

## FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 12 december 2002<sup>1</sup>

1. Genom beslut nr 1/80<sup>2</sup> som fattades av det associeringsråd som instiftades genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet<sup>3</sup> förbjuds diskriminering på grund av nationalitet avseende löner och andra arbetsförhållanden av turkiska arbetstagare i medlemsstaterna. Österrikiska Verfassungsgerichtshof (författningsdomstolen) önskar få klarhet i om denna bestämmelse utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken turkiska arbetstagare saknar rätt att kandidera till generalförsamlingen i en yrkesorganisation och om gemenskapsbestämmelsen i sådana fall har direkt effekt.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Avtalet mellan EEG och Turkiet och beslut nr 1/80*

2. Avtalets huvudsyften är att stärka banden och att öka handeln mellan Turkiet och

gemenskapen, att utveckla den turkiska ekonomin, att höja sysselsättningsgraden och att förbättra levnadsstandarden för det turkiska folket för att underlätta Turkiets anslutning till gemenskapen vid en senare tidpunkt. I avtalet föreskrivs en förberedande fas, en övergångsfas — den nuvarande — och en avslutande fas.<sup>4</sup>

3. Enligt artikel 9 godkänner avtalsparterna att all diskriminering på grund av nationalitet, i enlighet med den princip som fastställs i nuvarande artikel 12 EG i ändrad lydelse, skall vara förbjuden inom avtalets tillämpningsområde.

4. I artiklarna 12—14 i avtalet stadgas att fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster skall genomföras stegvis. Enligt artikel 12 förbinder sig avtalsparterna att vägledas av

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling (ej offentligt publicerad).

3 — Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963, godkänt genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT L 217, 1964, s. 3685).

4 — Se ingressen och artikel 2.

de nuvarande artiklarna 39—41 EG i ändrade lydelse för att successivt garantera fri rörlighet för arbetstagare sinsemellan.

5. I ett tilläggsprotokoll till avtalet<sup>5</sup> fastställs villkoren, den närmare utformningen och tidsplanen för att genomföra övergångsfasen. I artiklarna 36—40 i tilläggsprotokollet behandlas fri rörlighet för arbetstagare. Enligt artikel 36 skall "[f]ri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet... stegvis garanteras i enlighet med den princip som fastställs i artikel 12 i associeringsavtalet... Associeringsrådet skall fatta beslut om de regler som krävs i detta avseende."

6. I artikel 37 i protokollet föreskrivs följande: "Varje medlemsstat skall gentemot de arbetstagare som är av turkisk nationalitet och som är anställda i gemenskapen tillämpa regler som vad gäller arbetsförhållanden och avlöning inte innebär någon diskriminering på grundval av nationalitet [jämfört med] de arbetstagare som är medborgare i någon av de andra medlemsstaterna."

<sup>5</sup> — Undertecknat i Bryssel den 23 november 1979, och bekräftat genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130). Tilläggsprotokollet utgör enligt artikel 62 en integrerad del av avtalet.

7. Genom artikel 6 i avtalet har ett associeringsråd instiftats för att säkerställa associeringsordningens genomförande och gradvisa utveckling. Enligt artikel 22.1 har associeringsrådet befogenhet att fatta beslut enligt föreskrifterna i avtalet, och avtalsparterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa beslut. Enligt artikel 23 består associeringsrådet av medlemmar från medlemsstaternas regeringar, rådet, kommissionen och den turkiska regeringen.

8. Den 19 september 1980 antog associeringsrådet beslut nr 1/80, vars artikel 10.1 har följande lydelse: "Gemenskapens medlemsstater skall gentemot turkiska arbetstagare på medlemsstaternas reguljära arbetsmarknad tillämpa regler som vad gäller avlöning och andra arbetsförhållanden inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet jämfört med de arbetstagare som är medborgare i någon av de andra medlemsstaterna."

*Fördragets bestämmelser och förordning nr 1612/68*

9. Som nämnts ovan hänvisas det i avtalet mellan EEG och Turkiet till ett antal fördragsbestämmelser, mot bakgrund av vilka avtalet skall tolkas.

10. Artikel 12 EG har följande lydelse: "Inom detta fördrags tillämpningsområde... skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden." Genom artikel 39 garanteras den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen och i dess andra stycke föreskrivs att denna fria rörlighet skall innebära "att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor".<sup>6</sup> Enligt artikel 39.4 är bestämmelsen dock inte tillämplig på "anställning i offentlig tjänst". Enligt artikel 40 skall rådet utfärda direktiv eller förordningar i vilka de åtgärder anges som är nödvändiga för att genomföra den fria rörlighet för arbetstagare som definieras i artikel 39.

i arbete eller återanställning." Enligt artikel 8.1<sup>8</sup> skall en sådan arbetstagare "... få lika behandling vad avser medlemskap i fackföreningar och utövande av därmed sammanhängande rättigheter inklusive rätten att rösta och skall vara valbar till poster inom administrationen eller ledningen av en arbetstagarorganisation. Arbetstagaren får uteslutas från deltagande i ledningen av organisationer som regleras av offentlig rätt och från att inneha en tjänst som regleras av offentlig rätt. Dessutom skall arbetstagaren ha rätt att vara valbar till de organ som representerar arbetstagaren i företaget...."

