

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F.G. JACOBS

fremsat den 12. december 2002¹

1. I henhold til afgørelse nr. 1/80², truffet af det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet³, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i forhold til medlemsstaternes arbejdstagere af tyrkisk nationalitet for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning. Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstolen) (Østrig) ønsker oplyst, om denne afgørelse er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter arbejdstagere af tyrkisk nationalitet ikke kan vælges til plenarforsamlingen i et Arbeiterkammer, og hvis spørgsmålet besvares bekræftende, om afgørelsen har direkte virkning.

De relevante retsregler

Associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80

2. Aftalen tilsigter grundlæggende at knytte tættere bånd og øge samhandelen mellem

Tyrkiet og Fællesskabet, at bidrage til Tyrkiets økonomiske udvikling og at forbedre beskæftigelsen og det tyrkiske folks levestandard med henblik på Tyrkiets senere optagelse i Fællesskabet. Aftalen fastlægger en indledende fase, en overgangsperiode — der er den nu løbende periode — og en afsluttende fase⁴.

3. Associeringsaftalens artikel 9 bestemmer, at de kontraherende parter erkender, at inden for aftalens anvendelsesområde er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i efter ændring nu artikel 12 EF anførte princip.

4. Associeringsaftalens artikel 12-14 sikrer en gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. I henhold til artikel 12 enes de kontraherende parter om på grundlag af EF-

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«).

3 — Aftalen undertegnet den 12.9.1963 i Ankara og godkendt ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963, EFT 1964 L 217, s. 3685 (herefter »associeringsaftalen«).

4 — Jf. præamblen og artikel 2.

traktatens artikel 48 og 49 (efter ændring nu artikel 39 EF og 40 EF) samt EF-traktatens artikel 50 (nu artikel 41 EF) gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

5. I en tillægsprotokol til aftalen⁵ fastsættes vilkår, retningslinjer og tempo for gennemførelsen af overgangsperioden. Tillægsprotokollens artikel 36-40 omhandler arbejdskraftens frie bevægelighed. Artikel 36 bestemmer, at »arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper [...] Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå«.

6. Tillægsprotokollens artikel 37 bestemmer: »Hver medlemsstat opretter for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som er beskæftiget i Fællesskabet, en ordning, hvorunder der ikke finder nogen i nationalitet begrundet forskelsbehandling sted i forhold til arbejdstagere, som er statsborgere i andre af Fællesskabets medlemsstater, for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning.«

7. Tillægsprotokollens artikel 6 opretter et associeringsråd (eller »associeringsrådet«) for at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen. I henhold til artikel 22, stk. 1, er associeringsrådet beslutningsdygtigt inden for rammerne af aftalen, og de kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør.

8. Den 19. september 1980 traf associeringsrådet afgørelse nr. 1/80, hvis artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd: »Fællesskabets medlemsstater opretter for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til deres lovlige arbejdsmarked en ordning, hvorunder der ikke finder nogen i nationalitet begrundet forskelsbehandling sted i forhold til Fællesskabets arbejdstagere for så vidt angår aflønning og de øvrige arbejdsvilkår.«

Traktatens bestemmelser og forordning (EØF) nr. 1612/68

9. Som nævnt ovenfor henviser associeringsaftalen til en række af traktatens bestemmelser, i lyset af hvilke aftalen skal fortolkes.

5 — Undertegnet den 23.11.1970 i Bruxelles, og bekræftet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72, EFT L 293, s. 1, *Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581. Protokollen udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af aftalen.

10. Artikel 12 EF bestemmer: »Inden for denne traktats anvendelsesområde [...] er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.« Artikel 39 EF sikrer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, og bestemmelsens stk. 2 fastsætter, at den frie bevægelighed forudsætter »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«⁶. I henhold til stk. 4 gælder bestemmelsen ikke for »ansættelser i den offentlige administration«. I medfør af artikel 40 EF vedtager Rådet ved udstedelse af direktiver eller forordninger de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som defineret i artikel 39 EF.

gelse i faget eller genansættelse.« I henhold til artikel 8, stk. 1⁸, har en sådan arbejdstager »ret til ligestilling med hensyn til medlemskab af fagforeninger og udøvelse af fagforeningsrettigheder, herunder valgret samt adgang til administrative eller ledende stillinger i en fagforening; han kan udelukkes fra deltagelse i administration af offentligretlige organer og fra udførelse af offentligretlige hverv. Han er endvidere valgbar til organer, der repræsenterer arbejdstagerne i virksomhederne. [...]«

Asti-sagen

11. En af disse foranstaltninger er Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68⁷, hvis artikel 7, stk. 1, bestemmer: »En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstats områder end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæfti-

12. I 1991 afsagde Domstolen dom i Asti-sagen⁹. Sagen ved den nationale ret drejede sig om den pligt, der var pålagt arbejdstagere, som var fællesskabsborgere, men ikke luxembourgske statsborgere, til at betale bidrag til *Chambre des employés privés*, en faglig interesseorganisation i Luxembourg, når medlemskab i henhold til de i Luxembourg gældende retsregler var tvungent, men disse arbejdstagere på grundlag af nationalitet ikke havde stemmeret ved valget af ledelsen.

6 — Artikel 28, stk. 2, i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2.5.1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) er en identisk bestemmelse vedrørende forskelsbehandling mellem arbejdstagere fra EF-medlemsstater og fra andre EØS-stater.

7 — Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, EFT 1968 II, s. 467.

8 — Som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 312/76 af 9.2.1976 om ændring af bestemmelserne vedrørende fagforeningsrettigheder for arbejdstagere, der er omfattet af forordning (EØF) nr. 1612/68, EFT L 39, s. 2.

9 — Dom af 4.7.1991, sag C-213/90, Sml. I, s. 3507.

13. Domstolen prøvede principalt spørgsmålet i lyset af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, hvilken bestemmelse, som Domstolen fastslog, »går [...] ud over rammerne for egentligt fagforeningsarbejde og omfatter bl.a. arbejdstagernes deltagelse i organer, som vel ikke retligt har karakter af fagforeninger, men som udøver lignende funktioner med hensyn til beskyttelse og varetagelse af arbejdstagernes interesser«¹⁰ og »er til hinder for, at det i en national lovgivning er fastsat, at udenlandske arbejdstagere ikke har stemmeret ved valget af ledelsen af en faglig interesseorganisation, som de er tvunget til at være medlem af og skal betale bidrag til, som varetager medlemmernes interesser og udøver en rådgivende funktion i forbindelse med lovgivningsarbejde«¹¹.

15. Senere bekræftede Domstolen denne afgørelse i sagen Kommissionen mod Luxembourg¹³, og fastslog desuden, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 48 og efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, da man havde opretholdt lovbestemmelser, hvorefter arbejdstagere, som var statsborgere i andre medlemsstater og beskæftiget på Luxembourgs område, hverken havde stemmeret eller var valgbare ved valg til de faglige interesseorganisationer.

De relevante østrigske bestemmelser

14. I forbindelse med denne afgørelse afviste Domstolen det af den luxembourgske regering fremsatte argument om, at en sådan faglig interesseorganisation er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, idet den er et offentligretligt organ, som medvirker ved udøvelsen af offentlig myndighed i kraft af sin rådgivende funktion. Domstolen understregede, at udelukkelsen (som svarer til undtagelsesbestemmelsen som omhandlet i artikel 39, stk. 4, EF) tillader alene eventuelt at udelukke andre medlemsstaters arbejdstageres fra visse hverv, der indebærer deltagelse i offentlig myndighed¹².

16. I hver delstat i Østrig varetager og fremmer organer, der er kendt som Kammer für Arbeiter und Angestellte (lovbestemte interesseorganisationer for arbejdere og funktionærer, herefter »Arbeiterkammern«), og som tilsammen danner Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (herefter »Bundesarbeitskammer«) arbejdstagernes sociale, økonomiske, erhvervsmæssige og kulturelle interesser. Ifølge Arbeiterkammergesetz (østrigsk lov om arbejdstagerrepræsentation, herefter »AKG«) 1992 er de offentligretlige organer.

10 — Dommens præmis 16.

11 — Dommens præmis 21 og domskonklusionen.

12 — Dommens præmis 18 og 19, der henviser til dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881, præmis 15.

13 — Dom af 18.5.1994, sag C-118/92, Sml. I, s. 1891.

17. Ifølge forelæggelseskendelsen omfatter deres vigtigste opgaver:

— at sikre arbejdstagernes interesser, herunder arbejdsløse arbejdstageres og pensionisters interesser, og navnlig at udpege repræsentanter til visse organisationer eller sammenslutninger

— at føre kontrol med arbejdsvilkårene

— at samarbejde med frivillige faglige organisationer, der har kompetence til at indgå kollektive overenskomster, og med virksomhedernes interesseorganisationer

og

— at rådgive medlemmer i arbejds- og socialretlige spørgsmål, og navnlig at repræsentere dem i arbejds- og socialretlige sager.

