FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 14. september 2000 [1]

I — Indledning

1. De præjudicielle spørgsmål i denne sag er blevet rejst i forbindelse med en tvist vedrørende et polsk ægtepars indrejse og ophold i Det Forenede Kongerige. De pågældende ægtefæller rejste oprindeligt ind i Det Forenede Kongerige på besøgsvisa (som siden er udløbet). Efter at have fået afslag på forlængelse af disse visa ansøgte sagsøgerne i hovedsagen forgæves Secretary of State for the Home Department (herefter »sagsøgte«) om opholdstilladelse i henhold til artikel 44 i europaaftalen med Polen [2]. De gør nu i en sag om domstolsprøvelse gældende, at de af denne bestemmelse kan udlede en ret til ophold og etablering i Det Forenede Kongerige på grundlag af mandens status som selvstændig.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets og Kommissionens afgørelse 93/743/Euratom, EKSF, EF af 13.12.1993 om indgåelse af europaaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side (EFT L 348, s. 1).

II — De faktiske omstændigheder

2. De faktiske omstændigheder er ifølge forelæggelseskendelsen fra High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), følgende:

Den ene sagsøger, Wieslaw Gloszczuk, som er polsk statsborger, fik den 15. oktober 1989 indrejsetilladelse i Det Forenede Kongerige for seks måneder på grundlag af et visum til én indrejse udstedt af den britiske ambassade i Warszawa på betingelse af, at han ikke tog lønnet eller ulønnet arbejde og ikke udøvede nogen form for virksomhed eller erhverv.

3. Den 14. april 1990 ansøgte Wieslaw Gloszczuk Immigration and Nationality Directorate (herefter »IND«) om forlængelse af sit besøgsvisum. Den 16. juli 1990 blev hans ansøgning afslået med den begrundelse, at der ikke kunne udstedes besøgsvisum for et tidsrum, der oversteg seks måneder i alt. Denne afgørelse blev ikke påklaget.

4. Wieslaw Gloszczuk forblev herefter i Det Forenede Kongerige uden opholdstilladelse og blev en såkaldt »overstayer«, dvs. en person, som i strid med den nationale udlændingelovgivning bliver i Det Forenede Kongerige efter udløbet af sin opholdstilladelse.

5. Den anden sagsøger, Elzbieta Gloszczuk, som er Wieslaw Gloszczuk's hustru og ligeledes polsk statsborger, fik lov til at indrejse i Det Forenede Kongerige den 19. januar 1991, også på grundlag af et visum til én indrejse. Eftersom det relevante indrejsestempel i Elzbieta Gloszczuk's pas var ulæseligt, ansås hun i henhold til national ret for at have fået tilladelse til at indrejse i Det Forenede Kongerige for et tidsrum af seks måneder på betingelse af, at hun ikke tog lønnet eller ulønnet arbejde og ikke udøvede nogen form for virksomhed eller erhverv.

6. Elzbieta Gloszczuk ansøgte den 25. februar 1991 IND om forlængelse af sit besøgsvisum. IND meddelte hende ved skrivelse af 9. april 1991, at det var for tidligt at tage stilling til en sådan ansøgning, men at en besøgende højst kunne få opholdstilladelse i seks måneder. Begrundelsen for afslaget var derfor den samme, som tidligere havde ført til afslaget på hendes mands ansøgning.

7. Som svar på denne skrivelse skrev Elzbieta Gloszczuk den 15. april 1991 til IND og bekræftede, at hun på baggrund af disse oplysninger ville forlade Det Forenede Kongerige, når opholdstilladelsen udløb. Dette blev betragtet som en tilbagekaldelse af hendes ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen. Hun forlod imidlertid ikke Det Forenede Kongerige, men blev i landet sammen med sin mand. Hun blev derfor også en »overstayer«.

8. Wieslaw Gloszczuk anførte i en beediget skriftlig erklæring, at han ikke, da han rejste ind i Det Forenede Kongerige, havde haft til hensigt at vildlede myndighederne eller blive i landet. Han havde været besøgende, men havde så besluttet at forlænge sit ophold, fordi hans hustru havde problemer med helbredet. Deres søn, Kevin Gloszczuk, blev født den 1. oktober 1993. Sagsøgerne gør gældende, at familien på grund af disse begivenheder ikke længere kunne vende tilbage til Polen.

9. Den 31. januar 1996 meddelte sagsøgernes advokat skriftligt sagsøgte, at Wieslaw Gloszczuk siden 1991 havde forsørget sig selv og sin hustru ved at arbejde i byggebranchen. Han ansøgte om anerkendelse af Wieslaw og Elzbieta Gloszczuk's ret til at etablere sig som selvstændige erhvervsdrivende i Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 44 i Polen-aftalen. Sagsøgernes advokat anførte, at sagsøgerne var berettiget til at indrejse og opholde sig i Det Forenede Kongerige uden en særlig »tilladelse« i medfør af national lovgivning, fordi de i kraft af artikel 44 i Polen-aftalen var tillagt »rettigheder, der kunne gøres gældende efter fællesskabsretten«.

10. Ved skrivelse af 26. februar 1996 anmodede sagsøgte om yderligere oplysninger vedrørende Wieslaw Gloszczuk's erhvervsvirksomhed. Wieslaw Gloszczuk oplyste ved skrivelse af 15. marts 1996, at hans virksomhed som selvstændig entreprenør formelt var blevet oprettet den 27. marts 1995. Han vedlagde regnskaber for det regnskabsår, der udløb den 31. marts 1996, som viste en nettofortjeneste på 10 900 GBP, samt et brev af 12. marts 1996, hvori han bekræftede, at han ikke havde til hensigt at søge eller tage beskæftigelse på arbejdsmarkedet i Det Forenede Kongerige.

11. Ved skrivelse af 25. april 1996 meddelte sagsøgte afslag på hver af sagsøgernes ansøgninger. I afslagene anførte sagsøgte udtrykkeligt, at sagsøgerne ikke havde overholdt de tidsbegrænsninger og betingelser, der var knyttet til de oprindelige indrejsetilladelser, og at de havde givet urigtige oplysninger for at få indrejsetilladelse.

12. Ved skrivelse af 8. maj 1996 anfægtede sagsøgerne disse afgørelser. De fremsatte igen krav om, at sagsøgte skulle anerkende deres ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige uden »tilladelse« i henhold til artikel 44 i Polen-aftalen [3]. Sagsøgte tilbagekaldte ikke afslagene. Den 19. juli 1996 indgav sagsøgerne derfor en ansøgning om tilladelse til at begære domstolsprøvelse med den begrundelse, at sagsøgte ikke havde anerkendt deres ret til etablering.

13. Ved skrivelse af 12. februar 1997 anmodede sagsøgerne sagsøgte om at tage sagsøgernes krav op til fornyet overvejelse, og de vedlagde yderligere materiale. Ved skrivelse af 17. februar 1997 anmodede IND udtrykkeligt sagsøgerne om at kommentere påstanden om, at de begge havde givet urigtige oplysninger og/eller undladt at give afgørende oplysninger om faktiske forhold, da de søgte om indrejsetilladelse. Sagsøgerne svarede den 19. februar 1997, at de vanskeligt kunne huske, hvad der var sket på det tidspunkt. De var blevet udspurgt gennem tolke, og det var uvist, om der havde været tale om autoriserede tolke eller medrejsende.

14. Ved skrivelse af 4. marts 1997 opretholdt sagsøgte sine tidligere afgørelser af 25. april 1996. Begrundelsen herfor var, at det efter europaaftalen med Polen kun er personer, der lovligt opholder sig i en medlemsstat, som tillægges rettigheder. Sagsøgerne opholdt sig imidlertid ikke lovligt i Det Forenede Kongerige, eftersom de var »overstayers«. Sagsøgte anførte videre, at sagsøgerne oprindelig havde opnået indrejsetilladelse ved at give urigtige oplysninger, og at de ikke havde overholdt de tidsbegrænsninger, der var knyttet til tilladelsen, ved at blive i Det Forenede Kongerige, efter at den var udløbet. Sag-

3 — Ifølge den forelæggende ret er parterne i hovedsagen enige om, at Elzbieta Gloszczuk's og hendes søns (eventuelle) rettigheder er en følge af Wieslaw Gloszczuk's eventuelle ret til ophold og/eller etablering.

søgte tog også hensyn til, at Wieslaw Gloszczuk havde tilsidesat den udtrykkelige betingelse, der var knyttet til den oprindelige tilladelse til at indrejse i Det Forenede Kongerige, fordi han allerede havde arbejdet, før han den 31. januar 1996 ansøgte om ret til etablering som selvstændig erhvervsdrivende.

15. Den 28. oktober 1997 gav den forelæggende ret tilladelse til at begære domstolsprøvelse.

III — De præjudicielle spørgsmål

16. Eftersom sagsøgerne i denne sag har påberåbt sig ret til ophold og etablering i henhold til europaaftalen med Polen (de artikler, der nævnes i de forelagte spørgsmål, er citeret nedenfor i punkt 18-21), har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), forelagt Domstolen følgende spørgsmål vedrørende fortolkningen af aftalen:

»1) Tillægger artikel 44 i associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og Republikken Polen (herefter 'aftalen', EFT 1993 L 348, s. 2) en polsk statsborger, som i henhold til den nationale udlændingelovgivning ulovligt opholder sig på en medlemsstats område, fordi han har overtrådt en udtrykkelig betingelse — som blev fastsat ved hans indrejse til området som besøgende — vedrørende den tilladte varighed af hans ophold i denne medlemsstat, etableringsret, når betingelsen blev overtrådt, inden han blev selvstændig, og inden han indgav ansøgning om at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i henhold til aftalens artikel 44?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, har aftalens artikel 44 da direkte virkning inden for medlemsstaternes nationale retssystemer til trods for bestemmelserne i aftalens artikel 58?

3) Hvis det andet spørgsmål besvares bekræftende:

i) I hvilket omfang kan en medlemsstat da anvende sine love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold, arbejde, arbejdsvilkår, etablering af fysiske personer og udveksling af tjenesteydelser på personer, der påberåber sig aftalens artikel 44, uden at tilsidesætte betingelsen i den næstsidste sætning i aftalens artikel 58, stk. 1, og — bl.a. — proportionalitetsprincippet?

ii) Kan der under nogen omstændigheder — og i så fald hvilke — i medfør af artikel 58 meddeles afslag på en ansøgning i henhold til aftalens artikel 44, som er indgivet af en person, hvis ophold i medlemsstaten i øvrigt er ulovligt?«

IV — De relevante bestemmelser i europaaftalen med Polen

17. Europaaftalen med Polen[4] (herefter også »Polen-aftalen« eller »aftalen«) blev indgået under hensyn til, at »Fællesskabet, dets medlemsstater og Polen går ind for at styrke de politiske og økonomiske friheder, som udgør selve grundlaget for associeringen«[5]. I femtende betragtning til aftalen hedder det endvidere, at de kontraherende parter

»erkender, at Polens endelige mål er at blive medlem af Fællesskabet, og at denne association efter parternes opfattelse vil hjælpe til at virkeliggøre dette mål«.

18. I aftalens artikel 1, stk. 1, bestemmes det, at »[d]er oprettes en associering mellem Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og Polen på den anden side«.

19. Formålene med associeringen er beskrevet i artikel 1, stk. 2. Det er således formålet at skabe passende rammer for den politiske dialog, som gør det muligt at udvikle nære politiske forbindelser mellem parterne, at fremme udvidelsen af samhandelen og de harmoniske økonomiske forbindelser mellem parterne, og at skabe en passende ramme for Polens gradvise integration i Fællesskabet.

20. Aftalens afsnit IV fastsætter bestemmelser for »Arbejdskraftens bevægelighed, etablering [og] tjenesteydelser«.

21. Bestemmelserne vedrørende etableringsretten findes i dette afsnits kapitel II.

Artikel 44 bestemmer herom bl.a. følgende:

»[...]

4 — Anført i fodnote 2.

5 — Tredje betragtning til aftalen.

3. Hver af medlemsstaterne indrømmer fra tidspunktet for denne aftales ikrafttræden [6] en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer egne virksomheder og statsborgere, med hensyn til etablering af polske virksomheder og statsborgere [...] og de indrømmer polske virksomheder og statsborgere etableret på deres områder i disses aktiviteter en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer egne virksomheder og statsborgere.

4. I denne aftale forstås ved:

a) *'etablering':*

i) hvad angår statsborgere, retten til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber, som de faktisk kontrollerer. Statsborgere må i deres selvstændige erhvervsvirksomhed eller forretningsvirksomhed ikke søge eller tage beskæftigelse på arbejdsmarkedet, ej heller kan de derved opnå nogen ret til adgang til den anden parts arbejdsmarked. Bestemmelserne i dette kapitel finder ikke anvendelse på sådanne, som ikke udelukkende udøver selvstændig erhvervsvirksomhed

ii) [...]

b) [...]

c) *'erhvervsvirksomhed'*: i særdeleshed virksomhed inden for industri, handel, håndværk og liberale erhverv.

[...]«

22. Kapitel IV i aftalens afsnit IV indeholder almindelige bestemmelser. Artikel 58, stk. 1, bestemmer følgende:

»1. For så vidt angår afsnit IV i denne aftale, er intet i aftalen til hinder for, at parterne anvender deres love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold, arbejde, arbejdsvilkår, etablering af fysiske personer og udveksling af tjenesteydelser, forudsat at de ikke anvender dem på en sådan måde, at fordelene for nogen af parterne i henhold til en særlig bestemmelse i aftalen reduceres til nul eller begrænses [...]«

6 — Aftalen, som blev undertegnet den 16.12.1991, trådte ifølge artikel 121 i kraft den 1.2.1994, dvs. på et tidspunkt, hvor sagsøgerne allerede havde opholdt sig i Det Forenede Kongerige i mere end tre år.

V — Parternes argumenter

23. Sagsøgerne har anført, at aftalens artikel 44 tillægger polske statsborgere, som ønsker at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i en medlemsstat, en ret til etablering og en hermed forbundet ret til ophold, som også omfatter familiemedlemmer. Denne ret består uanset ansøgernes situation for så vidt angår indrejse. Den kan under ingen omstændigheder gøres betinget af meddelelse af opholdstilladelse eller nogen anden tilladelse, som den pågældende medlemsstat udsteder i henhold til sin skønsmæssige beføjelse.

24. Ifølge sagsøgerne indeholder aftalens artikel 44 en tilstrækkelig klar og præcis forpligtelse, som ikke kræver fastsættelse af gennemførelsesregler, således at den har direkte virkning. Dette gælder uanset bestemmelsen i artikel 58.

25. Medlemsstaterne kan kun anvende deres love og forskrifter vedrørende indrejse, ophold og fysiske personers etablering på personer, som påberåber sig ret til etablering og ophold på grundlag af aftalens artikel 44, såfremt de ikke herved overtræder forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og ikke på nogen måde tilsidesætter den pågældende ret. Aftalens artikel 58 udgør således ikke et yderligere retsgrundlag, på grundlag af hvilket der kan meddeles afslag på en ansøgning i henhold til artikel 44. Hvis artikel 58 alligevel gør det muligt at afslå en sådan ansøgning, skal det ifølge sagsøgerne herved sikres, at proportionalitetsprincippet overholdes.

26. Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at aftalens artikel 44 ikke tillægger en polsk statsborger, som i henhold til den nationale udlændingelovgivning anses for at være ulovligt indrejst på den pågældende medlemsstats område, etableringsret. Det Forenede Kongeriges regering har subsidiært gjort gældende, at artikel 44 ikke har direkte virkning, hvilket bekræftes af eksistensen af de særlige bestemmelser i artikel 58. En polsk statsborger kan kun påberåbe sig ret til ligebehandling for så vidt angår etablering, hvis han eller hun har overholdt de nationale love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold i aftalens artikel 58's forstand.

27. En medlemsstat kan således fortsat anvende sine forskrifter vedrørende indrejse og ophold og etablering på polske statsborgere, forudsat at den ikke herved gør det umuligt eller overdrevent vanskeligt for sådanne statsborgere at udøve retten til at etablere sig. Dette vil være i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering tillader aftalens artikel 58 således en medlemsstat at kræve, at en polsk statsborger, som efter at være indrejst med et andet formål for øje end etablering opholder sig ulovligt på den pågældende medlemsstats område, godtgør, at det faktisk er hans hensigt at optage og

udøve selvstændig økonomisk virksomhed, og at denne virksomhed økonomisk set vil opnå et godt resultat. Hvis der er tale om ulovligt ophold, vil det derfor være berettiget at afslå en ansøgning i henhold til aftalens artikel 44.

28. Den belgiske regering, den tyske regering, den spanske regering, den franske regering, den irske regering, den nederlandske regering og den østrigske regering samt Kommissionen når i deres indlæg i det væsentlige frem til samme konklusion som Det Forenede Kongeriges regering, men dog på grundlag af forskellige argumenter. Disse parters argumenter og de yderligere argumenter, som er fremført af sagsøgerne og Det Forenede Kongeriges regering vil — i det nødvendige omfang — blive gennemgået nedenfor.

VI — Stillingtagen

29. Med samtlige de spørgsmål, der er forelagt i denne præjudicielle sag, ønskes det oplyst, om en person over for den pågældende medlemsstat kan gøre en ret til etablering og en deraf afledt selvstændig ret til ophold gældende direkte efter aftalens artikel 44, og navnlig om dette er tilfældet, når den pågældende person på det tidspunkt, da han eller hun indgav ansøgningen, allerede havde opholdt sig ulovligt i medlemsstaten i tre år, dvs. endnu inden aftalen trådte i kraft.

30. Det skal endnu en gang (jf. fodnote 3 i punkt 12 ovenfor) understreges, at det i den foreliggende sag kun er Wieslaw Gloszczuk, som kan gøre en ret til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed gældende, mens Elzbieta Gloszczuk højst kan kræve opholdsret som familiemedlem. Eftersom konsekvenserne under alle omstændigheder vil være de samme, hvis sagsøgerne får medhold i deres påstande, kan der henvises til begge sagsøgere i den følgende gennemgang.

1) *De første to spørgsmål*

31. Det skal indledningsvis bemærkes, at rækkefølgen af de forelagte spørgsmål — således som også Kommissionen og den irske regering har foreslået — bør ændres, således at det først undersøges, om sagsøgerne overhovedet kan påberåbe sig aftalens artikel 44 direkte for en national ret, og om de af denne artikel kan udlede den ret til ophold, som de søger at opnå. Hvis dette ikke som udgangspunkt er tilfældet, vil de øvrige spørgsmål, som er forelagt i

denne præjudicielle sag, uundgåeligt være rent hypotetiske.

ordet europaaftale tages der hensyn til, at landene i Central- og Østeuropa politisk set er en del af Europa, og at de ønsker med tiden at tiltræde Den Europæiske Union.

a) Domstolens kompetence

32. Før jeg gennemgår de forskellige bestemmelser i europaaftalen, skal jeg tage stilling til spørgsmålet om Domstolens kompetence.

35. Der foreligger en omfattende retspraksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet. Eftersom denne aftale i mange henseender svarer til aftalen med Polen, som skal anvendes i denne sag, kan jeg i det følgende — i hvert fald delvis — henvise til den relevante retspraksis. Denne retspraksis omfatter både spørgsmål vedrørende kompetence og fortolkning, og den kan således i hvert fald delvis anvendes i forbindelse med den foreliggende sag vedrørende europaaftalen.

33. Ifølge Domstolens faste praksis udgør associeringsaftaler en integrerende del af fællesskabsretten, og dette indebærer, at Domstolen har en vidtrækkende kompetence på området [7].

34. Denne praksis gælder også for europaaftaler. Det forhold, at aftalen med Polen har benævnelsen europaaftale, indebærer i denne sammenhæng ikke, at den har en anden juridisk betydning. Mens de første aftaler, som blev indgået med tredjelande, blev kaldt associeringsaftaler, blev de senere sådanne aftaler kaldt samarbejdsaftaler. De aftaler, som blev indgået med de central- og østeuropæiske lande, blev derimod kaldt europaaftaler. Ved at anvende

36. Når dette er sagt, skal det tilføjes, at der ikke desto mindre er visse forskelle mellem associeringsaftalen med Tyrkiet på den ene side og europaaftalen med Polen på den anden, som gør det helt umuligt at anvende hele retspraksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet på europaaftalen med Polen. Spørgsmålet, om denne retspraksis kan anvendes, må undersøges fra sag til sag i lyset af de betydelige forskelle med hensyn til den relevante afledte lovgivning. Det er også Domstolens faste praksis, at en international traktat skal fortolkes ikke blot efter sin ordlyd, men tillige på baggrund af sine formål [8].

7 — Dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 7-12, og af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 8-12.

8 — Dom af 2.3.1999, sag C-416/96, Eddline El-Yassini, Sml. I, s. 1209, præmis 47.

37. For så vidt angår Domstolens kompetence er der imidlertid ingen forskelle mellem associeringsaftalen med Tyrkiet og europaaftalen med Polen. Begge er aftaler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 238 (nu artikel 310 EF). Domstolen har i forbindelse med sin faste praksis vedrørende aftaler indgået i henhold til traktatens artikel 238 fastslået, at den har kompetence til at fortolke sådanne aftaler [9].

38. Domstolens praksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet kan således anvendes med henblik på fortolkningen af bestemmelser i europaaftalerne, i hvert fald for så vidt angår Domstolens kompetence, og det kan derfor fastslås, at Domstolen har kompetence til at besvare de spørgsmål, der er forelagt i denne sag.

b) Den direkte virkning af bestemmelser i europaaftalen

39. For så vidt angår spørgsmålet om den direkte virkning af de forskellige bestemmelser i associeringsaftaler har Domstolen også anvendt de principper, den har udviklet med hensyn til direktivbestemmelser, på sådanne aftaler [10]. I betragtning af associeringsaftalernes og europaaftalernes ovenfor beskrevne beslægtede oprindelse og tilsvarende formål kan disse regler anvendes analogt.

40. En bestemmelse må anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter [11].

41. Eftersom de rettigheder, sagsøgerne gør gældende, kun — hvis overhovedet — kan udledes af aftalens artikel 44, stk. 3, vil kun artikel 44, stk. 3, blive behandlet i relation til direkte virkning, idet der dog tages hensyn til virkningen af andre bestemmelser i aftalen.

42. Aftalens artikel 44, stk. 3, skal gennemgås i lyset af de principper, Domstolen har opstillet:

Som navnlig også den belgiske regering, den italienske regering, den spanske regering og den franske regering har anført,

9 — Demirel-dommen, anført ovenfor i fodnote 7, præmis 8, og dom af 16.6.1998, sag C-53/96, Hermès, Sml. I, s. 3603, præmis 22-29, og de der anførte afgørelser.

10 — Dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 22-26, og Demirel-dommen, anført ovenfor i fodnote 7, præmis 7-12.

11 — Jf. f.eks. dom af 4.5.1999, sag C-262/96, Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 60, og de der anførte afgørelser.

udgør etableringsretten som beskrevet i aftalens artikel 44, stk. 3, og kun etableringsretten som sådan, en klar og utvetydig ligebehandlingsregel, som er ubetinget og umiddelbart anvendelig. Den forbyder — fra aftalens ikrafttræden — medlemsstaterne at indrømme polske statsborgere, som ønsker at etablere sig i henhold til aftalen, en behandling, som er mindre gunstig end den, de indrømmer egne statsborgere.

43. I sammenligning med andre bestemmelser i denne aftale har artikel 44, stk. 3, ikke blot karakter af en programerklæring, hvis direkte virkning afhænger af afgørelser, som skal træffes af associeringsrådet [12]. Dette er f.eks. tilfældet for bestemmelserne vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 39, stk. 1, og levering af tjenesteydelser i henhold til artikel 55, stk. 3, idet der heri udtrykkeligt henvises til foranstaltninger, som endnu ikke er truffet.

44. Hverken ordlyden af aftalens artikel 44, stk. 3, eller de artikler, som finder anvendelse på artikel 44, stk. 3, indeholder tilkendegivelser vedrørende afgørelser, som associeringsrådet skal træffe på området. I modsætning hertil blev det i aftalen med Tyrkiet med hensyn til tyrkiske arbejdstageres frie bevægelighed bestemt, at den nøjagtige tidsplan for og rækkefølgen af gennemførelsen af aftalens bestemmelser skulle fastlægges i fremtidige afgørelser fra associeringsrådet [13]. Mange af bestemmelserne i associeringsaftalen med Tyrkiet fik først direkte virkning, efter at associeringsrådet havde udformet den relevante afledte lovgivning [14].

45. Heller ikke europaaftalens ånd og formål er til hinder for, at artikel 44, stk. 3, tillægges direkte virkning. De umiddelbare mål med associeringen kan udledes af betragtningerne og er også beskrevet i artikel 1, stk. 2, jf. punkt 19 ovenfor.

46. Den biomstændighed, at denne europaaftale grundlæggende tilsigter at bidrage til Polens økonomiske udvikling og således indebærer en uligevægt i de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig, er ifølge Domstolens faste praksis vedrørende tilsvarende associeringsaftaler ikke til hinder for, at Fællesskabet tillægger visse af aftalens bestemmelser direkte virkning [15].

12 — Aftalens artikel 3, stk. 2, bestemmer med hensyn til associeringsrådet følgende: »På ministerplan finder den politiske dialog sted i Associeringsrådet. Dette skal have det almindelige ansvar for alle anliggender, som parterne måtte ønske at indbringe for det.« Yderligere bestemmelser vedrørende associeringsrådet findes i aftalens artikel 102-107.

13 — Jf. Demirel-dommen, anført ovenfor i fodnote 7, præmis 16.

14 — Jf. Sevince-dommen, anført ovenfor i fodnote 7, præmis 27 ff.

15 — Dom af 12.12.1995, sag C-469/93, Chiquita Italia, Sml. I, s. 4533, præmis 34, og af 11.5.2000, sag C-37/98, Savas, Sml. I, s. 2927, præmis 53.

47. Den omstændighed, at aftalens artikel 44, stk. 3, ikke indrømmer værtsmedlemsstaten et skøn, når den træffer afgørelse vedrørende en polsk statsborgers etableringsret, taler yderligere for, at bestemmelsen har direkte virkning.

48. I modsætning til det af sagsøgerne anførte svarer de rettigheder, som kan udledes af aftalens artikel 44, stk. 3, imidlertid ikke til etableringsretten i henhold til EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF), som ifølge Domstolens faste praksis er en umiddelbart gældende bestemmelse [16]. Dette er imidlertid ikke længere det, den foreliggende sag drejer sig om. For det første er de to bestemmelsers ordlyd ikke den samme [17], og for det andet kan denne forskel i behandlingen forklares ved de forskellige formål, som de to bestemmelser forfølger.

49. Mens europaaftalen med Polen tager sigte på Polens gradvise integration i Fællesskabet, idet landets tiltrædelse af Den Europæiske Union absolut ikke vil finde sted automatisk, er formålene med EF-traktaten langt bredere og vidtrækkende. Disse indebærer oprettelse af et indre marked, hvilket nødvendigvis indebærer fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne [jf. EF-traktatens artikel 3, litra c) — efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra c), EF].

50. Det følger således af ovenstående, at aftalens artikel 44, stk. 3 — henset til bestemmelsens ordlyd samt dens ånd og formål — har direkte virkning for så vidt angår polske statsborgeres ret til at etablere sig med henblik på at optage selvstændig virksomhed. Dette siger imidlertid intet om, hvorvidt der består en ret til ophold. For at kunne afgøre, om der af artikel 44, stk. 3, kan udledes en selvstændig opholdsret, som gælder uafhængigt af national lovgivning, er det nødvendigt at undersøge rækkevidden af denne bestemmelse.

c) Rækkevidden af aftalens artikel 44, stk. 3

51. I både de skriftlige indlæg for Domstolen og under den mundtlige forhandling har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at den i aftalens artikel 44, stk. 3, fastsatte etableringsret samtidig indebærer, at de har ret til ophold i den pågældende medlemsstat, uanset at de, da de indgav deres ansøgning i henhold til artikel 44, stk. 3, allerede i tre år havde opholdt sig i værtsmedlemsstaten i strid med den nationale udlændingelovgivning.

16 — Dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631.

17 — Det er også fastslået i Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at en bestemmelse i en associeringsaftale og en bestemmelse i EF-traktaten er affattet i lignende vendinger, ikke automatisk medfører, at disse bestemmelser skal fortolkes på samme måde (jf. herved dom af 1.7.1993, sag C-312/91, Metalsa, Sml. I, s. 3751, præmis 11-20).

52. Sagsøgernes argumenter om, at den ulovlige karakter af deres ophold i medlemsstaten er irrelevant i forbindelse med en ansøgning i henhold til aftalens artikel 44, stk. 3, er ikke overbevisende. De tager med disse argumenter ikke hensyn til det faktum, at der i forbindelse med denne bestemmelse skal sondres skarpt mellem opholdsret og etableringsret.

53. Som det klart og tydeligt fremgår af ordlyden af aftalens artikel 44, stk. 3, vedrører denne bestemmelse alene polske statsborgeres ret til etablering i en medlemsstat. Det nævnes intetsteds i aftalen, at dette indebærer en ret til ophold, som er afledt af denne etableringsret.

54. Eftersom Domstolen ved anerkendelsen af frihedsrettigheder i forbindelse med etableringsretten altid har valgt den relevante bestemmelses formål som kriterium [18], skal dette kriterium også anvendes ved afgørelsen af, om den i aftalens artikel 44, stk. 3, fastsatte etableringsret indebærer en ret til ophold. Det følger af den bevidste begrænsning af anvendelsesområdet for aftalen, at artikel 44, stk. 3, blot fastsætter et forbud mod forskelsbehandling og et krav om en behandling svarende til den, egne statsborgere indrømmes, men ikke en ret til ophold, der går videre end dette.

18 — Dom af 7.7.1976, sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, præmis 16.

55. Ifølge fast retspraksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet berører de pågældende bestemmelser ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin medlemsstaternes kompetence til navnlig at udstede forskrifter om tyrkiske statsborgeres indrejse og ophold i landet [19].

56. Det samme må gælde ved fortolkningen af artikel 44, stk. 3, i europaaftalen med Polen. I modsætning til det af sagsøgerne anførte kan denne retspraksis anvendes analogt. Påstanden om, at europaaftalen med Polen på dette punkt går videre end associeringsaftalen med Tyrkiet, holder ikke, hvilket også vil fremgå af nedenstående sammenligning af de to aftaler for så vidt angår etableringsretten:

— Associeringsaftalen med Tyrkiet

57. I henhold til artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen med Tyrkiet og anden betragtning til denne har aftalen til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne. Når aftalens funktion har gjort det muligt at forudse Tyrkiets fuldstændige overtagelse af de forpligtelser, der følger af traktaten om

19 — Dom af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 21, af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 25, og Savas-dommen, anført ovenfor i fodnote 15, præmis 58.

oprettelse af Fællesskabet, undersøger de kontraherende parter muligheden for Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (aftalens artikel 28).

58. Ifølge artikel 41 i tillægsprotokollen til denne associeringsaftale skal de kontraherende parter afholde sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

59. De fleste af de rettigheder, som senere er afledt af associeringsaftalen med Tyrkiet, hviler imidlertid på helt konkrete afgørelser truffet af associeringsrådet.

— Europaaftalen med Polen

60. Ifølge artikel 1, stk. 2, i europaaftalen med Polen er formålet med associeringen bl.a. at skabe passende rammer for den politiske dialog og Polens gradvise integration i Fællesskabet og at fremme samhandelen og de harmoniske økonomiske forbindelser mellem parterne. Det understreges endvidere i femtende betragtning, at det endelige mål med europaaftalen er, at Polen bliver medlem af Fællesskabet.

61. I henhold til aftalens artikel 44, stk. 3, skal medlemsstaterne i forbindelse med etablering indrømme polske statsborgere en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer egne statsborgere.

62. Ved en sammenligning af de to aftaler fremgår det klart, at ingen af dem har til formål at fjerne alle hindringer for den frie bevægelighed for personer. Endvidere henvises der i begge aftaler kun til en udvidelse af samhandelen og tilvejebringelse af rammerne for en gradvis integration i Fællesskabet, men ikke til rammer svarende til EF-traktaten.

63. Ved udtrykkeligt at bruge ordene »indrejse« og »ophold« gør artikel 58 i europaaftalen med Polen — en bestemmelse, som ikke findes tilsvarende i associeringsaftalen med Tyrkiet — det i denne forbindelse blot endnu tydeligere, at reguleringen af disse områder fortsat skal høre under medlemsstaternes kompetence, og denne bestemmelse bekræfter således det, som allerede klart fremgår af retspraksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet.

64. Imidlertid viser navnlig de afgørelser, som associeringsrådet hidtil har truffet i henhold til associeringsaftalen med Tyrkiet, klart, at denne aftale for så vidt angår fri bevægelighed og etableringsret går betydeligt videre end europaaftalen med Polen. Også dette bekræfter, at polske statsborgere, som ønsker at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, ikke kan tillægges

bedre rettigheder end de rettigheder, som tyrkiske statsborgere kan udlede af associeringsaftalen med Tyrkiet.

65. Sagsøgerne forsøger med henvisning til Polens ønske om relativt hurtigt at tiltræde Fællesskabet at argumentere for, at europaaftalen med Polen har større rækkevidde end associeringsaftalen med Tyrkiet. Herved undlader de imidlertid at tage hensyn til, at det er ubetinget nødvendigt at sondre mellem en aftales politiske og retlige betydning.

66. Selv om retspraksis vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet, som det fremgår af ovenstående, delvis kan anvendes analogt, kan Domstolens faste praksis, hvorefter associeringsaftalen med Tyrkiet indebærer opholdsret for tyrkiske arbejdstagere [20], ikke anvendes på den foreliggende sag, som vedrører etableringsret for selvstændige polske statsborgere. Ifølge denne retspraksis indebærer de rettigheder, der er tillagt tyrkiske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelse, uundgåeligt, at arbejdstageren i det mindste har opholdsret, da retten til adgang til arbejdsmarkedet og til beskæftigelse ellers ville være helt illusorisk. Denne indirekte ret til ophold følger imidlertid ene og alene af associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen. Med hensyn til europaaftalen med Polen findes der ingen bestemmelse, som svarer til denne afgørelse.

67. Denne retspraksis, som egentlig kun vedrører tyrkiske arbejdstagere, har Domstolen imidlertid også anvendt på bestemmelser vedrørende tyrkiske statsborgeres ret til etablering i en medlemsstat [21]. Domstolen har dog i denne forbindelse udtrykkeligt understreget, at den indirekte ret til ophold kun gælder i forbindelse med associeringsaftalen med Tyrkiet [22]. Heraf fremgår det klart og tydeligt, at disse principper ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin — dvs. så længe associeringsrådet ikke har vedtaget afgørelser herom — kan anvendes i forbindelse med europaaftalen med Polen.

68. Definitionen af begrebet etablering i aftalens artikel 44, stk. 4 [23], viser også tydeligt, at der efter aftalen skal sondres skarpt mellem polske arbejdstagere og polske selvstændige, således at rettigheder, som eventuelt gælder for arbejdstagere, absolut ikke samtidig gælder ubetinget for selvstændige.

20 — Sevince-dommen, anført ovenfor i fodnote 7, og Kusdommen, anført ovenfor i fodnote 19, samt dom af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 28.

21 — Savas-dommen, anført ovenfor i fodnote 15, præmis 63.

22 — Savas-dommen, anført ovenfor i fodnote 15, præmis 49.