### ASTI-målen

11. Rådets förordning nr 1612/68 utgör en sådan åtgärd.<sup>7</sup> I artikel 7.1 föreskrivs följande: "En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande

12. År 1991 meddelade domstolen dom i målet ASTI.<sup>9</sup> Tvisten vid den nationella domstolen gällde skyldigheten att betala avgifter till den luxemburgska yrkesorganisationen *Chambre des Employés Privés* för anställda som var gemenskapsmedborgare men inte medborgare i Luxemburg och som enligt gällande bestämmelser i Luxemburg var tvångsanslutna till organisationen, men som på grund av sin nationalitet saknade rätt att rösta vid val av dess medlemmar.

6 — Artikel 28.2 i Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EGT L 1, 1994, s. 3, nedan kallat EES-avtalet) innehåller en identisk bestämmelse om diskriminering mellan arbetstagare från medlemsstater i EG och arbetstagare från övriga EES-stater.

7 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

8 — I dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 312/76 av den 9 februari 1976 om ändring av bestämmelserna om arbetstagarnas rättigheter inom arbetstagarorganisationer i förordning (EEG) nr 1612/68 (EGT L 39, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 190).

9 — Dom av den 4 juli 1991 i mål C-213/90, ASTI (REG 1991, s. I-3507; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-289).

13. Domstolen prövade frågan framför allt mot bakgrund av artikel 8.1 i förordning nr 1612/68 som enligt dess uppfattning "går... utöver ramen för fackligt arbete i egentlig mening och omfattar bl.a. arbetstagarnas deltagande i organ som inte rättsligt har karaktären av fackföreningar men som utövar liknande funktioner vad gäller skydd och tillvaratagande av arbetstagarnas intressen"<sup>10</sup> och "utgör hinder för... nationell lagstiftning [som] nekar utländska arbetstagare rätt att rösta i val av medlemmar i en yrkesorganisation, som de är obligatoriskt anslutna till och måste betala avgifter till, som har till uppgift att tillvarata de anslutna arbetstagarnas intressen och som utövar en rådgivande funktion i samband med lagstiftningsarbete".<sup>11</sup>

15. Domstolen bekräftade senare detta avgörande genom domen i målet kommissionen mot Luxemburg<sup>13</sup> och slog desutom fast att Luxemburg hade åsidosatt sina skyldigheter enligt nuvarande artikel 39.2 EG och enligt artikel 8.1 i förordning nr 1612/68 "genom att vidmakthålla lagstiftning som förnekar arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater och som är anställda i Storhertigdömet Luxemburg rätten att rösta och att kandidera för medlemskap i val som organiseras av luxemburgska yrkesorganisationer".

14. Genom beslutet avvisade domstolen den luxemburgska regeringens argument att en sådan yrkesorganisation omfattas av undantaget i artikel 8.1 eftersom organisationen regleras av offentlig rätt och deltar i myndighetsutövning genom sin rådgivande funktion. Domstolen påpekade att undantaget (som motsvarar undantaget i artikel 39.4 EG) innebär att det enbart är tillåtet att utesluta arbetstagare från andra medlemsstater från viss verksamhet som innebär deltagande i myndighetsutövning.<sup>12</sup>

#### *Den relevanta österrikiska lagstiftningen*

16. I Österrike företräds arbetstagarna i varje delstat av organ kallade Kammern für Arbeiter und Angestellte (nedan kallade yrkesorganisationer), som tillsammans bildar Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (nedan kallad förbundskammaren), vilka företräder och tillvaratar arbetstagarnas sociala, ekonomiska, yrkesmässiga och kulturella intressen. Enligt Arbeiterkammergesetz (lagen om yrkesorganisationer) (nedan kallad AKG) av år 1992 utgör dessa organ sammanslutningar som regleras av offentlig rätt.

10 — Punkt 16.

11 — Punkt 21 och domslutet.

12 — Punkterna 18 och 19 i domen, där det hänvisas till dom av den 17 december 1980 i mål 149/79, kommissionen mot Belgien (REG 1980, s. 3881; svensk specialutgåva, volym 5, s. 427), punkt 15.

13 — Dom av den 18 maj 1994 i mål C-118/92, kommissionen mot Luxemburg (REG 1994, s. I-1891).

