DOMSTOLENS DOM
av den 30 september 1987*

I mål 12/86

har Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol) Stuttgart till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Meyrem Demirel, bosatt i Schwäbisch Gmünd,

och

Stadt Schwäbisch Gmünd.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 7 och 12 i associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet samt artikel 36 i avtalets tilläggsprotokoll.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena Y. Galmot, T. F. O'Higgins och F. Schockweiler samt domarna G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

— Stadt Schwäbisch Gmünd, svarande i målet vid den nationella domstolen, vid det skriftliga förfarandet genom Dieter Schädel vid Rechtsdezernat der Stadtverwaltung,

* Rättegångsspråk: tyska.

— "Vertreter des öffentlichen Interesses", intervenient i målet vid den nationella domstolen till stöd för Stadt Schwäbisch Gmünd, genom "leitender Oberlandesanwalt", professor Harald Fliegauf vid såväl det skriftliga som det muntliga förfarandet,

— Förbundsrepubliken Tysklands regering, vid det skriftliga förfarandet genom Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, och advokaten Jochim Sedemund, Köln, samt vid det muntliga förfarandet genom Martin Seidel,

— Frankrikes regering, vid det skriftliga förfarandet genom Gilbert Guillaume, rättschef vid utrikesministeriet, och vid det muntliga förfarandet genom Philippe Pouzoulet, utrikessekreterare vid utrikesministeriets rättsavdelning,

— Greklands regering, vid det skriftliga förfarandet genom Iannos Kranidiotis, sekreterare vid utrikesministeriet, biträdd av juridiske rådgivaren Stelios Perrakis, utrikesministeriets EG-avdelning, och vid det muntliga förfarandet genom Stelios Perrakis,

— Förenade kungarikets regering, vid det skriftliga förfarandet genom B. E. McHenry vid Treasury Solicitor's Department och vid det muntliga förfarandet genom professor David Edward, advokat i Skottland,

— Europeiska gemenskapernas kommission genom juridiske rådgivaren Peter Gilsdorf vid såväl det skriftliga som det muntliga förfarandet,

som beaktat förhandlingsrapporten med tillägg av vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 10 februari 1987 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 19 maj 1987,

meddelar följande

dom

1 Genom ett beslut av den 11 december 1985, som inkom till domstolen den 17 januari 1986, har Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol) Stuttgart med stöd av artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 7 och 12 i det avtal om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (hädanefter avtalet) som underteck-

nades i Ankara den 12 september 1963 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut av den 23 december 1963 (EGT 1964, s. 3685, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) samt av artikel 36 i det tilläggsprotokoll (hädanefter protokollet) som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets förordning nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT nr L 293, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01).

2 Frågorna har uppkommit inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av ett beslut av Stadt Schwäbisch Gmünd om avvisning, med förordnande om eventuell verkställighet genom myndighets försorg (Ausweisungsverfügung mit Abschiebungsandrohung), av den turkiska medborgaren Meyrem Demirel. Beslutet hade fattats efter det att giltighetstiden för dennas visering löpt ut. Meyrem Demirel är gift med en turkisk medborgare som arbetar och bor i Förbundsrepubliken Tyskland sedan 1979, då han i sin tur anlände dit av familjeåterföreningsskäl. Meyrem Demirel hade rest in i Förbundsrepubliken Tyskland för att förenas med sin make och hade därvid erhållit visering enbart för besök, men inte för familjeåterförening.

3 Det framgår av beslutet om hänskjutande att villkoren för rätten till inresa för återförening med medborgare i tredje land som själva rest in i Förbundsrepubliken Tyskland av familjeåterföreningsskäl skärptes 1982 och 1984 i delstaten Baden-Württemberg, genom ändringar i de föreskrifter för denna delstat som utfärdats av dess inrikesminister med tillämpning av "Ausländergesetz" (utlänningslag). Genom dessa ändringar förlängdes perioden under vilken en utländsk medborgare utan avbrott och lagligen skall ha varit bosatt på Förbundsrepubliken Tysklands territorium från tre till åtta år. Meyrem Demirels make uppfyllde inte detta villkor vid tillfället då de omständigheter som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen ägde rum.

4 Verwaltungsgericht Stuttgart, vid vilken talan om ogiltigförklaring av avvisningsbeslutet väcktes, har ställt följande frågor till domstolen:

1. Innebär artikel 12 i associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet samt artikel 36 i tilläggsprotokollet, i förening med artikel 7 i associeringsavtalet, att det redan nu föreligger ett i staternas nationella rättsordning direkt tillämpligt förbud enligt gemenskapsrätten mot att genom en ändring av förvaltningsmyndigheternas gällande praxis införa nya restriktioner i fråga om den fria rörligheten för arbetstagare såvitt gäller turkiska arbetstagare som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat?

2. Skall begreppet fri rörlighet enligt associeringsavtalet ges den innebörden att det även omfattar familjeåterföreningsfall där en make och minderåriga barn reser in för att förenas med en turkisk arbetstagare som uppehåller sig i en medlemsstat?