18. Inden for deres kompetenceområde og i overensstemmelse med bindende anvisnin-

ger fra statslige institutioner kan Arbeiterkammern også udføre statslige opgaver, som de pålægges ved lov, men ifølge forelæggelseskendelsen har de ikke fået overført nogen væsentlig kompetence af denne art.

19. Samtlige arbejdstagere er principielt medlemmer af et Arbeiterkammer og er forpligtet til at betale Arbeiterkammerbidrag.

20. Et Arbeiterkammers organer omfatter plenarforsamlingen (herefter »Vollversammlung«), der vælges for en funktionsperiode på fem år af de stemmeberettigede arbejdstagere. Alle arbejdstagere, der pr. skæringsdagen er tilsluttet et Arbeiterkammer, er stemmeberettigede uanset nationalitet.

21. Valgbarhedsbetingelserne som fastsat i AKG's § 21 omfatter imidlertid, at kandidaterne er valgbare (i alle henseender, når bortses fra alderskravet) til det østrigske nationalråd. Dette udelukker i særdeleshed samtlige personer, der ikke er østrigske statsborgere.

Twisten i hovedsagen

22. Valget til plenarforsamlingen i Arbeiterkammer für Vorarlberg blev afholdt i april 1999.

23. En vælgergruppe, der gik under navnet »Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG« (herefter »Wählergruppe Gemeinsam«) indgav en kandidatliste med 26 kandidater, hvoraf fem var tyrkiske statsborgere, der havde krav på alle de rettigheder, som var overdraget i medfør af associeringsaftalen. Valgkommissionen slettede imidlertid de fem tyrkiske statsborgere af kandidatlisten, da de ikke var østrigske statsborgere.

24. Wählergruppe Gemeinsam fik to af i alt 70 pladser, idet de fik 1 535 af i alt 45 444 gyldigt afgivne stemmer. Wählergruppe Gemeinsam rejste herefter indsigelse mod valgets gyldighed over for den relevante forbundsminister. Denne afviste indsigelsen hovedsageligt med den begrundelse, at selv om kravet om østrigsk statsborgerskab ganske vist var retsstridigt i lyset af det direkte anvendelige forbud mod forskelsbehandling i artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, kunne den omstændighed, at de tyrkiske statsborgere var blevet slettet af kandidatlisten, ikke øve indflydelse på valgresultatet, idet der var tale om et ikke personligt listevalg.

25. Wählergruppe Gemeinsam og de fem tyrkiske statsborgere, der var blevet udelukket fra valget, indbragte herefter sagen for Verfassungsgerichtshof, hvor de hovedsageligt anfægtede den anden del af ministerens begrundelse. Den nationale ret forekommer at tiltræde sagsøgernes synspunkt i denne henseende, men synes at sætte spørgsmålstejn ved den første del af begrundelsen, hvori ministeren medgav, at den omtvistede bestemmelse var retsstridig. Retten udtrykker tvivl om, hvorvidt valgbarhed til plenarforsamlingen i et Arbeiterkammer falder ind under »de øvrige arbejdsvilkår« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

26. Den nationale ret har derfor forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:

»Skal artikel 10, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstats retsforskrifter, hvorefter tyrkiske arbejdstagere ikke er valgbare til et Arbeiterkammers plenarforsamling?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er artikel 10, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af asso-

cieringen umiddelbart anvendelig fællesskabsret?»

såvel unionsborgere som EØS-borgere, men afgørelsen i den foreliggende sag vil muligvis være en hjælp til at afgøre tvisten i den anden sag.

27. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af Wählergruppe Gemeinsam, Arbeiterkammer für Vorarlberg, den østrigske regering og Kommissionen, der alle, med undtagelse af den østrigske regering, har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 24. oktober 2002.

Stillingtagen

Første spørgsmål

28. Man bør have in mente, at en konneks traktatbrudssag anlagt af Kommissionen mod Republikken Østrig også er verserende ved Domstolen i sag C-465/01.

29. I overensstemmelse med artikel 226 EF underrettede Kommissionen den 9. juli 1999 de østrigske myndigheder om, at den mente, at de østrigske bestemmelser vedrørende valgbarhed til såvel Arbeiterkammern som til samarbejdsudvalg var i strid med artikel 39 EF, med EØS-aftalens artikel 28 og med forbuddet mod forskelsbehandling som omhandlet i diverse associeringsaftaler, som Fællesskabet har indgået. Søgsmålet blev indbragt for Domstolen den 4. december 2001.

31. Artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 forbyder al forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår aflønning og øvrige arbejdsvilkår mellem fællesskabsborgere og tyrkiske statsborgere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten. Der er enighed om, at den foreliggende sag kun drejer sig om tyrkiske statsborgere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked.

32. Det spørgsmål, der rejser sig, er, hvorvidt retten til at opnå valg til plenarforsamlingen i et Arbeiterkammer i Østrig er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling.

30. Rækkevidden af den sag er større end den foreliggende sag, idet førstnævnte sag ydermere omfatter samarbejdsudvalg og

33. Der er i al væsentlighed anført to grunde til, at dette ikke skulle være til-

fældet. Som den nationale ret har anført og den østrigske regering har gjort gældende, er det for det første muligt, at en sådan ret ikke falder ind under definitionen på »arbejdsvilkår« i forhold til den omtvistede bestemmelse. Som Arbeiterkammer für Vorarlberg har gjort gældende, må det for det andet være sådan, at selv hvis denne ret falder ind under den nævnte definition, kan det alligevel være, at den ikke er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling, fordi de valgte udfører offentligretlige hverv.

a) Er retten til at opnå valg til et Arbeiterkammers plenarforsamling et »arbejdsvilkår«?

34. I spørgsmål om arbejdskraftens frie bevægelighed har Domstolen fortolket associeringsaftalen, tillægsprotokollen og associeringsrådets afgørelser i lyset af artikel 39 EF-41 EF — hvilket tydeligvis er korrekt, når henses til aftalens artikel 12.

35. Senest i eksempelvis Nazli-dommen¹⁴ har Domstolen fastslået: »Bestemmelserne i kapitel II, afsnit 1, i afgørelse nr. 1/80 [15] udgør [...] en yderligere etape af gennem-

førelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed på grundlag af [...] artikel [39 EF-41 EF] [...] [16]

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i fast retspraksis er udledt af ordlyden af artikel 12 i associeringsaftalen og af artikel 36 i tillægsprotokollen samt af formålet med afgørelse nr. 1/80, at principperne i henhold til artikel [39 EF-41 EF] i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske arbejdstagere, der har opnået en af de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder [...] [17]

Det følger heraf, at for så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal der henvises til den fortolkning, der er givet af den samme undtagelse med hensyn til den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne inden for Fællesskabet. En sådan fortolkning er i endnu højere grad begrundet, eftersom den nævnte bestemmelse er udformet i vendinger, der næsten er identiske med dem, der er anvendt i artikel [39, stk. 3, EF]»¹⁸.

14 — Dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Sml. I, s. 957, præmis 54-56.

15 — Dvs. de bestemmelser, der omhandler beskæftigelse og arbejdskraftens frie bevægelighed, herunder artikel 10.

16 — Med henvisning til dom af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 14 og 19, af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 20, og af 19.11.1998, sag C-210/97, Akman, Sml. I, s. 7519, præmis 20.

17 — Med henvisning til Bozkurt-dommen, præmis 14, 19 og 20, Tetik-dommen, præmis 20 og 28, dom af 26.11.1998, sag C-1/97, Birden, Sml. I, s. 37, præmis 23, samt domme af 30.9.1997, sag C-36/96, Günaydin, Sml. I, s. 5143, præmis 21, og sag C-98/96, Ertanir, Sml. I, s. 5179, præmis 21.

18 — Begge de nævnte bestemmelser fastslår, at de anførte rettigheder er tillagt med »forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

36. Dette sidste hensyn synes at være vigtigt i den foreliggende sag, når henses til den store lighed mellem den relevante ordlyd af artikel 39, stk. 2, EF og artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

37. Hertil kommer, at associeringsaftalens artikel 9 udtrykkeligt tager det almindelige forbud mod forskelsbehandling som omhandlet i artikel 12 EF til sig.

38. Det fremgår klart af Asti-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, at østrigsk ret ikke må udelukke fællesskabsborgere fra at opnå valg til plenarforsamlingen i et Arbeiterkammer inden for traktatens anvendelsesområde.

39. Der synes kun at være et argument, der kan tale imod anvendelsen af dette princip på tyrkiske arbejdstagere, der allerede er en del af en medlemsstats lovlige arbejdsmarked og derfor ikke må udsættes for forskelsbehandling for så vidt angår arbejdsvilkår.

40. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, som Domstolen i særlig grad henholdt sig til i disse domme, er formuleret mere udtrykkeligt end artikel 39, stk. 2, EF. Den er også mere udtrykkelig end artikel 7, stk. 1, i denne forordning, hvis ordlyd snarere kan sammenlignes med artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

Man kunne således tro, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 indebærer en udvidelse af de rettigheder, der almindeligvis tillægges arbejdstagere inden for rammerne af arbejdskraftens frie bevægelighed, og rækker videre end det, man normalt forstår ved »arbejdsvilkår«, men at det er en udvidelse, der specifikt er begrænset til fællesskabsborgere (og andre EØS-borgere) omfattet af denne forordning. Den omstændighed, at en sådan udtrykkelig bestemmelse ikke indgår i associeringsaftalen, kunne således tages til indtægt for, at retten til at opnå valg til organer, der repræsenterer arbejdstagerne, ikke finder anvendelse.

41. Jeg er ikke desto mindre uenig i en sådan betragtning.

42. Jeg synes, det må være klart, at retten til at deltage i arbejdstagerrepræsentation i sagens natur er et »arbejdsvilkår« af en sådan art, som var påtænkt i traktaten, i forordning nr. 1612/68, i associeringsaftalen og tillægsprotokollen samt i afgørelse nr. 1/80.

43. Som den nationale ret, den østrigske regering og Kommissionen alle har påpeget, er begrebet »arbejdsvilkår«, som forekommer i en række forskellige fællesskabsretsakter i forbindelse med forbud mod forskelsbehandling, blevet fortolket vidt af

Domstolen i eksempelvis Meyers-dommen¹⁹, der drejede sig om forskelsbehandling på grundlag af køn i forhold til krav på »family credit«. Domstolen nægtede at begrænse dette begreb til kun at omfatte arbejdsvilkår, der er fastsat i arbejdskontrakten, eller som arbejdsgiveren træffer bestemmelse om, idet den fastslog, at dette ville svare til at undtage forhold, der står i forbindelse med arbejdsforholdet, fra anvendelsesområdet for det omtvistede forbud mod forskelsbehandling²⁰.

44. Efter min mening kan det ikke med rimelighed hævdes, at en arbejdstager, der fratages retten til at nyde godt af fordelene ved et medlemskab af en fagforening eller af andre sammenlignelige organisationer til sikring af arbejdstagernes interesser, ikke er udsat for forskelsbehandling for så vidt angår arbejdsvilkår, når statsborgere i værtsmedlemsstaten nyder godt af sådanne rettigheder. Ingen udvidende fortolkning af dette begreb, som det følger af Domstolens faste retspraksis, kan adskille deltagelse i de forskellige processer, hvorigennem arbejdsvilkårene reguleres, fra arbejdsvilkårene i sig selv, eller adskille deltagelse i form af valgret fra deltagelse i form af retten til at opnå valg.

19 — Dom af 13.7.1995, sag C-116/94, Sml. I, s. 2131, præmis 24.

20 — Nemlig i den pågældende sag artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 76/207/EF af 9.2.1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår, EFT L 39, s. 40.

45. Sagt med andre ord er det sådan, at når alle arbejdstagere er underlagt de samme faktiske arbejdsvilkår, og når der eksisterer et organ, som kan øve indflydelse på disse vilkår, kan man ikke nægte, at der for så vidt angår arbejdsvilkår udøves forskelsbehandling af den gruppe, der kun har valgret, i forhold til den anden gruppe, som både er valgbar til organet og har valgret.

46. Det forekommer nemlig at være uforeneligt med den vægt, medlemsstaterne har tillagt arbejdstagernes grundlæggende sociale rettigheder som udtrykt i eksempelvis præamblen til traktaten om Den Europæiske Union, at nægte nogen arbejdstager en sådan rettighed. Helt bortset fra forskelsbehandlingen af de berørte enkeltpersoner vil det endvidere kunne have en negativ indflydelse og skade legitimiteten af et sådant repræsentativt organ, hvis en anseelig del af arbejdstagerne inden for en særlig branche, område eller virksomhed ville være udelukket i kraft af en bestemmelse som den omtvistede.

47. Jeg er derfor af den opfattelse, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 præciserer anvendelsesområdet for forbudet mod forskelsbehandling som fastlagt i artikel 39, stk. 2, EF og bekræftet i artikel 7, stk. 1, i den nævnte forordning.

48. Hertil kommer imidlertid, at den præciserer anvendelsesområdet begrænsninger som fastlagt i artikel 39, stk. 4, EF, ifølge hvilken artikel 39 EF ikke gælder for ansættelser i den offentlige administration, idet forordningen bestemmer, at en arbejdstager, der ikke er statsborger i værtsmedlemsstaten, kan udelukkes fra »deltagelse i administration af offentligretlige organer og fra udførelse af offentligretlige hverv«. Begge aspekter af denne præcisering bør således tages i betragtning, når man fastsætter anvendelsesområdet for det tilsvarende forbud i medfør af artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

b) Indebærer valg til et Arbeiterkammers plenarforsamling, at man udfører offentligretlige hverv?

49. Arbeiterkammer für Vorarlberg har gjort tre typer af anbringender gældende, der understreger, at retten til at deltage i arbejdstagerrepræsentation er en ret, der er underlagt artikel 39, stk. 4, EF, og som finder anvendelse, hvis »[...] de pågældende stillinger er [...] typiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhed, når den er blevet overdraget udøvelsen af offentlig myndighed og ansvaret for varetagelsen af statens almene interesser«²¹.

50. For det første har Arbeiterkammer für Vorarlberg gjort gældende, at Arbeiterkammern er selvstændige, ikke-territorialsbundne, repræsentative offentligretlige myndigheder, der er underlagt forfatningsretlige krav om demokrati, og med lovgiverlignende kompetence og beslutningskompetence, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed. Deltagelse i den demokratiske proces er underlagt kravet om, at man har det relevante statsborgerskab, dog med valget og valgbarhed ved kommunale valg som den eneste undtagelse, der tilkommer enhver unionsborger i henhold til artikel 19, stk. 1, EF. Dette er imidlertid en begrænset undtagelse, som udtrykkeligt er fastsat i traktaten. Østrigske Arbeiterkammern udgør en anden type af lokalt demokratisk organ, der ikke er omfattet af undtagelsen, således at selv unionsborgere er afskåret fra at opnå valg. Det samme må så meget desto mere være gældende i forhold til tyrkiske statsborgere.

51. For det andet har Arbeiterkammer für Vorarlberg for Domstolen fremlagt en særdeles omfangsrig liste over regeringsorganer, hvortil medlemmer eller delegerede kan indstilles eller udpeges, og som i henhold til Arbeiterkammer für Vorarlberg udfører offentligretlige hverv.

52. For det tredje har Arbeiterkammer für Vorarlberg gjort gældende, at artikel 3, stk. 2, i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80, der blev truffet samme dag som afgørelse nr. 1/80, udtrykkeligt udelukker tyrkiske arbejdstagere fra at opnå valg til

21 — Dom af 3.6.1986, sag 307/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1725, præmis 12 og den der nævnte retspraksis.

organer i sociale sikringsinstitutioner, men giver dem adgang til valgret²². Arbeiterkammer für Vorarlberg mener, at artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 bør fortolkes i lyset heraf.

kompetence Arbeiterkammern har i medfør af national ret. Derfor er det hovedsageligt op til denne ret at fastslå, i hvilket omfang disse Arbeiterkammern må udøve offentlig myndighed.

53. Det bør her bemærkes, at Arbeiterkammer für Vorarlbergs anbringender synes at modsige det synspunkt, Verfassungsgerichtshof er fremkommet med i hovedsagen. Den nationale ret fastslår klart²³, at de egenskaber, som Domstolen fandt at være af relevans i Asti-dommen og i dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, synes at finde anvendelse på østrigske Arbeiterkammern, og at den omstændighed, at Arbeiterkammern typisk har kompetence til at deltage i den økonomiske og sociale forvaltning eller til at udpege medlemmer til administrative organer, ikke som sådan gør dem til en del af den offentlige administration.

55. Under alle omstændigheder mener jeg ikke, selv ikke på baggrund af Arbeiterkammer für Vorarlbergs særdeles udførlige anbringender, at der i fællesskabsretten findes støtte for dette argument.

56. For det første skal det understreges, at det omtvistede spørgsmål drejer sig om en begrænsning af en grundlæggende rettighed, der som sådan må fortolkes indskrænkende.

54. Verfassungsgerichtshof er uden tvivl bedre kvalificeret end Domstolen til at afgøre, hvilken funktion, beskaffenhed og

57. Endvidere udspringer denne begrænsning af artikel 39, stk. 4, EF og bør fortolkes i overensstemmelse hermed i både artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 og i artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Af Domstolens faste praksis fremgår det, at det omhandlede arbejdsforhold »omfatter en række former for stillinger, som indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, der skal sikre statens eller andre offentlige kollektive enheders almene interesser, og som derfor forudsætter, at de personer, der beklæder dem, står i et særligt solidaritetsforhold til staten, og at der foreligger de gensidige rettigheder og for-

22 — Den fulde ordlyd af artikel 3 er som følger:

»Ligebehandling

1. Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne afgørelse, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne afgørelse.

2. Bestemmelserne i stk. 1 gælder også for retten til at vælge medlemmer af de sociale sikringsinstitutioners organer eller til at deltage i udpegelsen af sådanne medlemmer, men berører ikke medlemsstaternes lovbestemmelser om valgbarhed til og fremgangsmåden ved udpegelsen af medlemmer af de nævnte organer.»

23 — I punkt 3.2.4. i forelæggelseskendelsen.

pligtelser, som er grundlaget for tilhørsforholdet som statsborger. Undtaget er kun de stillinger, der i betragtning af de opgaver og det ansvar, som er forbundet med dem, fremviser de træk, der er karakteristiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhed på de pågældende områder«. Efter min opfattelse er ingen af de af Arbeiterkammer für Vorarlberg fremførte eksempler bevis for, at der foreligger et sådan særligt solidaritetsforhold eller gensidige rettigheder og forpligtelser²⁴.

58. Den omstændighed, at disse Arbeiterkammern er underlagt demokratiske og forfatningsmæssige begrænsninger, synes ikke i sig selv at være væsentligt, og enhver bedømmelse af deres demokratiske legitimitet må utvivlsomt tage højde for de repræsenterede personers identitet og interesser, hvilket i dette tilfælde er dem, som arbejder i medlemsstaten snarere end medlemsstatens statsborgere. Desuden synes de foranstaltninger, som et Arbeiterkammer selv kan iværksætte, grundlæggende at være selvregulerende. Arbeiterkammer für Vorarlberg har selv understreget sin selvstændige status og det forhold, at dets virksomhed i al væsentlighed er begrænset til at varetage interesserne for dem, det repræsenterer.

59. Det er sandt, at på den liste over organer, hvortil Arbeiterkammern kan

udpege medlemmer, er der flere, der kan udføre offentligretlige hverv (om end mange andre kun synes at have en rent rådgivende funktion, og i de fleste tilfælde synes den ret, der tilkommer Arbeiterkammern, at være begrænset til at indstille et antal kandidater, hvoraf en eller flere kan udpeges af en statslig myndighed). Selv hvis undtagelsen i artikel 39, stk. 4, EF og i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 finder anvendelse på medlemskab af sådanne organer, således at tyrkiske statsborgere ikke kan udpeges til dem, betyder dette imidlertid ikke, at sådanne arbejdstagere også skal udelukkes fra at blive medlem af plenarforsamlingen af et Arbeiterkammer. Domstolen fastslog følgende i sagen Kommissionen mod Belgien²⁵, som den citerede i Asti-dommen:

»Artikel 8 [tilsigter] nemlig ikke at udelukke andre medlemsstats arbejdstagere fra visse stillinger, men tillader alene i givet fald at udelukke de nævnte arbejdstagere fra visse hverv, der indebærer deltagelse i offentlig myndighed, som f.eks. — for kun at anføre den belgiske regerings egne eksempler — hvervet som »fagforeningsrepræsentant i administrative råd i talrige offentligretlige organer med økonomisk kompetence«.

60. Den sammenligning, man har foreslået med udelukkelsen af tyrkiske arbejdstage-

24 — Se til eksempel dom af 27.11.1991, sag C-4/91, Bleis, Sml. I, s. 5627, præmis 6 samt den dér nævnte retspraksis.

25 — Nævnt i fodnote 12, præmis 15.

res valgbarhed til sociale sikringsinstitutioner i medfør af artikel 3, stk. 2, i afgørelse nr. 3/80, forekommer mig heller ikke at tjene til støtte for den fortolkning, man har gjort gældende. Om noget synes den snarere at bekræfte det, jeg har skitseret ovenfor, om at tillade sådanne arbejdstagere at være medlem af organisationer, der udpeger medlemmer til organer, der udfører offentligretlige hverv, men ikke at tillade dem at være medlem af sådanne organer.

61. Med udgangspunkt i Verfassungsgerichtshofs vurdering af den funktion og den kompetence, som østrigske Arbeiterkammern har, og kun med forbehold af en ændring af denne vurdering, når jeg derfor frem til den slutning, at artikel 10, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter tyrkiske statsborgere er udelukket fra at opnå valg til plenarforsamlingen i sådanne Arbeiterkammern.

Andet spørgsmål

62. Det står klart, at såvel associeringsaftalen som associeringsrådets afgørelser i princippet kan have direkte virkning. Domstolen har i en af sine seneste afgørelser formuleret princippet som følger: »[E]n bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland [må] anses for

umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt af aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter«²⁶.

63. I Sevince-dommen²⁷ har Domstolen allerede fastslået, at associeringsrådets afgørelser, som følge af deres direkte tilknytning til associeringsaftalen, på samme måde som selve aftalen fra ikrafttrædelsesdatoen udgør en integrerende del af fællesskabsretten.