17. Enligt beslutet om hänskjutande hör följande till organens viktigaste uppgifter: statliga organ kan yrkesorganisationerna även fullgöra statliga förvaltningsuppgifter som genom lag har uppdragits åt dem. Enligt beslutet om hänskjutande har de emellertid inte tillerkänts några betydande befogenheter på detta sätt.

— Att företräda arbetstagarnas intressen, inklusive arbetslösa och pensionerade arbetstagares intressen, särskilt genom att sända representanter till olika organ och organisationer.

19. Alla arbetstagare är i princip medlemmar i yrkesorganisationer och skall betala avgifter till dessa.

— Att övervaka arbetsförhållanden.

— Att samarbeta med frivilliga yrkesföreningar som kan sluta kollektivavtal och med organ som företräder företagens intressen.

20. En generalförsamling (Vollversammlung) är kopplad till yrkesorganisationerna. Generalförsamlingens delegater väljs på fem år av arbetstagare med rösträtt. Alla arbetstagare som tillhör organisationen en viss dag har rätt att rösta, oberoende av nationalitet.

— Att ge medlemmar råd i arbets- och socialrättsliga frågor och särskilt tillhandahålla juridiska ombud.

21. För valbarhet ställs dock i 21 § AKG vissa villkor, däribland ett krav på att kandidaten måste vara kvalificerad (i alla avseenden utom beträffande ålder) att väljas till det österrikiska parlamentet. Detta utesluter särskilt alla personer som saknar österrikiskt medborgarskap.

18. Inom sitt kompetensområde och i enlighet med bindande instruktioner från

Förfarandet

22. År 1999 hölls val till generalförsamlingen i Vorarlbergs yrkesorganisation.

23. En grupp som kandiderade under namnet *Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG* (nedan kallad *Gemeinsam*) presenterade en lista med 26 kandidater, däribland fem turkiska medborgare som hade obegränsad rätt att åtnjuta de rättigheter som följer av avtalet mellan EEG och Turkiet. Valkommittén strök dock de fem turkiska medborgarna från listan eftersom de inte var österrikiska medborgare.

24. *Gemeinsam* fick två av sammanlagt 70 platser, med 1 535 av totalt 45 444 giltiga röster. *Gemeinsam* ifrågasatte valets giltighet hos den behörige förbundsministern som avslög klagomålet, i huvudsak med hänvisning till att strykningen av de turkiska namnen inte hade påverkat valresultatet — även om kravet på österrikiskt medborgarskap faktiskt var rättsstridigt mot bakgrund av det direkt tillämpliga förbudet mot diskriminering i artikel 10.1 i beslut nr 1/80 — eftersom man röstade på en lista och inte på enskilda individer.

25. *Gemeinsam* och de fem turkiska medborgare som uteslöts från valet överklagade avslaget till *Verfassungsgerichtshof* och ifrågasatte i huvudsak den andra delen av ministerns resonemang. *Verfassungsgerichtshof* tycks dela sökandens uppfattning avseende denna del, men verkar ifrågasätta den första delen av resonemanget, i vilken ministern konstaterade att den berörda regeln var rättsstridig. *Verfassungsgerichtshof* har ifrågasatt huruvida valbarhet till en yrkesorganisations generalförsamling kan anses omfattas av begreppet ”andra arbetsförhållanden” i artikel 10.1 i beslutet.

26. *Verfassungsgerichtshof* har därför begärt ett förhandsavgörande av följande frågor:

- ”1) Skall artikel 10.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling tolkas så att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken turkiska arbetstagare inte är valbara till generalförsamlingen i en yrkesorganisation?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, utgör artikel 10.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 sep-

tember 1980 om associeringens utveckling direkt tillämplig gemenskapsrätt?”

gare i Europeiska unionen och andra EES-medborgare, men avgörandet i förevarande mål kan vara till hjälp vid prövningen av tvistefrågorna i det målet.

27. *Gemeinsam*, yrkesorganisationen i Vorarlberg, den österrikiska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen och de har samtliga, med undantag för den österrikiska regeringen, yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 24 oktober 2002.

### Bedömning

28. Påpekas kan att en konnex talan om fördragsbrott som har väckts av kommissionen mot Republiken Österrike för närvarande är anhängig vid domstolen, i mål C-465/01.

### *Den första tolkningsfrågan*

29. Den 9 juli 1999 meddelade kommissionen de österrikiska myndigheterna i enlighet med artikel 226 EG att den ansåg att de österrikiska bestämmelserna om valbarhet till såväl yrkesorganisationerna som till företagsnämnderna stred mot artikel 39 EG, artikel 28 i EES-avtalet samt diskrimineringsförbudet i olika associeringsavtal som ingåtts av gemenskapen. Talan väcktes den 4 december 2001.

