrar inte att de beslut av associeringsrådet som på bestämda punkter innebär ett förverkligande av de i avtalet åsyftade programmen kan ha direkt effekt.
- 22 Slutsatsen att de artiklar i ovannämnda beslut nr 2/76 och 1/80 varom andra frågan handlar kan ha direkt effekt kullkastas inte av den omständigheten att det i artikel 2.2 i beslut nr 2/76 och artikel 6.3 i beslut nr 1/80 föreskrivs att de närmare bestämmelserna för tillämpning av de rättigheter som tillerkänts de turkiska arbetstagarna fastställs genom nationell reglering. Bestämmelserna ifråga innehåller nämligen endast en precisering av medlemsstaternas skyldighet att vidta de administrativa åtgärder som genomförandet av bestämmelserna i förekommande fall innebär, utan att medlemsstaterna ges möjlighet att villkora eller inskränka tillämpningen av den precisa och ovillkorliga rätt som bestämmelserna i associeringsrådets beslut tillerkänner turkiska arbetstagare.
- 23 Artikel 12 i ovannämnda beslut nr 2/76 och artikel 29 i ovannämnda beslut nr 1/80, i vilka föreskrivs att var och en av avtalsparterna skall vidta åtgärder för verkställande av beslutet, innebär dessutom endast ett understrykande av den skyldighet att efter bästa förstånd verkställa ett internationellt avtal som för övrigt artikel 7 i själva avtalet erinrar om.
- 24 Enbart det förhållandet att beslut nr 2/76 och 1/80 inte har offentliggjorts utesluter dessutom inte att de bestämmelser varom fråga är i målet vid den nationella domstolen kan ha direkt effekt. Även om det förhållandet att besluten i fråga inte offentliggjorts kan utgöra hinder för att ålägga den enskilde skyldigheter, innebär det inte att den enskilde fräntas möjligheten att gentemot en offentlig myndighet göra gällande de rättigheter som besluten tillerkänner denne.

- 25 Vad beträffar de skyddsklausuler som gör det möjligt för avtalsparterna att frångå de bestämmelser som innehåller vissa rättigheter för den turkiske arbetstagare som lagligen tillhör en medlemsstats arbetsmarknad, skall anmärkas att dessa endast är tillämpliga i vissa bestämda situationer. Bortsett från de särskilda situationer som kan medföra att de blir tillämpliga, påverkar inte förekomsten av dessa klausuler i sig själv den direkta tillämpligheten av de bestämmelser från vilka klausulerna i fråga tillåter avvikelser (se ovan nämnda dom av den 26 oktober 1982, Kupferberg).
- 26 Det följer av ovanstående överväganden att svaret den andra frågan från Raad van Staate blir att artikel 2.1 b i ovan nämnda beslut nr 2/76 och/eller artikel 6.1 i ovan nämnda beslut nr 1/80 samt artikel 7 i beslut nr 2/76 och/eller artikel 13 i beslut nr 1/80 har direkt effekt i Europeiska gemenskapens medlemsstater.

Den tredje frågan

- 27 Den hänskjutande domstolen begär genom den tredje frågan besked om huruvida uttrycket "laglig anställning" i artikel 2.1 b i ovan nämnda beslut nr 2/76 och/eller artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovan nämnda beslut nr 1/80 avser fall där en turkisk arbetstagare beviljats arbetstillstånd under den tid då det förelegat uppskov med verkställigheten av ett beslut om förvägrad uppehållsrätt mot vilket han väckt talan.
- 28 Vid besvarandet av denna fråga skall först konstateras att ovan nämnda bestämmelser endast reglerar den turkiske arbetstagarens situation i anställningshänseende utan att uttala sig om dennes uppehållsrätt.
- 29 Inte desto mindre råder det ett nära samband mellan dessa båda sidor av den turkiske arbetstagarens personliga situation och genom att tillerkänna denne arbetstagare en rätt att efter viss tids laglig anställning i medlemsstaten ta anställning efter eget val, förutsätter bestämmelserna i fråga med nödvändighet att det åtminstone vid den tidpunkten föreligger uppehållsrätt för den berörde arbetstagaren, vid äventyr av att den rättighet som bestämmelserna i fråga tillerkänner den turkiske arbetstagaren annars skulle berövas all verkan.

- 30 Även om det förhållandet att anställningen skall vara laglig i den mening som avses i ifrågavarande bestämmelser inte kan anses innebära att den berörde arbetstagaren måste ha ett formellt uppehållstillstånd, så förutsätter det emellertid att dennes situation på arbetsmarknaden är permanent och inte endast övergående.
- 31 Även om lagligt innehav av anställning under en viss period medför uppehållsrätt efter denna periods utgång är det svårt att föreställa sig att en turkisk arbetstagare skulle kunna ha möjlighet att uppfylla detta villkor och till följd därav tillerkännas sådan rätt enbart på grund av att han, efter det att han av de nationella myndigheterna förvägrats uppehållstillstånd för ifrågavarande period, har använt sig av de i nationell rätt föreskrivna rättsmedlen och därvid har kunnat dra fördel av det uppskov med verkställigheten som överklagandet medför och tillfälligt - i avvaktan på tvistens avgörande - kunnat uppehålla sig och inneha anställning i ifrågavarande medlemsstat.
- 32 Följaktligen kan uttrycket "laglig anställning" i artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76 och/eller i artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovannämnda beslut nr 1/80 inte anses avse fall där den turkiske arbetstagaren lagligen kunnat fortsätta sin anställning endast på grund av att han till följd av överklagandet erhållit uppskov med verkställigheten fram till den nationella domstolens slutliga avgörande av hans talan. Detta gäller dock under förutsättning att domstolen i fråga ogillar hans talan.
- 33 Svaret på den nationella domstolens tredje fråga blir alltså att uttrycket "laglig anställning" i artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76 och/eller i artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovannämnda beslut nr 1/80 inte kan anses avse fall där en turkisk arbetstagare beviljats arbetstillstånd under den period då det förelegat uppskov med verkställigheten av ett beslut om förvägrad uppehållsrätt mot vilket han väckt en talan som ogillats.

Rättegångskostnader

- 34 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands regering, Nederländernas regering och kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 1 juni 1989 förts vidare av Raad van State i Nederländerna – följande dom:

- 1) Tolkningen av det genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådets beslut nr 2/76 av den 20 december 1976 och 1/80 av den 19 september 1980 omfattas av tillämpningsområdet för artikel 177 i EEG-fördraget.
- 2) Artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76 och/eller artikel 6.1 i ovannämnda beslut nr 1/80 samt artikel 7 i beslut nr 2/76 och/eller artikel 13 i beslut nr 1/80 har direkt effekt i Europeiska gemenskapens medlemsstater.
- 3) Uttrycket "laglig anställning" i artikel 2.1 b i ovannämnda beslut nr 2/76 och/eller i artikel 6.1 tredje strecksatsen i ovannämnda beslut nr 1/80 avser inte fall där en turkisk arbetstagare beviljats arbetstillstånd under den period då det förelegat uppskov med verkställigheten av ett beslut om förvägrad uppehållsrätt mot vilket han väckt en talan som ogillats.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler
	Zuleeg	Mancini	O'Higgins
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Grévisse	Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 september 1990.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande