

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTONIO LA PERGOLA
föredraget den 26 mars 1996 *

1. Arrondissementsrechtbank te Amsterdam har genom beslut av den 23 augusti 1994 vänt sig till domstolen med följande frågor i en begäran om förhandsavgörande som rör tolkningen av beslut nr 3/80 som antagits den 19 september 1980 av associeringsrådet som upprättades genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet¹:

2 a) För det fall beslut 3/80 (ännu) inte är tillämpligt inom gemenskapen, kan beslutet i fråga likväl, under vissa omständigheter, anses ha rättsverkan i de fall beslutet lämpar sig för att tillämpas direkt?

2 b) För det fall den första frågan skulle besvaras jakande: är bestämmelserna i artiklarna 12 och 13 i beslut 3/80 tillräckligt konkreta och bestämbara för att kunna tillämpas direkt, utan att ytterligare genomförandeåtgärder i enlighet med artikel 32 i beslut 3/80 är nödvändiga?

*) Är beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet om tillämpningen av Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar tillämpligt i gemenskapen utan att det har införlivats genom någon annan rättsakt så som anges i artikel 2.1 i avtalet om bestämmelser och förfaranden för tillämpningen av avtalet som upprättar en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet?

3 a) För det fall artikel 13 i beslut 3/80 är tillämplig i fall som det föreliggande, bör då de artiklar i förordning (EEG) nr 1408/71 som nämns i den artikeln tillämpas i den lydelse de hade när associeringsrådet antog beslutet den 19 september 1980, eller skall även de

* Originalspråk: italienska.

1 — Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet undertecknades i Ankara den 12 september 1963 och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 28 december 1963 (EGT nr L 217, 29.12.1964, s. 3685 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]).

ändringar av artiklarna som därefter införts i förordning nr 1408/71 beaktas?

- 3 b) Är det i detta avseende relevant att de ändringar som genomförts efter den 19 september 1980 har inneburit att delar av bestämmelserna i fråga sedermera reglerats i andra artiklar i, eller bilagor till, förordning nr 1408/71?"

2. Det fall som har föranlett frågorna i begäran om förhandsavgörande beskrivs kortfattat nedan.

Fyra tvister har anhängiggjorts vid den nationella domstolen. De första tre har uppkommit mellan turkiska medborgarna Z. Taflan-Met, S. Altun-Baser och E. Andal-Bugdayci och Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, den fjärde mellan O. Akol, även denne turkisk medborgare, och Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Sökandena i de tre första målen befinner sig i samma rättsliga situation: det är fråga om änkor efter turkiska medborgare som hade utfört arbete som anställda i olika medlemsstater inom gemenskapen, däribland i Nederländerna. Efter respektive makes bortgång ansökte de om efterlevandepension. Ansökningarna avslogs emellertid av behöriga

nederländska myndigheter, eftersom det landets sociala trygghetssystem bygger på risk. Oavsett försäkringsperiodens längd har försäkringstagaren eller dennes familjemedlemmar rätt till förmånen endast om risken förverkligas vid en tidpunkt då den berörde omfattas av den nederländska lagstiftningen. Detta var, enligt den nationella domstolen, inte fallet här, eftersom de berörda avled i Turkiet och således vid dödsfallet inte omfattades av det nederländska sociala trygghetssystemet.

O. Akols fall företer vissa likheter. Denne är turkisk medborgare och har arbetat i olika medlemsstater i gemenskapen, däribland i Nederländerna, och har fått avslag på sin ansökan om invalidpension av behöriga myndigheter i det landet. Även i det här fallet är orsaken till avslaget att arbetsoförmågan uppkom vid en tidpunkt då han inte längre arbetade i Nederländerna och således inte omfattades av dess lagstiftning.

3. Med hänsyn till att de omtvistade förmåner inte kan beviljas på grundval av de nederländska bestämmelserna, anser den nationella domstolen att resultatet eventuellt skulle bli annorlunda om beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet, och särskilt

bestämmelsen i artiklarna 12² och 13³ i den rättsakten, ansågs tillämpligt i föreliggande fall. Arrondissementets rättsbank i Amsterdam har således inkommit till domstolen med de ovan nämnda frågorna i begäran om förhandsavgörande.

Första frågan

4. Den första frågan syftar till att utröna huruvida beslut nr 3/80 är tillämpligt *ex se* i gemenskapen eller om det krävs en särskild rättsakt från rådet för att införliva det. I artikel 2.1 i avtalet av den 12 september 1963 om bestämmelser och förfaranden för tillämp-

ningen av associeringsavtalet EEG-Turkiet⁴ föreskrivs nämligen att "de beslut och rekommendationer som associeringsrådet antar inom de sektorer som ... ligger inom gemenskapens kompetens ... är för sin tillämpning föremål för rättsakter som utfärdas av rådet, vilket fattar enhälligt beslut efter att ha hört kommissionen". Kommissionen hade nämligen den 8 februari 1983 lagt fram ett förslag till förordning (EEG) för rådet för att "tillämpa beslut nr 3/80 inom gemenskapen och för att precisera nödvändiga tillhörande bestämmelser för dess tillämpning"⁵. Förslaget har emellertid ännu inte antagits av rådet. Frågan som skall avgöras i föreliggande mål är således huruvida beslut nr 3/80 kan tillämpas direkt även om det inte finns någon sådan rättsakt om införlivande som förefaller krävas enligt den nämnda artikel 2 i avtalet.