31. Genom artikel 10.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 förbjuds diskriminering på grund av nationalitet i fråga om löner och andra arbetsförhållanden mellan gemenskapsmedborgare och turkiska medborgare som i vederbörlig ordning registrerats för anställning i sina värdmedlemsstater. Det är ostridigt mellan parterna att förevarande mål endast gäller turkiska medborgare som registrerats på detta sätt.

32. Den uppkomna frågan är om rätten att kandidera till en österrikisk yrkesorganisationens generalförsamling omfattas av förbudet mot diskriminering.

30. Det målet har större räckvidd än förevarande mål eftersom det även omfattar företagsnämnder och gäller både medbor-

33. I huvudsak två skäl har anförts för att så kanske inte är fallet. För det första har

den nationella domstolen och den österrikiska regeringen gjort gällande att en sådan rättighet kanske inte faller inom definitionen av "arbetsförhållanden" i den mening som avses i den berörda bestämmelsen. För det andra har Vorarlbergs yrkesorganisation förklarat att även om rättigheten omfattas av definitionen, kan den vara undantagen från förbudet mot diskriminering på grund av att de valda personerna deltar i myndighetsutövning.

a) Skall rätten att kandidera till en yrkesorganisations generalförsamling anses utgöra ett "arbetsförhållande"?

34. Vad avser området för fri rörlighet för arbetstagare har domstolen tolkat avtalet mellan EEG och Turkiet, tilläggsprotokollet och associeringsrådets beslut i ljuset av artiklarna 39—41 EG, vilket mot bakgrund av artikel 12 i avtalet är helt korrekt.

35. Domstolen slog senast, i domen i målet Nazli,<sup>14</sup> fast följande: "Bestämmelserna i avsnitt 1 kapitel II i beslut nr 1/80 [<sup>15</sup>]

14 — Dom av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), punkterna 54—56.

15 — Det vill säga de som gäller anställning och fri rörlighet för arbetstagare, inklusive artikel 10.

utgör... ytterligare en etapp för genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare i enlighet med artiklarna [39—41 EG]... [<sup>16</sup>]

I detta sammanhang påpekar domstolen att det enligt en fast rättspraxis följer av lydelsen av artikel 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet samt av syftet med beslut nr 1/80 att de principer som uttrycks i artiklarna [39—41 EG] i så hög grad som möjligt skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80... [<sup>17</sup>]

Av detta följer att man vid fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 skall utgå från tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i gemenskapens medlemsstater. En sådan tolkning bekräftas ytterligare av att nämnda bestämmelse är nästan likalydande med [artikel 39.3 EG]."<sup>18</sup>

16 — Med hänvisning till dom av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475), punkterna 14 och 19, av den 23 januari i 1997 i mål C-171/95, Tetik (REG 1997, s. I-329), punkt 20, och av den 19 november 1998 i mål C-210/97, Akman (REG 1998, s. I-7519), punkt 20.

17 — Med hänvisning till domarna i de ovannämnda målen Bozkurt, punkterna 14, 19 och 20, och Tetik, punkterna 20 och 28, dom av den 26 november 1998 i mål C-1/97, Birden (REG 1998, s. I-7747), punkt 23, av den 30 september 1997 i mål C-36/96, Günaydin (REG 1997, s. I-5143), punkt 21, och av den 30 september 1997 i mål C-98/96, Ertanir (REG 1997, s. I-5179), punkt 21.

18 — I båda de nämnda bestämmelserna föreskrivs att rättigheterna tillerkänns "med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa".