5 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, de relevanta bestämmelserna i den tyska lagstiftningen, avtalet och protokollet, rättegångens förlopp och de till domstolen i enlighet med artikel 20 i protokollet om stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast om domstolens argumentation kräver det.

Domstolens behörighet

6 Eftersom Förbundsrepubliken Tysklands och Förenade kungarikets regeringar i sina skriftliga yttrande har ifrågasatt att domstolen har behörighet att tolka de bestämmelser i avtalet och protokollet som gäller den fria rörligheten för arbetstagare, måste frågan om domstolens behörighet prövas innan tolkningsfrågorna besvaras.

7 Det skall i detta avseende först erinras om att domstolen i en dom av den 30 april 1974 i mål 181/73 Haegeman (Rec. s. 449) funnit att ett avtal som har ingåtts av rådet enligt artiklarna 228 och 238 i fördraget är, vad gemenskapen beträffar, en rättsakt som beslutats av en av gemenskapens institutioner enligt vad som avses i artikel 177 första stycket b, att bestämmelserna i ett sådant avtal från och med dagen för avtalets ikraftträdande utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning och att domstolen inom ramen för denna rättsordning är behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av detta avtal.

8 Förbundsrepubliken Tysklands och Förenade kungarikets regeringar anser emellertid att när fråga är om sådana blandade avtal som ifrågavarande avtal och protokoll, så omfattar domstolens tolkningsbehörighet inte de bestämmelser genom vilka medlemsstaterna har gjort åtaganden gentemot Turkiet inom ramen för sin egen behörighet, vilket får anses vara fallet i fråga om bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare.

9 Det är därvid tillräckligt att slå fast att detta inte gäller i förevarande fall. Eftersom det här är fråga om ett associeringsavtal som ger upphov till särskilda band och privilegier i förhållande till ett tredje land som åtminstone till viss del skall delta i gemenskapens system, måste nämligen artikel 238 med nödvändighet tilldela gemenskapen behörighet för att säkerställa att åtagandena gentemot tredje land fullgörs inom alla områden som omfattas av fördraget. Arbetstagarnas fria rörlighet utgör i enlighet med artikel 48 och följande i EEG-fördraget ett av de områden som omfattas av fördraget, varför åtaganden på detta område omfattas av gemenskapens behörighet enligt artikel 238. Frågan om domstolen är behörig att uttala sig om tolkningen av en bestämmelse i ett blandat avtal som innehåller ett åtagande som det faller inom medlemsstaternas behörighetsområde att göra, saknar därför relevans.

10 Domstolens behörighet kan för övrigt inte påverkas av det förhållandet att det i fråga om den fria rörligheten för arbetstagare enligt gällande gemenskapsrätt skulle ankomma på medlemsstaterna att utfärda de regler som krävs för att inom dessas territorier säkerställa att avtalsbestämmelserna eller de beslut som skall fattas av associeringsrådet genomförs.

11 Domstolen har nämligen i en dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81 Kupferberg (Rec. s. 3641) slagit fast att medlemsstaterna, genom att säkerställa att de förpliktelser som följer av ett avtal som ingåtts av gemenskapsinstitutionerna iakttas, fullgör en skyldighet de inom gemenskapens rättsordning har gentemot gemenskapen, som har åtagit sig ansvaret för att avtalet genomförs på vederbörligt sätt.

12 Domstolen har följaktligen behörighet att uttala sig om tolkningen av bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare i avtalet och protokollet.

Tolkningsfrågorna

13 Verwaltungsgerichts första fråga går i huvudsak ut på att få veta om artikel 12 i avtalet och artikel 36 i protokollet, i förening med artikel 7 i avtalet, utgör gemenskapsrättsliga regler som är direkt tillämpliga i medlemsstaternas nationella rättsordning.

14 En bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall anses direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter.

15 I artikel 2–5 i ifrågavarande avtal föreskrivs om en förberedande fas, under vilken Turkiet skall kunna stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp, om en övergångsfas, under vilken en tullunion etappvis skall införas och en tillnärmning av Turkiets och gemenskapens ekonomiska politik ske, och om en slutfas som skall baseras på tullunionen och innebära en intensifierad samordning av parternas ekonomiska politik.

16 Avtalets struktur och innehåll karaktäriseras av att det i allmänna ordalag anger målen för associeringen och fastställer riktlinjer för hur dessa mål skall förverkligas, utan att innehålla några konkreta regler för hur detta förverkligande skall uppnås. Endast såvitt gäller vissa bestämda frågor innehåller de till avtalet bilagda protokollen, som nu ersatts av tilläggsprotokollet, detaljerade regler.

17 För förverkligandet av de i avtalet fastställda målen föreskrivs i artikel 22 om beslutsbehörighet för associeringsrådet, som är sammansatt av medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt Europeiska gemenskapernas råd och kommission på ena partens sida och av medlemmar av den turkiska regeringen på den andra partens sida.