- 2 — "För en arbetstagare, som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, fastställs rätten till förmåner i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 37.1 första meningen, 37.2, 38 till 40, 41.1 punkterna a, c och e och 41.2, 42 samt 43 i förordning (EEG) nr 1408/71. Likväl:
- a) vid tillämpning av artikel 39.4 i förordning (EEG) nr 1408/71 skall hänsyn tas till samtliga familjemedlemmar, inklusive barn, som är bosatta i gemenskapen eller Turkiet,
 - b) hänvisningen till bestämmelserna i avdelning III, kapitel 3 i förordning (EEG) nr 1408/71 som avses i artikel 40.1 i förordningen, skall ersättas med hänvisning till bestämmelserna i avdelning III, kapitel 3 i föreliggande beslut".
- 3 — "Rätten till förmåner för en arbetstagare som har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, eller för hans efterlevande, skall fastställas enligt bestämmelserna i artiklarna 44.2 första stycket, 45, 46.2, 47, 48, 49 och 51 i förordning (EEG) nr 1408/71. Likväl:
- a) bestämmelserna i artikel 46.2 i förordning (EEG) nr 1408/71 tillämpas även då villkoren för att få rätt till förmånerna uppfylls utan att bestämmelserna i artikel 45 i ovannämnda förordning tillämpas,
 - b) vid tillämpningen av artikel 47.3 i förordning (EEG) nr 1408/71 skall hänsyn tas till samtliga familjemedlemmar, inklusive barn, som är bosatta i gemenskapen eller Turkiet,
 - c) vid tillämpningen av artikel 49.1 a) och 49.2 samt artikel 51 i förordning (EEG) nr 1408/71, skall hänvisningen till artikel 46 ersättas med en hänvisning till artikel 46.2."

5. Domstolen har redan behandlat frågan om det är nödvändigt med en gemenskapsrättslig införlivandeakt för beslut av associeringsråd, och i mål 30/88 har frågan besvarats nekande⁶. Även generaladvokaten Mancini har för övrigt i ett tidigare mål⁷ uttalat sig för att "enligt artikel 2.1 i avtal nr 67/737 krävs endast att sådana beslut införlivas som annars inte skulle kunna tillämpas". En liknande ståndpunkt intog senare generaladvokaten

4 — Beslut 64/737/EEG om bestämmelser och förfaranden för tillämpning av avtalet om upprättande av en association mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (EGT nr 217, 29.12.64, s. 3703).

5 — EGT nr C 110, 25.4.1983, s.1.

6 — Dom av den 14 november 1989, Grekland mot kommissionen (30/88 Rec. s. 3711).

7 — Dom av den 27 september 1988, Grekland mot kommissionen (204/86, Rec. s. 5323). Se s. 5351 i förslaget till avgörande.

katen Darmon i mål C-192/89⁸. Det kan sägas — som kollegan Tesauro påpekade i mål 30/88⁹ — att domstolens och dess generaladvokaters uppfattning är att bestämmelsen i fråga inte kräver "ett formellt införlivande av varje enskild åtgärd som vidtas av associeringsorganen". En för ändamålet anpassad rättsakt från rådet är således nödvändig för att tillämpa besluten i fråga, men endast då beslutets ordalydelse inte tillåter att det tillämpas direkt av domstolen.¹⁰ "Associeringsrådets beslut utgör, på samma sätt som avtalet och från och med att de träder i kraft, ... en del av gemenskapens rättsordning". Så sade domstolen i målet Sevince¹¹. Vi diskuterar vad som vid det här laget är fast rättspraxis. Jag anser mig inte behöva ompröva den.

Föreliggande fall kräver emellertid en noggrann inledande undersökning. De beslut som det här är fråga om utgör nämligen, som domstolen förtydligat, en del av gemenskapens rättsordning endast från och med att de trätt i kraft. Det skulle svårligen kunna förhålla sig annorlunda: beslutet måste kunna få verkan innan det tillämpas och, som det brukar sägas, har integrerats i gemenskapens rättsordning. Det är inte av en händelse som domstolen i de nämnda domarna avgjort

8 — Dom av den 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Rec. s. I-3461). Se s. I-3483 i förslaget till avgörande.

9 — Ovan nämnt i not 6. Se s. 3725 i förslaget till avgörande.

10 — Jag vill förtydliga att om ordalydelsen av beslutet inte är tillräckligt klar och koncis för att tillåta en direkt tillämpning, och således en särskild rättsakt krävs för att fastslå utfyllande genomförandebestämmelser, kan inte den rättsakten enligt min mening anses utgöra ett införlivande tekniskt sett.

11 — Dom C-192/89 (citerad i not 8), punkt 9. Se även dom av den 16 december 1992, Kus (C-237/91, Rec. s. I-6781, punkt 9), som bekräftar den tidigare uppfattningen i rättspraxis.

frågor avseende beslut som redan var gällande. I föreliggande fall föreskrivs emellertid ingenting i beslut nr 3/80 om datum för dess ikraftträdande.