64. I forhold til artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 kan det være en hjælp at henvise til Sürül-dommen²⁸ vedrørende den sammenlignelige bestemmelse i artikel 3, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80²⁹. Domstolen fastslog, at bestemmelsen i dette stykke i klare, præcise og ubetingede vendinger fastsætter et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af de personer, som er omfattet af afgørelsen. Domstolen fastslog endvidere, at bestemmelsen indeholder en præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat og

26 — Dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 19, der bl.a. henviser til dom af 4.5.1999, sag C-262/96, Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 60, og af 27.9.2001, sag C-63/99, Głoszczuk, Sml. I, s. 6369, præmis 30.

27 — Dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sml. I, s. 3461, præmis 9.

28 — Nævnt i fodnote 26 ovenfor, præmis 60 ff.

29 — Nævnt i fodnote 22 ovenfor.

kan påberåbes af borgerne for de nationale domstole til støtte for en påstand om tilsidesættelse af diskriminerende nationale bestemmelser, som underkaster tildelingen af en ret en betingelse, som ikke gælder for statens egne statsborgere, uden at det er nødvendigt at fastsætte supplerende gennemførelsesregler i så henseende. Endelig fastslog Domstolen, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 på det særlige område for social sikring kun gennemfører og konkretiserer det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i aftalens artikel 9, som henviser til artikel 12 EF³⁰.

65. Domstolen var tidligere nået frem til en tilsvarende afgørelse³¹ vedrørende artikel 40, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Marokko³², der bestemmer følgende: »Hver medlemsstat skal tilstå arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning udelukker enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet i for-

hold til dens egne statsborgere.« Domstolen har ligeledes fastslået, at bestemmelserne om forbuddet mod forskelsbehandling i associeringsaftalen Fællesskaberne/Polen har direkte virkning³³.

66. I lyset af Domstolens retspraksis, associeringsaftalen EØF-Tyrkiets formål og karakter³⁴ og bestemmelsens ordlyd må det være åbenbart, at der af artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, i lighed med disse andre bestemmelser, kan udledes en klar og præcis forpligtelse, der ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. Bestemmelsen har derfor direkte virkning og kan påberåbes af borgerne for de nationale domstole. Jeg ser heller ingen grund til at gøre den direkte virkning afhængig af en fortolkning af artikel 10, stk. 1, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i afgørelse nr. 3/80, sådan som Arbejderkammeret für Vorarlberg har gjort gældende, idet sidstnævnte bestemmelse vedrører en helt særlig foranstaltning og i hvert fald ikke synes at føre til det resultat, som dette Arbejderkammer har argumenteret for.

30 — Domstolen henviste til dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199, præmis 15-23, som bekræftet i dom af 20.4.1994, sag C-58/93, Yousfi, Sml. I, s. 1353, præmis 16-19, af 15.4.1995, sag C-103/94, Krid, Sml. I, s. 719, præmis 21-24, af 3.10.1996, sag C-126/95, Hallouzi-Choho, Sml. I, s. 4807, præmis 19 og 20, og af 15.1.1998, sag C-113/97, Babahenini, Sml. I, s. 183, præmis 17 og 18 vedrørende ligebehandlingsprincippet som fastsat i artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Algeriet (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26.9.1978, EFT L 263, s. 1), og i artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Marokko (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978, EFT L 264, s. 1).

31 — Dom af 2.3.1999, sag C-416/96, El-Yassini, Sml. I, s. 1209, præmis 25-32.

32 — Nævnt i fodnote 30 ovenfor.

67. Svaret på det andet præjudicielle spørgsmål følger således uundgåeligt — hvad også svaret på første præjudicielle spørgsmål gør — af Domstolens gældende retspraksis.

33 — Jf. Gloszczuk-dommen, præmis 29-38, og Pokrzeptowicz-Meyer-dommen, præmis 19-30, begge domme nævnt i fodnote 26 ovenfor.

34 — Jf. punkt 2-4 ovenfor og Nazli-dommen, nævnt i fodnote 14.

Forslag til afgørelse

68. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de af Verfassungsgerichtshof forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

- »1) Artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, truffet den 19. september 1980 om udvikling af associeringen af det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for nationale retsforskrifter, hvorved tyrkiske arbejdstagere, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, afskæres fra at opnå valg til plenarforsamlingen i en organisation, som eksempelvis et Arbeiterkammer i Østrig, forudsat at en sådan plenarforsamling ikke udfører offentligretlige hverv.
- 2) Artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 har direkte virkning.«