36. Det sista övervägandet ter sig betydelsefullt i förevarande mål, mot bakgrund av den stora likheten mellan de relevanta formuleringarna i artikel 39.2 EG och artikel 10.1 i beslut nr 1/80.
37. Dessutom föreskrivs det i artikel 9 i avtalet mellan EEG och Turkiet uttryckligen att det allmänna förbudet mot diskriminering i artikel 12 EG skall tillämpas.
38. Av domarna i målen ASTI och kommissionen mot Luxemburg framgår klart att österrikisk rätt inte inom fördragets tillämpningsområde får utesluta gemenskapsmedborgare från rätten att kandidera till en yrkesorganisations generalförsamling.
39. Bara ett argument tycks tala mot att principen tillämpas på turkiska medborgare som redan ingår i en medlemsstats arbetsstyrka och som således inte får utsättas för diskriminering i fråga om arbetsförhållandena.
40. Artikel 8.1 i förordning nr 1612/68, som domstolen särskilt åberopade i de i punkt 38 nämnda målen, är tydligare än artikel 39.2 EG. Den är även tydligare än artikel 7.1 i förordning nr 1612/68, vars lydelse snarare överensstämmer med lydelsen av artikel 10.1 i beslut nr 1/80. Man skulle således kunna tro att artikel 8.1 innebär en utvidgning av de rättigheter som normalt tillerkänns arbetstagare inom ramen för den fria rörligheten, en utvidgning som går utöver vad som normalt avses med "arbetsförhållanden", och som särskilt gäller gemenskapsmedborgare (och andra EES-medborgare) som omfattas av förordning nr 1612/68. Det faktum att någon sådan uttrycklig bestämmelse inte har antagits inom ramen för avtalet mellan EEG och Turkiet kan således tolkas som att någon rätt att kandidera till organ som företräder arbetstagarna inte föreligger.
41. Jag delar dock inte den uppfattningen.
42. Jag tycker att det är uppenbart att rätten att delta i en arbetstagarrepresentation till sin natur utgör ett "arbetsförhållande" av det slag som avses i fördraget, förordning nr 1612/68, avtalet mellan EEG och Turkiet med tilläggsprotokoll och i beslut nr 1/80.
43. Begreppet arbetsförhållanden, som förekommer i ett antal gemenskapsinstrument i samband med förbud mot diskriminering, har som den nationella domstolen, den österrikiska regeringen och kommissionen samtliga har påpekat, givits en vid definition av domstolen, exempelvis i

domen i målet Meyers<sup>19</sup> som gällde diskriminering på grund av kön i fråga om rätten till "family credit". Domstolen vägrade av avgränsa begreppet enbart till arbetsförhållanden som anges i anställningsavtalet eller tillämpas av arbetsgivaren, vilket enligt domstolen skulle undanta situationer som direkt omfattas av ett anställningsförhållande från räckvidden av det berörda diskrimineringsförbudet.<sup>20</sup>

44. Det kan enligt min uppfattning inte rimligen hävdas att en arbetstagare som fräntas rätten till de förmåner som följer av medlemskap i fackföreningar eller andra jämförbara organ som företräder arbetstagarnas intressen inte är föremål för diskriminering i fråga om arbetsförhållandena när medborgare i arbetstagarens värdstat åtnjuter sådana rättigheter. En vid definition av det begreppet kan, vilket har slagits fast i domstolens fasta rättspraxis, inte skilja deltagandet i de olika processer genom vilka arbetsförhållandena regleras från själva arbetsförhållandena, eller ett deltagande i form av rösträtt från ett deltagande i form av rätt att kandidera.

19 — Dom av den 13 juli 1995 i mål C-116/94, Meyers (REG 1995, s. I-2131), särskilt punkt 24.

20 — Nämligen, i det målet, artikel 5.1 i rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191).

45. Med andra ord, om alla arbetstagares materiella arbetsförhållanden är desamma och om det finns ett organ som kan utöva visst inflytande över dessa förhållanden, kan det inte göras gällande att diskriminering inte föreligger i fråga om arbetsförhållandena mellan, å ena sidan, en grupp som både har rätt att kandidera till organet och att rösta och, å andra sidan, en annan grupp som endast har rösträtt.

46. Att förneka arbetstagare denna rättighet ter sig nämligen oförenligt med den vikt som medlemsstaterna lagt vid arbetstagares grundläggande sociala rättigheter i motiveringen till Fördraget om Europeiska unionen och i artikel 136 EG. Det kan vidare — helt bortsett från diskrimineringen av berörda enskilda personer — ha en negativ inverkan på inflytandet av sådana representativa organ och undergräva deras legitimitet om en betydande andel av arbetstagarna inom en viss sektor, ett område eller ett företag, uteslöts genom en regel som den ifrågavarande.

47. Jag anser därför att artikel 8.1 i förordning nr 1612/68 innebär ett förtydligande av räckvidden av det diskrimineringsförbud som fastställs i artikel 39.2 EG och bekräftas genom artikel 7.1 i samma förordning.

48. Dessutom innehåller artikeln ett förtydligande av begränsningen av denna räckvidd enligt artikel 39.4 EG — enligt vilken artikel 39 inte är tillämplig på anställning i offentlig tjänst — genom att föreskriva att icke-medborgare kan uteslutas från "deltagande i ledningen av organisationer som regleras av offentlig rätt och från att inneha en tjänst som regleras av offentlig rätt". Båda aspekterna av förtydligandet skall således beaktas vid fastställandet av räckvidden av motsvarande förbud enligt artikel 10.1 i beslut nr 1/80.

b) Innebär valet till en yrkesorganisations generalförsamling deltagande i myndighetsutövning?