6. Det ska genast förtydligas att den undersökning som syftar till att fastställa när beslut nr 3/80 trädde i kraft utgör den centrala delen av det här målet. Kommissionen har framfört ståndpunkten att beslutet varit i kraft sedan den dag det antogs av rådet, det vill säga den 19 september 1980. Det anförda argumentet är att rättsakten i fråga i praktiken utgör ett "internationellt avtal i förenklad form"

Datumet för dess ikraftträdande skulle således, i frånvaro av en uttrycklig föreskrift, fastställas av den som har att tolka avtalet i enlighet med den allmänna traktaträtten. Denna samling regler, särskilt artikel 24 i Wienkonventionen av år 1986, som har sammanställts för att ämnet skall vara fullständigt kodifierat, skulle i sin tur föreskriva att ett fördrag, när ingenting annat har föreskrivits, träder i kraft vid den tidpunkt när parterna har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av det. I detta fall, säger kommissionen, utgörs den tidpunkt då de förhandlande staterna uttryckt ett sådant samtycke av den tidpunkt då beslutet — som i likhet med alla andra beslut krävde parternas enhälliga samtycke — antogs. Det är alltså vid den tidpunkten som beslutet skulle ha trätt i kraft, just med anledning av att det skall anses utgöra ett avtal som regleras av traktaträtten.

De i målet inför den nationella domstolen instämnda institutionerna, liksom de med-

lemsstater som här har intervenierat, är emellertid av motsatt uppfattning. De skäl som de har anfört är följande. Till skillnad från vad som föreskrivs i beslut nr 1 och 2 som antogs samma dag, föreskrivs i beslut nr 3/80 inte något datum för ikraftträdande. Detta visar att upphovsmännen inte har velat anse det vara i kraft från det datum då de antog det. Enligt det nu framförda argumentet har nämligen beslut nr 3/80 ett normativt innehåll som är allt annat än fullständigt och kräver således lämpliga genomförandebestämmelser innan det kan träda i kraft. Rättsaktens ikraftträdande skulle med andra ord kräva att sådana avslutande bestämmelser antogs. Förvisso, tillägger de, fastställs i beslutet i fråga inget datum för ikraftträdande, men däremot föreskrivs i en av de avslutande bestämmelserna att parterna, och således även gemenskapen, skall sörja för att utfärda nödvändiga genomförandebestämmelser inom ramen för respektive kompetensområde. Det har slutligen framförts att kommissionen själv, just i syfte att genomföra beslut nr 3/80, har sett sig föranledd att föreslå att en gemenskapsförordning skulle antas, och att det förslaget ännu inte godkänts av rådet.

7. För min del anser jag att kommissionens ståndpunkt inte bör godtas. Det går inte att, som kommissionen gör, hävda att beslut nr 3/80 redan har trätt i kraft utan att det dessförinnan har fastställts att det föreligger en regel enligt vilken rättsakten i fråga skall anses vara i kraft från den dag den antagits av associeringsrådet om inte annat föreskrivits. En sådan regel föreligger emellertid inte, varken i associeringsavtalet eller i någon annan

avtalsbestämmelse som reglerar associeringsrådets verksamhet så som denna föreskrivs i avtalet. Det framgår heller inte att en liknande regel skulle ha framkommit genom sedvänja eller ens genom praxis inom det område där rådet har att verka.

8. Då detta har sagts återstår att se om traktaträtten kan användas för den undersökning som domstolen har att företa. Kommissionen anser sig kunna använda sig av den bedömningsgrunden¹² för att härleda att beslutet trätt i kraft från den tidpunkt det antogs. Det är en synpunkt som inte övertygar mig. Det är tvärtom tveksamt om Wienkonventionen kan tillämpas i föreliggande fall. Det har alls inte visats att associeringsrådets beslut skall anses utgöra internationella avtal¹³: de utgör rättsakter vars utformning och verkan styrs av det regelverk som upprättats med stöd av

12 — I kommissionens resonemang är det inte klart om 1986 års Wienkonvention är tillämplig direkt, i det att besluten *sub judice* i själva verket är traktater, eller analogt, i det att det rör sig om internationella rättsakter som endast analogt kan liknas vid traktater. Frågan är emellertid irrelevant, eftersom — som jag kommer att nämna längre fram — en eventuell tillämpning av konventionen på föreliggande fall inte kommer att leda till det resultat som kommissionen önskar. Oavsett om den tillämpas direkt eller analogt förändras inte resultatet i praktiken: det går inte att bland dess bestämmelser finna någon föreskrift som motiverar att associationsrådets beslut omedelbart träder i kraft om ingenting annat föreskrivits. Jag vill emellertid påpeka, av ren teknisk noggrannhet, att framstående källor inom doktrinen ifrågasätter att eventuella luckor i de bestämmelser varigenom en organisation — likt EEG/Turkiet — upprättas skulle kunna utfyllas genom analogisk tolkning (se Monaco: *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1981, s. 237, liksom de författare som nämns på s. 238, not 17).

13 — För åsikten om att det rör sig om avtal i förenklad form, se Gilsdorf: "Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions", i *Revue du Marché Commun*, 1992, s. 328 ff, och Martines: "Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEE" i *Foro it.*, 1993, IV, s. 429 ff. Dessa författare erkänner emellertid att associeringsrådet har en egen normgivningsmakt, vilket rent logiskt borde leda till slutsatsen att det är uteslutet att dess rättsakter är internationella avtal.

associeringsavtalet, enligt vilket de avtalsslutande parterna överför den beslutande funktionen, som består i att lägga fram bindande regler, till rådet som de själva, kollegialt, utgör. Beslutet utgör således den rättsakt genom vilken utövningen av uppgiften i fråga har överförts från de avtalsslutande parterna, som är rättssubjekt enligt internationell rätt, till det organ som föreskrivs i det regelverk som upprättats genom associeringsavtalet¹⁴. Organet utfärdar sina rättsakter i kraft av den bestämmelse som tillerkänner det behörigheten att fatta beslut i syfte att som institution verka för de grundläggande målsättningarna i det associeringsförhållande som gemenskapen upprättat med ett tredje land. Grunden för de beslut som associeringsrådet antar härleds förvisso från det avtal varigenom organet upprättas och som beskriver dess funktion. Detta innebär emellertid inte att vart och ett av besluten likaledes kommer att utgöra internationella avtal — det är av föga betydelse om de är i förenklad form eller inte — likt de avtal som sluts direkt mellan medlemsstaterna utan medverkan av det organ i vilket de, som i vårt fall, är kollegialt företrädade. Associeringsordningen fungerar således genom organets beslutanderätt som, hur man än vill beskriva de rättsakter som det utfärdar, skiljer sig från stiftandet av rättsliga bestämmelser genom avtal enligt internationell rätt. Det skall tilläggas att associeringsrådets beslutande funktion uttryckligen föreskrivs vara

bindande i artikel 22 i grundfördraget¹⁵. Detta är ett oomtvistligt faktum. Om besluten skulle utgöra avtal, skulle de ha bindande kraft i sig själva, och föreskriften i artikel 22 vore överflödigt eftersom, om den skall tolkas som kommissionen förespråkar, den endast skulle utgöra en upprepning av principen *pacta sunt servanda*.

Om det inte är hållbart att sätta likhetstecken mellan beslut och internationellt fördrag, faller förutsättningen för att lösa problemet med rättsaktens ikraftträdande genom att i föreliggande fall åberopa traktaträtten och särskilt Wienkonventionen¹⁶. Den slutsats som följer är annorlunda. Ingen regel gör genom sin ordalydelse att problemet löses, och det enda möjliga svaret är att anse att rådet, eftersom det innehar beslutanderätten, kan förordna om såväl det materiella innehållet som om giltigheten i tiden och om själva ikraftträdandet av de rättsakter som det utfärdar. Viljan att ge beslutet omedelbar verkan skall emellertid framgå entydigt ur dess bestämmelser, annars skulle det oeftergivliga kravet på rättssäkerhet åsidosättas. Frågan är viktig. Genom rättspraxis har ett sätt för omedelbart införlivande — eller, som man säger, inkorporering — av rättsakter som härleds från ett associeringsavtal kommit att utbildas. Ett sådant system medför — även då det föreskrivs i andra rättsordningar än gemenskapen, och således i synnerhet i

14 — I målet Kus (nämnt i fotnot 11, s. I-6798 och I-6799) påpekade generaladvokaten Darmon — som föreslog att besluten i fråga skulle anses utgöra avtal i förenklad form — att "genom associeringsavtalet har de avtalsslutande parterna, däribland gemenskapen, givit associeringsrådet behörigheten att utfärda bindande beslut". Därav drog Darmon slutsatsen att "de avtalsslutande parterna i viss mån har delegerat genomförandet av artikel 12 i avtalet och 36 i protokollet till associeringsrådet". Detta är påpekanden som förefaller mig beskriva det fall då ett organ innehar beslutanderätt snarare än det fall där parterna direkt förhandlar och sluter ett internationellt avtal sinsemellan. För övrigt räknas associeringsrådet EEG/Turkiet allmänt till de organ som har upprättats genom en traktat och genom det upprättande fördraget ges behörigheten att utöva viss normgivande kompetens (se Schermers: *International Institutional Law*, Haag, 1995, s. 814, fotnot 536).

15 — Darmon ansåg i det nämnda målet Kus, s. I-6798 att "gemenskapen har föregripit dessa besluts bindande verkan i själva avtalet". Det är just av den anledningen, en uppfattning som jag till fullo delar, som besluten i fråga inte utgör internationella avtal. Om de vore det, skulle det ju inte finnas någon anledning att föregripa deras bindande verkan i ett tidigare avtal.