18 Avsnitt II i avtalet, i vilket föreskrivs om övergångsfasens genomförande, innehåller förutom två kapitel om tullunionen och jordbruket även ett tredje kapitel med andra bestämmelser av ekonomisk karaktär, bland vilka artikel 12 om arbetstagares fria rörlighet ingår.

19 Enligt artikel 12 i avtalet skall de avtalsslutande parterna vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i fördraget om upprättandet av gemenskapen för att etappvis införa fri rörlighet för arbetstagare sinsemellan.

20 I artikel 36 i protokollet föreskrivs att den fria rörligheten för arbetstagare etappvis skall genomföras enligt principerna i artikel 12 i avtalet under perioden mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av det nämnda avtalet och att associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

21 Ovannämnda artikel 36 i protokollet ger alltså associeringsrådet behörighet att – på de villkor detta anser nödvändiga – ensam utfärda de konkreta reglerna för ett etappvis genomförande av den fria rörligheten för arbetstagare på grundval av de politiska och ekonomiska hänsyn som särskilt hänger samman med det etappvisa införandet av tullunionen och med tillnärmningen av parternas ekonomiska politik.

22 Associeringsrådet har endast fattat ett beslut på området i fråga, nämligen beslut 1/80 av den 19 september 1980, som beträffande de turkiska arbetstagare som redan befinner sig på arbetsmarknaden i en medlemsstat innehåller förbud mot nya restriktioner såvitt gäller tillgången till arbete. Något beslut av motsvarande slag har däremot inte fattats såvitt gäller frågan om familjeåterföreningar.

23 Det framgår således vid en genomgång av artikel 12 i avtalet och artikel 36 i protokollet att dessa bestämmelser huvudsakligen är av programförklaringskaraktär och inte utgör bestämmelser som är tillräckligt precisa och ovillkorliga för att omedelbart kunna reglera frågan om arbetstagarnas fria rörlighet.

24 Det går under dessa förhållanden inte att ur artikel 7 i avtalet härleda ett förbud mot att införa nya restriktioner i fråga om familjeåterföreningsfallen. I artikeln, som återfinns i avsnitt I i avtalet, vilket handlar om principerna för associeringen, föreskrivs i mycket allmänna ordalag att de avtalsslutande parterna skall vidta alla allmänna och särskilda åtgärder som krävs för att säkerställa att avtalets förpliktelser fullgörs och avstå från alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av avtalets mål. Denna bestämmelse, som endast innehåller en allmän skyldighet för de avtalsslutande parterna att samarbeta för att avtalets mål skall uppnås, kan inte ge upphov till omedelbara rättigheter för de enskilda som dessa inte redan har på grund av andra bestämmelser i avtalet.

25 Följaktligen blir svaret på den första frågan att artikel 12 i avtalet och artikel 36 i protokollet i förening med artikel 7 i avtalet inte utgör gemenskapsrättsliga regler som är direkt tillämpliga i medlemsstaternas rättsordningar.

26 Den hänskjutande domstolens andra fråga går ut på att få veta om de villkor under vilka en i gemenskapen bosatt turkisk arbetstagares maka och minderåriga barn får resa in för att förenas med honom omfattas av begreppet fri rörlighet enligt avtalet.

27 Med hänsyn till svaret på den första frågan har den andra frågan blivit överflödig.

28 Såvitt gäller frågan om artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har någon relevans för svaret på denna fråga, skall det konstateras att domstolen i en dom av den 11 juli 1985 i förenade målen 60 och 61/84 Cinéthèque (Rec. s. 2605 och 2618) har funnit att det åligger domstolen att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna på gemenskapsrättens område, men att denna inte kan pröva om nationell lagstiftning på ett område som inte tillhör gemenskapsrätten är förenlig med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Som framgår av svaret på den första frågan finns det emellertid i förevarande fall för närvarande inte någon gemenskapsrättslig regel som innehåller någon definition av de villkor under vilka medlemsstaterna skall tillåta inresa för att turkiska arbetstagare som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat skall kunna återförenas med sina familjer. Den nationella lagstiftning som gäller i målet vid den nationella domstolen var således inte avsedd att genomföra någon gemenskapsrättslig bestämmelse. Under dessa förhållanden är domstolen inte behörig att avgöra om en nationell bestämmelse som den ifrågavarande är förenlig med de principer som kommit till uttryck i artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Rättegångskostnader

29 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands, Frankrikes, Greklands och Förenade kungarikets regeringar samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 11 december 1985 förts vidare av Verwaltungsgericht Stuttgart – följande dom:

Artikel 12 i det avtal om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet som undertecknades i Ankara den 12 september 1963 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut av den 23 december 1963 samt artikel 36 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets förordning nr 2760/72 av den 19 december 1972, i förening med artikel 7 i avtalet, utgör inte gemenskapsrättsliga regler som är direkt tillämpliga i medlemsstaternas rättsordning.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 september 1987.

P. Heim
Justitiesekreterare

Mackenzie Stuart
Ordförande