49. Yrkesorganisationen i Vorarlberg har anfört tre slags argument och har betonat att rätten att delta i en arbetstagarrepresentation omfattas av artikel 39.4 EG, som är tillämplig "om de ifrågasvarande anställningarna är typiska... för den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet, i den mån den är förenad med myndighetsutövning och ansvar för skyddandet av statens allmänna intressen".<sup>21</sup>

21 — Dom av den 3 juni 1986 i mål 307/84, kommissionen mot Frankrike (REG 1986, s. 1725; svensk specialutgåva, volym 8, s. 621), punkt 12 och där citerad rättspraxis.

50. För det första är yrkesorganisationer enligt yrkesorganisationen i Vorarlberg autonoma, icke-territoriella, representerande myndigheter som regleras genom offentlig rätt och som är underställda konstitutionella demokratiska krav, med kvasilagstiftande och beslutsfattande befogenheter som innebär myndighetsutövning. Innehav av relevant medborgarskap är ett villkor för att delta i den demokratiska processen. Det enda undantaget är rätten att rösta och att kandidera vid kommunala val som, enligt artikel 19.1 EG, tillkommer alla unionsmedborgare. Detta är dock ett begränsat undantag som uttryckligen fastställs i fördraget. Österrikiska yrkesorganisationer utgör ett annat subnationellt, demokratiskt organ som inte omfattas av undantaget, vilket innebär att även unionsmedborgare är utestängda från att kandidera. Detsamma måste således *a fortiori* gälla turkiska medborgare.

51. För det andra har yrkesorganisationen försett domstolen med en synnerligen uttömmande förteckning över regeringsorgan till vilka medlemmar eller delegater kan nomineras eller utses och som enligt yrkesorganisationen deltar i myndighetsutövning.

52. För det tredje har yrkesorganisationen påpekat att turkiska arbetstagare i artikel 3.2 i associeringsrådets beslut nr 3/80, som antogs samma dag som beslut nr 1/80, uttryckligen förvägras en rätt att kandidera till organ tillhörande det sociala

trygghetssystemet, men samtidigt ges rösträtt.<sup>22</sup> Artikel 10.1 i beslut nr 1/80 skall enligt dess uppfattning tolkas mot denna bakgrund.

och befogenheter enligt nationell rätt. Det ankommer därför främst på den nationella domstolen att fastställa i vilken omfattning dessa organisationer är delaktiga i myndighetsutövning.

53. Det skall noteras att Vorarlbergs yrkesorganisations argument tycks strida mot Verfassungsgerichtshofs uppfattning i tvisten vid den nationella domstolen. Den nationella domstolen har entydigt uppgivit<sup>23</sup> att de utmärkande egenskaper som domstolen fann relevanta i domarna i målen ASTI samt kommissionen mot Luxemburg tycks vara giltiga för österrikiska yrkesorganisationer och att de senares typiska rättigheter att delta i den ekonomiska och sociala förvaltningen eller att utse medlemmar till administrativa organ inte i sig gör dem delaktiga i myndighetsutövning.

55. Under alla omständigheter anser jag, också mot bakgrund av yrkesorganisationens synnerligen utförliga argument, att det saknas stöd i gemenskapsrätten för detta resonemang.

56. Betonans skall inledningsvis att frågan gäller en begränsning av en grundläggande rättighet och skall som sådan tolkas restriktivt.

54. Verfassungsgerichtshof är utan tvekan bättre skickad än EG-domstolen att bedöma yrkesorganisationernas roll, art

57. Dessutom följer denna begränsning av artikel 39.4 EG och skall i både artikel 8.1 i förordning nr 1612/68 och artikel 10.1 i beslut nr 1/80 tolkas mot denna bakgrund. Domstolen har i sin fasta rättspraxis slagit fast att den berörda typen av anställning "skall anses avse ett antal anställningar som direkt eller indirekt innefattar myndighetsutövning och fullgörande av arbetsuppgifter som har till mål att skydda statens eller annan offentlig verksamhets allmänna intressen, och som därför förutsätter att det från de anställdas sida finns en särskild solidaritet med staten samt att de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter föreligger vilka utgör grunden för medborgarskapet. Endast sådana anställningar är

22 — Artikel 3 har följande lydelse:

"Likabehandling

1. Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i detta beslut har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka detta beslut gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.

2. Bestämmelserna i första stycket skall vara tillämpliga på rätten att välja medlemmar till organ vid en institution inom ramen för det sociala trygghetssystemet eller att delta vid nomineringen av dessa, men skall inte påverka bestämmelser i lag i en medlemsstat angående valbarhet eller metoderna för nominering av berörda personer till dessa organ."

23 — I punkt 3.2.4 i beslutet om hänskjutande.

undantagna som med hänsyn till de uppgifter och ansvar som är förenade med dessa, kan antas ha de egenskaper som är kännetecknande för den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet inom de nämnda områdena.”<sup>24</sup> Inte någon av de instanser som har nämnts av yrkesorganisationen företer enligt min uppfattning några indikationer på att sådan särskild lojalitet och ömsesidiga rättigheter och skyldigheter föreligger.