16 — I den bemärkelsen att "alla de särskilda förfaranden för att utfärda internationella rättsliga föreskrifter, vars grund består i ett tidigare fördrag" inte ingår i traktaträtten, se Mosconi: *La formazione dei trattati*, Milano, 1968, s. 23.

de nationella rättsordningarna — att ett antal oavvisliga försiktighetsåtgärder vidtas, bland vilka den första måste vara kravet på att den internationella bestämmelsen, som man avser skall komma att införlivas automatiskt i den nationella rätten, skall ha antagits i enlighet med de föreskrifter och principer som styr dess ikraftträdande. Automatiken i införlivandet garanterar ett effektivt förfarande men är inte, och skulle heller aldrig kunna vara, en mekanism som inte beaktar rättssäkerhetens krav.

9. Jag vill påpeka att resultatet jag kommit fram till borde gälla även om man händelsevis kom att dela kommissionens uppfattning och anse att beslutet i fråga utgör ett internationellt avtal. När kommissionen återoppar Wienkonventionen, kan det konstateras att den utför en logisk slutledning i två steg: kommissionen påpekar att i artikel 24 i konventionen föreskrivs att i brist på en uttrycklig bestämmelse av motsatt innebörd "un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation" [ett avtal träder i kraft från det att samtliga stater som har deltagit i förhandlingarna har uttryckt att de samtycker till att vara bundna av avtalet]. Beslutet fattas sedan med samtliga parter samtycke, eftersom det föreskrivs att rådet skall fatta beslut enhälligt, och av samma anledning träder det i kraft från det datum då det antogs. Genom att resonera på det sättet blandar kommissionen emellertid ihop antagandet av rättsakten med dess ikraftträdande. Det är en sak att anta beslutet enhälligt, en annan att ge uttryck för viljan att innehålllet i beslutet — vilket i föreliggande fall innebär dess materiella innehåll — genast skall vara bindande för parterna. I artikel 12 i Wienkonventionen har

nämigen fastslagits att undertecknandet av en traktat — vilket enligt kommissionen i föreliggande fall borde motsvaras av att rättsakten helt enkelt antas — högtidligt uttrycker samtycke till att vara bunden endast i följande tre fall:

"a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet, [då det föreskrivs i avtalet att undertecknandet skall ha denna verkan]

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet, ou [då det på annat sätt har fastställts att de stater som har deltagit i förhandlingarna hade kommit överens om att det skulle ha denna verkan, eller]

c) lorsque l'intention de l'État de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation". [då statens avsikt att ge undertecknandet denna verkan framgår av dess representants fullständiga befogenheter eller har uttryckts under förhandlingarna]

Inget av de tre fallen föreligger i vårt fall. För det första föreskrivs varken i beslut nr 3/80 eller i associeringsavtalet att den omständighet

heten att inget sägs om datumet för rättsaktens ikraftträdande innebär att parterna samtycker till att vara bundna med direkt verkan.¹⁷ Det andra fallet föreligger inte eftersom parternas avsikt att anse att rättsakten är i kraft från sitt antagande inte framkommer någonstans. Att dra en sådan slutsats, med beaktande av innehållet i beslutet, dess betydande finansiella följder liksom av nödvändigheten att förbereda lämpliga genomförandebestämmelser, är inte trovärdigt. Slutligen kan heller inte kraven i artikel 12. c sägas vara uppfyllda. Om man förutsätter att parternas representanter är befullmäktigade enligt Wienkonventionen, skulle likväl krävas att de uttryckt viljan att binda den avtalslutande stat de företräder med omedelbar verkan.¹⁸ Att bevilja fullmakten innebär i praktiken ingenting annat än att representanten utses att vara behörig att uttrycka statens samtycke utan annan form av ratificering, godtagande eller godkännande av fördraget. Det räcker emellertid inte att representanten har behörighet att uttrycka den egna statens samtycke att vara bunden, *illico et immediate* [här och nu], av avtalet. Det krävs dessutom att han ämnat utnyttja den behörigheten. Det är en tolkningsfråga om det rent konkret föreligger en sådan avsikt eller inte. Det förefaller mig som om svaret i föreliggande fall måste vara nekande. Med beaktande, även här, av innehållet i beslutet, dess avfattning och de konsekvenser som skulle ha följt av en omedelbar tillämpning, kan det alls inte förutsättas att parterna

samtyckt till att vara bundna av det fråndan dagen för dess antagande.

10. Sammanfattningsvis kan beslut nr 3/80 anses ha trätt i kraft omedelbart endast om de som antagit det uttryckt en sådan avsikt, oavsett om man anser det utgöra en rättsakt som följer av tillämpningen av den behörighet som givits associeringsrådet eller en form av internationellt avtal. Det är just på den punkten som kommissionen inte lyckas visa sin ståndpunkt vara välgrundad. Jag nämnde ovan att avsikten att ge rättsakten omedelbar verkan skall framgå på ett otvetydigt sätt. Att ingenting sägs om datumet för dess ikraftträdande innebär inte alls ett tyst samtycke till att rättsakten skall träda i kraft omedelbart. Snarare är det motsatta fallet: med tanke på dess huvudsakligen negativa innebörd kan tystnaden inte regelmässigt anses gälla som samtycke. Samtycket till att beslutet skall ha omedelbar verkan kan i vårt fall inte *förutsättas* utan måste *härledas* ur bestämmelserna i beslutet och ur alla de fakta som tillåter den som skall tolka det att korrekt identifiera och rekonstruera rättsaktens upphovsmans vilja. Angående den ståndpunkt som kommissionen har framfört vill jag tillägga att i den internationella rätten är parternas avsikt avgörande och, om det föreligger tvivel, ålägger den allmänna tolkningsregeln uttolkaren att (*in dubio mitius*) bland de olika tolkningarna av texten i fråga välja den som medför minst skyldigheter för parterna. I föreliggande fall skulle ett omedelbart ikraftträdande av beslutet få betungande ekonomiska konsekvenser, och man kan inte anse att parterna velat åtaga sig dessa från dagen då

17 — Det är inte nödvändigt att erinra om artikel 22 i associeringsavtalet, enligt vilken besluten är bindande. Här är inte frågan om huruvida besluten är bindande eller inte, utan om att fastställa från vilken tidpunkt de är det. I det avseendet säger bestämmelsen ingenting.

18 — Se Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, s. 308.

rättsakten antogs när de inte uttryckligen föreskrivit en sådan verkan.

11. Jag anser således att den ståndpunkt som framförts svarandeinstitutionerna i målet vid den nationella domstolen, liksom av de medlemsstater som intervererat i föreliggande förfarande, är att föredra. Ståndpunkten utgår från iakttagelsen att bestämmelserna i beslut nr 3/80 är ofullständiga och med nödvändighet kräver genomförandebestämmelser. Påpekandet är korrekt. Enligt parternas avsikt var beslutet inte ämnat att träda i kraft omedelbart, utan skulle bli gällande genom att genomförandebestämmelser antogs. Sådana bestämmelser har, som sagt, utarbetats av kommissionen men ännu inte antagits av rådet¹⁹. Beslut nr 3/80 har således inte trätt i kraft, och kunde inte heller, på grund av ovan anförda skäl, ha gjort det.

12. Kommissionens argument, att sådana genomförandebestämmelser skulle vara

överflödiga i föreliggande fall eftersom beslut nr 3/80 är tillräckligt klart och precist för att kunna tillämpas omedelbart, kan heller inte godtas. För det första ser jag inte hur domstolen skulle kunna göra en annan bedömning än rättsaktens upphovsman, om denne har ansett bestämmelser för dess införlivande vara oundgängliga och krävt att dessa bestämmelser skall ha utfärdats för att beslutet skall träda i kraft. Men även om man bortser från detta avgörande påpekande, kvarstår faktum att det faktiskt var nödvändigt att genomförandebestämmelser antogs. Det tjänar ingenting till att invända — som kommissionen förefaller göra — att innehållet i beslutet i fråga var *self-executing* och att förslaget till förordning som kommissionen har lagt fram är tillräckligt motiverat uteslutande genom det faktum att den praxis enligt vilken associeringsrådets beslut alltid och oavsett anledning brukade införlivas fortfarande gällde när det utarbetades år 1983. Om det som kommissionen anför vore korrekt, hade det varit tillräckligt att dess förslag inskränkte sig till bestämmelsen i artikel 1 enligt vilken "beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar, som är bilagt denna förordning, är *tillämpligt* inom gemenskapen"²⁰. Däremot förklaras inte övriga 79 artiklar och de sju bilagorna i förslaget, i vilka ges de tydliga och detaljerade regler som är nödvändiga för tillämpningen av beslutet inom gemenskapen.²¹ Med andra ord utgör inte kommissionens förslag av år 1983 endast ett införlivande av beslutet i fråga, utan syftar till att utgöra en sannskyldig genomförandeförordning, vilket

19 — Det tjänar heller ingenting till att, som kommissionen gjort under det muntliga förfarandet, invända att en bestämmelse liknande den i artikel 32 förekom även i de beslut som var föremål för domen i målet Sevince och som domstolen i det fallet hade ansett vara en enkel upprepning av principen om genomförande av fördraget i god tro. Det är nämligen lätt att invända att varje bestämmelse skall tolkas i sitt sammanhang. Och sammanhanget i förevarande fall skiljer sig radikalt från det i målet Sevince. Där rörde det sig om beslut vilkas innehåll var fullständigt, medan det här rör sig om en framförhandlad förordning som är ofullständig och kräver att genomförandebestämmelser antas. Dessutom saknas en sådan föreskrift i vårt fall, medan i det fallet ikraftträdandet föreskrevs i besluten. Den föreskriften att nödvändiga genomförandebestämmelser kommer att antas senare skall just läsas i samband med det faktum att datum för ikraftträdandet ännu inte föreskrivits.

20 — Min kursivering.

21 — Det bör här noteras att förslaget aldrig har dragits tillbaka av kommissionen och fortfarande ligger hos rådet. Ett sådant handlande förefaller ytterligare bekräfta att kommissionen själv än i dag anser att det är nödvändigt att anta genomförandebestämmelser för tillämpningen av beslut nr 3/80.

för övrigt framgår av rättsaktens ingress, i vilken sägs att "det är lämpligt att genomföra beslutet i fråga inom gemenskapen och *fastställa dess tillhörande genomförandebestämmelser*"²².