58. Det faktum att organisationerna är underkastade demokratiska och konstitutionella begränsningar förefaller inte i sig väsentligt, och vid bedömningen av deras demokratiska legitimitet är det absolut nödvändigt att beakta de representerades identitet och intressen — i detta fall de som arbetar i medlemsstaten, snarare än dess medborgare. Dessutom tycks den typ av åtgärder som yrkesorganisationerna själva kan vidta i huvudsak vara självreglerande. Yrkesorganisationen i Vorarlberg har själv betonat sin oberoende natur och det faktum att organisationens verksamhetsområde i princip inskränker sig till de företrädda personernas intressen.

59. Det är riktigt att flera av organen i förteckningen över organ till vilka yrkes-

organisationen kan utse medlemmar kan delta i myndighetsutövning (även om flera andra tycks ha en rent rådgivande funktion, och yrkesorganisationernas rättigheter i de flesta fall tycks inskränka sig till en rätt att föreslå ett antal kandidater av vilka en eller flera kan utses av en statlig myndighet). Även om det undantag som föreskrivs i artikel 39.4 EG och artikel 8.1 i förordning nr 1612/68 gäller medlemskap i sådana organ, med påföljden att turkiska arbetstagare inte kan utses till dessa, innebär detta inte att de turkiska arbetarna skall uteslutas från medlemskap i yrkesorganisationernas generalförsamlingar. Detta slogs fast av domstolen i domen i målet kommissionen mot Belgien,<sup>25</sup> vilken den hänvisade till i domen i målet ASTI:

”... artikel 8 [i förordning nr 1612/68] [syftar inte]... till att utesluta arbetstagare från andra medlemsstater från vissa anställningar, utan tillåter enbart att de under vissa omständigheter utesluts från viss verksamhet som innebär deltagande i myndighetsutövning, som till exempel — för att hålla sig till de exempel som har åberopats av den belgiska regeringen — ’att i egenskap av facklig företrädare delta i styrelsen för organisationer som regleras av offentlig rätt och som har ekonomiska befogenheter’.”

60. Jag anser inte heller att den gjorda jämförelsen med uteslutandet av turkiska

24 — Se, exempelvis, dom av den 27 november 1991 i mål C-4/91, Bleis (REG 1991, s. I-5627), punkt 6 och där citerad rättspraxis.

25 — Se ovan fotnot 12, punkt 15.

arbetstagare från valbarhet till organ vid en institution inom ramen för det sociala trygghetssystemet enligt artikel 3.2 i beslut nr 3/80 stöder den föreslagna tolkningen. Om något tycks den snarare bekräfta vad jag sagt ovan; sådana arbetstagare ges rätt att vara medlemmar i organisationer som utser medlemmar i organ som deltar i myndighetsutövning, men inte att själva vara medlemmar i dessa organ.

61. Jag drar därmed slutsatsen att artikel 10.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80, med utgångspunkt från Verfassungsgerichtshofs bedömningen av de österrikiska yrkesorganisationernas roll och befogenheter, och endast med förbehåll för en eventuell ändring av denna bedömning, utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken turkiska arbetstagare saknar rätt att kandidera till generalförsamlingen i en yrkesorganisation.

### *Den andra tolkningsfrågan*

62. Det är klarlagt att såväl associeringsavtalet som associeringsrådets beslut i princip kan ha direkt effekt. Domstolen har i en av sina senaste domar uttryckt denna princip på följande sätt: "En bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall anses vara direkt tillämplig om den, med hänsyn till

sin 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."<sup>26</sup>

63. I domen i målet *Sevince*<sup>27</sup> hade domstolen redan bekräftat att associeringsrådets beslut, på grund av den direkta anknytningen till det avtal som de innebär ett genomförande av, precis som själva avtalet utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning från och med dagen för sitt ikraftträdande.

64. Beträffande artikel 10.1 i beslut nr 1/80 kan en hänvisning till domen i målet *Sürül*,<sup>28</sup> avseende den jämförbara bestämmelsen i artikel 3.1 i associeringsrådets beslut nr 3/80, vara till hjälp.<sup>29</sup> Domstolen slog fast att bestämmelsen innehöll ett förbud, i klara, precisa och ovillkorliga ordalag, vara till hjälp mot att på grund av nationalitet diskriminera personer som omfattas av bestämmelserna i beslut nr 3/80. Bestämmelsen innehöll en precis skyldighet avseende det resultat som skulle uppnås. Regeln var således av sådan art att

26 — Dom av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, *Pokrzeptowicz-Meyer* (REG 2002, s. I-1049), punkt 19, med hänvisning till bland annat dom av den 4 maj 1999 i mål C-262/96, *Sürül* (REG 1999, s. I-2685), punkt 60, och av den 27 september 2001 i mål C-63/99, *Głoszczuk* (REG 2001, s. I-6369), punkt 30. Målet gällde associeringsavtalet mellan EEG och Polen.