Det var således befogat att anse att det var oundgängligt att en genomförandeförordning antogs innan beslut nr 3/80 kunde tillämpas inom gemenskapen. Det förefaller mig nämligen som om det inte går att föreställa sig hur ett socialt trygghetssystem skulle fungera om det inte fanns någon konkret rättslig ram för dess genomförande. Det är i synnerhet nödvändigt med detaljerade bestämmelser om förbud mot sammanträffande av förmåner, om sammanläggning av försäkringsperioder, om andelsberäkning av utgivande av förmåner, om administrativa och medicinska kontroller som berörda arbetstagare måste genomgå, om fördelning och beräkning av utgifter mellan medlemsstaternas institutioner, om inlämnande och granskning av förmånsansökningar, om eventuella tvister som kan uppkomma mellan olika medlemsstaters institutioner. Det krävs, kort sagt, ett helt regelkomplex för att reglera den komplice-

rade materia som det här är fråga om.²³ Kommissionen hade bemödat sig om att besluta om sådana regler genom det nämnda förslaget till förordning nr 1983. Jag vill för övrigt påminna om att i förordning nr 1408/71²⁴ krävdes att en detaljerad genomförandeförordning²⁵ skulle antas och att, som kommissionen själv medgivit, de genomförandebestämmelser som föreskrivs i beslut nr 3/80 i stor utsträckning återger innehållet i den senare förordningen.

Det kan å andra sidan inte sägas att bestämmelserna i beslut nr 3/80 skulle kunna utfyllas med motsvarande bestämmelser eller analogier hämtade ur förordning nr 1408/71 och de förordningar som har antagits för att tillämpa denna. En sådan utfyllnad vore enligt min uppfattning helt obefogad. Syftet med beslutet i fråga är inte att beträffande turkiska arbetstagare fastslå samma ordning som i de nämnda förordningarna föreskrivs för gemenskapens arbetstagare. Det är tillräckligt att läsa beslutet för att märka att vissa bestämmelser i de förordningarna förklaras vara tillämpliga. Andra är det inte. I

23 — Det är värt att erinra om att kravet på genomförandebestämmelser ställs även med avseende särskilt på artiklarna 12 och 13 i beslutet som behandlas i föreliggande mål. I det hänseendet räcker det att beakta artikel 6 i kommissionens utkast till genomförandeförordning, i vilken fastslås "allmänna regler om tillämpningen av bestämmelser om förbudet mot sammanträffande av förmåner" med avseende på "förmåner för invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner)", artikel 13 i ovan nämnda förslag som föreskriver "allmänna regler för sammanläggning av försäkringsperioder" och som särskilt avser tillämpningen av artiklarna 12 och 13 i beslutet, liksom av kapitel 3 i avdelning IV med rubriken "invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner)".

24 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, 5.7.1971, s. 2).

25 — Rådets förordning (EEG) nr 574 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT nr L 74, 27.3.1972, s. 1).

22 — Min kursivering.

vissa fall föreskrivs rentav en annan reglering som skall ersättas eller utgöra undantag från de nämnda texterna. I det här behandlade beslutet återfinns på sin höjd särskilda hänvisningar genom vilka vissa bestämmelser i förordning nr 1408/71 införlivas, men inte en formell hänvisning till hela den reglering som fastslås i förordningen. Eftersom en sådan hänvisning endast gäller särskilda bestämmelser och införlivar dessa, måste det innebära att den är begränsad till den bestämmelse hänvisningen gäller, och kan således inte utsträckas till de tillämpningsbestämmelser som senare antagits. Det är av den anledningen som tillämpningen av beslut nr 3/80 kräver att lämpliga genomförandebestämmelser antas och att dessa inte kan härledas genom tolkning med hänvisning till någon annan gemenskapsreglering som gäller social trygghet.

13. Avslutningsvis: frågan om ikraftträdandet av rådets beslut, och följaktligen om dess upptagande i gemenskapsordningen, kan och skall inte lösas genom att dess verkan anses inträffa med automatik, som kommissionen vill låta bero på att rättsakten antas, utan genom att hänsyn tas till den avsikt som rådet visat när rättsakten utarbetades. Av ovan förklarade skäl skall beslutets ikraftträdande anses villkorat av att regler för dess tillämpning och införlivande²⁶, som rättsaktens upphovsman själv ansett vara oundgäng-

liga²⁷, utfärdas. Domstolen kan inte avvika från den bedömningen.

Det resultat jag kommer fram till motsäger alls inte vad domstolen har fastslagit i fråga om införlivande av associeringsrådets rättsakter, utan drar de logiska slutsatserna av denna rättspraxis. Domstolen har uttalat att det inte krävs en formell och för ändamålet avsedd rättsakt för att införliva ett sådant beslut som det som är i fråga. Beslutet ingår omedelbart i gemenskapens rättsordning från det att det träder i kraft. Om det förhåller sig så, innebär ikraftträdandet inte bara att rättsakten fullbordas inom den externa rättsordning i vilken den stiftats, utan uppenbarligen även att den inkorporeras i gemenskapens rättsordning. Att omedelbart låta rättsakten träda i kraft innebär således — om man, vilket jag anser nödvändigt, följer inriktningen i den rättspraxis som här kommer att beaktas — att man önskar få den att omedelbart gälla inom gemenskapen med alla följder detta får. Det är, som jag förklarat ovan, den konkreta och otvetydiga önskan att verkan skall vara sådan som uttolkaren måste fastslå. I det föreliggande fallet är de tillhörande genomförandebestämmelserna oundgängliga, såväl för att rättsakten skall träda i kraft — och därigenom starta mekanismen för automatiskt införlivande så som den har utformats

26 — Det är intressant att notera att förordning nr 1408/71 baserar sig på exakt samma lagstiftningsteknik. I artikel 99 i förordningen sägs nämligen att den "träder i kraft den första dagen i den sjunde månaden efter det att den tillämpningsförordning ... offentliggjorts". Detta visar att, även inom gemenskapen, kan ikraftträdandet och följaktligen även tillämpningen av grundreglerna i fråga om social trygghet vara villkorat, och har faktiskt villkorats, av att särskilda tillämpningsregler utfärdats.

27 — Ett förtydligande skall emellertid göras. I förevarande fall villkorar kravet på genomförandebestämmelser inte bara tillämpningen av en redan gällande rättsakt, utan även dess ikraftträdande. Fallet skiljer sig således från dem som redan har bedömts av domstolen och i vilka det har sagts att det inte krävs bestämmelser för införlivande eller genomförande av ett beslut av associationsrådet, när föreskrifterna är tillräckligt klara och precisa för att kunna tillämpas omedelbart. I de målen rörde det sig nämligen om beslut som redan trätt i kraft. Det är klart att, om rättsakten redan gäller och inte kräver ytterligare förtydliganden, kan den redan få effekt.

av domstolen — som för att göra det möjligt för domstolen att tillämpa bestämmelserna i fråga på de berörda.

Den andra frågan

15. Den andra frågan syftar sammanfattningsvis till att fastställa om beslut nr 3/80 kan få rättsverkan i det fall det "ännu inte är tillämpligt inom gemenskapen". För det fall svaret skulle vara jakande, frågas därefter huruvida artiklarna 12 och 13 i beslutet är tillräckligt klara och precisa för att kunna tillmätas direkt effekt.

Eftersom beslut nr 3/80 ännu inte har trätt i kraft, medför domstolens ovan nämnda inriktning i rättspraxis att det skall anses att beslutet i fråga inte utgör en del av gemenskapens rättsordning.

Enligt min uppfattning måste den första delen av frågan besvaras nekande. Begreppet tillämplighet måste nämligen förstås som att rättsakten anses ingå i gemenskapens rättsordning. Om rättsakten, av de skäl som redan nämnts, ännu inte är tillämplig — och således inte utgör en del av den rättsordningen — är det svårt att se vilken rättsverkan den skulle kunna få. Ingen verkan, och således inte ens den direkta effekt som den nationella domstolen frågar domstolen om, kan följa av en rättsakt som inte kommit att utgöra en del av gemenskapens rättsordning.

14. Jag vill göra ett sista tillägg. Den omständigheten att en rättsakt som har antagits för hela 16 år sedan ännu inte har trätt i kraft bör alls inte ge upphov till förvåning eller anses vara orimlig. Det finns ett flertal exempel på rättsakter som har antagits men aldrig trätt i kraft eller trätt i kraft först efter flera årtionden. Visst kan man fråga sig om den part som skulle ha fastslagit de genomförandebestämmelser som var nödvändiga för att beslut nr 3/80 skulle träda i kraft har handlat korrekt eller i överensstämmelse med god tro. Den frågan skall emellertid inte avgöras här: domstolen har här inte att uttala sig om det eventuella internationella ansvaret hos något rättssubjekt som agerat till men för ikraftträdandet av rättsakten i fråga. Domstolen har endast att fastställa om rättsaktens upphovsman har givit uttryck för viljan att låta den träda i kraft omedelbart. Svaret är, som jag påpekat, nekande.

Den andra delen av frågan ställs endast i det fall den första delen besvarats jakande, och skall således inte beaktas.

Den tredje frågan

16. Den tredje frågan i begäran om förhandsavgörande syftar till att erhålla klarhet i

frågan om hänvisningen i beslut nr 3/80 till vissa bestämmelser i förordning nr 1408/71 skall förstås statiskt eller dynamiskt. Även här förutsätter frågan att beslutet redan har trätt i kraft och således är tillämpligt inom gemenskapen. Således skall svaret anses ingå i det nekande svar som jag anser skall ges på frågorna 1 och 2.

Förslag till avgörande

17. Med beaktande av vad som nämnts ovan, föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Arrondissementsrechtbank i Amsterdam på följande sätt:

”1) Eftersom beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet om tillämpningen av europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar inom gemenskapen ännu inte har trätt i kraft, utgör det inte en del av gemenskapens rättsordning och är således heller inte direkt tillämpligt i den rättsordningen.

2) Av detta följer att ingen rättsverkan kan följa av beslutet inom gemenskapens rättsordning.”