27 — Dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, *Sevince* (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 9.

28 — Se ovan fotnot 26, punkt 60 och följande punkter.

29 — Se ovan fotnot 22.

den kunde åberopas av en enskild vid en nationell domstol i syfte att förmå denna att göra avsteg från diskriminerande nationella bestämmelser, enligt vilka personer som inte är medborgare i den aktuella medlemsstaten endast kommer i åtnjutande av en viss rättighet om vissa villkor är uppfyllda, villkor som inte tillämpas på medlemsstatens egna medborgare. Inga kompletterande genomförandeåtgärder var nödvändiga. Artikel 3.1 i beslut nr 3/80 utgjorde det konkreta genomförandet inom det specifika området social trygghet av den allmänna principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som föreskrivs i artikel 9 i avtalet, som i sin tur hänvisar till artikel 12 EG.<sup>30</sup>

65. Domstolen hade tidigare kommit till en liknande slutsats<sup>31</sup> avseende artikel 40 första stycket i avtalet mellan EEG och Marocko,<sup>32</sup> som har följande lydelse: ”Den behandling som varje medlemsstat ger arbetare med marockanskt medborgarskap skall vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor och

lön i jämförelse med medlemsstatens egna medborgare.” Vidare har bestämmelser om förbud mot diskriminering i avtalet mellan Europeiska gemenskaperna och Polen ansetts ha direkt effekt.<sup>33</sup>

66. Mot bakgrund av domstolens rättspraxis, syftet med och arten av avtalet mellan EEG och Turkiet,<sup>34</sup> och själva bestämmelsens lydelse, förefaller det uppenbart att artikel 10.1 i beslut nr 1/80 innehåller en klar och precis skyldighet som inte är beroende av att ytterligare rättsakter utfärdas. Den har därför direkt effekt och kan åberopas av en enskild vid en nationell domstol. Jag anser inte heller att det finns några skäl för att, såsom yrkesorganisationen i Vorarlberg har förespråkat, göra denna direkta effekt beroende av att artikel 10.1 tolkas i jämförelse med artikel 3.2 i beslut nr 3/80, som är en helt separat åtgärd som under alla omständigheter inte tycks leda till den slutsats som yrkesorganisationen har dragit.

67. Svaret på den andra tolkningsfrågan följer således oundvikligen — liksom svaret på den första tolkningsfrågan — av domstolens befintliga rättspraxis.

30 — Domstolen hänvisade till dom av den 31 januari 1991 i mål C-18/90, Kziber (REG 1991, s. I-199; svensk specialutgåva, volym 11, s. 9), punkterna 15—23, som bekräftades genom dom av den 20 april 1994 i mål C-58/93, Yousfi (REG 1994, s. I-1353), punkterna 16—19, dom av den 5 april 1995 i mål C-103/94, Krid (REG 1995, s. I-719), punkterna 21—24, av den 3 oktober 1996 i mål C-126/95, Hallouzi-Choho (REG 1996, s. I-4807), punkterna 19 och 20, och dom av den 15 januari 1998 i mål C-113/97, Babahenini (REG 1998, s. I-183), punkterna 17 och 18, om principen om likabehandling i artikel 39.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Algeriet (se rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978 (EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 57)), och om artikel 41.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Marocko (se rådets förordning (EEG) nr 2211/78 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181)).

31 — Dom av den 2 mars 1999 i mål C-416/96, El-Yassini (REG 1999, s. I-1209), punkterna 25—32.

32 — Se ovan fotnot 30.

33 — Se domen i målet Gloszczuk, punkterna 29—38, och domen i målet Pokrzeptowicz-Meyer, punkterna 19—30 (ovan fotnot 26).

34 — Se punkterna 2—4 ovan och domen i målet Nazli (ovan punkt 35).

## Förslag till avgörande

68. Jag föreslår att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Verfassungsgerichtshof på följande sätt:

- 1) Artikel 10.1 i beslut nr 1/80 som fattades av det associeringsråd som instiftades genom avtalet mellan EEG och Turkiet skall tolkas så att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken turkiska arbetstagare som i vederbörlig ordning registreras som tillhörande medlemsstatens arbetsstyrka saknar rätt att kandidera till generalförsamlingen i ett sådant organ som en österrikisk yrkesorganisation, under förutsättning att denna generalförsamling inte är delaktig i myndighetsutövning.
  
- 2) Artikel 10.1 i beslut nr 1/80 har direkt effekt.