23 — Aftalens artikel 44, stk. 4, bestemmer følgende: »[...] Statsborgere må i deres selvstændige erhvervsvirksomhed eller forretningsvirksomhed ikke søge eller tage beskæftigelse på arbejdsmarkedet, ej heller kan de derved opnå nogen ret til adgang til den anden parts arbejdsmarked. Bestemmelserne i dette kapitel finder ikke anvendelse på sådanne, som ikke udelukkende udøver selvstændig erhvervsvirksomhed [...]«

69. Også af følgende betragtning fremgår det, at den etableringsret, som polske statsborgere er indrømmet ved aftalens artikel 44, stk. 3, ikke kan udgøre grundlaget for en indirekte ret til ophold. Domstolen har nemlig selv i tilfælde, hvor tyrkiske statsborgere, som er selvstændige erhvervsdrivende, er tillagt opholdsret i henhold til associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, fraveget dette princip, når ansøgeren på ansøgningstidspunktet opholdt sig i den pågældende medlemsstat i strid med den nationale udlændingelovgivning [24]. Der var i disse tilfælde tale om tyrkiske statsborgere, som havde opnået deres oprindelige tilladelse til at opholde sig i den pågældende medlemsstat alene ved at fremlægge urigtige oplysninger.

70. Det ville være fuldstændig ulogisk, hvis personer fra tredjelande, med hensyn til hvilke Fællesskabet ikke har truffet så konkrete gennemførelsesbestemmelser som afgørelse nr. 1/80 truffet af associeringsrådet inden for rammerne af associeringsaftalen med Tyrkiet, skulle stilles bedre end statsborgere fra lande som f.eks. Tyrkiet.

71. Det kan således fastslås, at der på det nuværende trin i gennemførelsen af europaaftalen med Polen skal sondres skarpt mellem etableringsretten i henhold til aftalens artikel 44, stk. 3, og en eventuel ret til ophold.

d) Ulovligt ophold allerede før aftalens ikrafttræden

72. Selv om sagsøgernes besøgsvisa var udløbet og ikke blev forlænget, blev de i Det Forenede Kongerige i strid med den nationale udlændingelovgivning. Det skal herved tages i betragtning, at deres ophold var ulovligt, allerede før europaaftalen trådte i kraft [25]. Det er for så vidt ligegyldigt, hvilke rettigheder sagsøgerne ville have haft i kraft af deres oprindelige opholdstilladelse. Der er ikke holdepunkt i aftalens artikel 44, stk. 3, for den antagelse, at denne bestemmelse gør det muligt at afhjælpe tidligere overtrædelser af national lovgivning.

73. Hverken aftalen selv eller dens tilblivelseshistorie tyder på, at de kontraherende parter på tidspunktet for dens indgåelse havde til hensigt at lovliggøre situationer, hvor en person før aftalens ikrafttræden har indledt et ulovligt ophold.

74. Da aftalen som allerede nævnt end ikke tillægger personer, som først efter aftalens ikrafttræden opholder sig ulovligt i en medlemsstat, en indirekte ret til ophold, må det samme så meget desto mere gælde for personer, hvis tilstedeværelse i med-

24 — Savas-dommen, anført ovenfor i fodnote 15, præmis 60, og dom af 5.6.1997, sag C-285/95, Kol, Sml. I, s. 3069, præmis 29.

25 — Jf. fodnote 6 ovenfor.

lemsstaten allerede var ulovlig før aftalens ikrafttræden.

75. Var dette ikke tilfældet, kunne artikel 44, stk. 3, sågar tilskynde polske statsborgere til først at rejse ind i en medlemsstat under falske forudsætninger og derefter ved omgåelse af de nationale bestemmelser indgive en ansøgning om opholdstilladelse, som den pågældende medlemsstat ikke længere ville kunne afslå som følge af retten til en sådan tilladelse i henhold til en associeringsaftale.

76. Rækkevidden af aftalens artikel 44, stk. 3, er altså begrænset således, at kun polske statsborgere, som allerede opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten, dvs. i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende indrejse og ophold, indrømmes en ret til ligebehandling, som alene gælder med hensyn til etablering.

77. Når det således står fast, at aftalens artikel 44, stk. 3, kun indrømmer polske statsborgere etableringsret, men ikke opholdsret, fremgår det, at aftalens artikel 58 højst kan berøre etableringsretten. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang aftalens artikel 58 kan pålægge medlemsstaterne begrænsninger ved udformningen af etableringsretten.

78. Aftalens artikel 58 bestemmer, at intet i aftalen er til hinder for, at medlemsstaterne anvender deres love og forskrifter vedrørende indrejse og ophold, arbejde, arbejdsvilkår, fysiske personers etablering samt udveksling af tjenesteydelser, forudsat at de ikke anvender dem på en sådan måde, at fordelene for en af parterne i henhold til en særlig bestemmelse i aftalen reduceres til nul eller begrænses.

79. Ved at sammenligne denne bestemmelse med ordlyden af aftalens artikel 44, stk. 3, fremgår det, at artikel 58 kun er rettet til Fællesskabet, medlemsstaterne og Polen, og at individuelle polske statsborgere ikke har rettigheder i henhold til denne bestemmelse, som kan gøres gældende direkte. Dette forklarer også, hvorfor aftalens artikel 58 ikke ændrer ved, at artikel 44, stk. 3, som nævnt principielt har direkte virkning.

80. Medlemsstaterne skal netop også med hensyn til gennemførelsen af europaaftalen med Polen have mulighed for at foretage en vis kontrol i forbindelse med polske statsborgeres indrejse, ophold og etablering.

81. I modsætning til det af sagsøgerne anførte støtter det forhold, at artikel 58 og artikel 44, stk. 3, begge findes i aftalens afsnit IV, på ingen måde den påstand, at artikel 44, stk. 3, indebærer opholdsret, eller at medlemsstaterne ikke må træffe foranstaltninger, som begrænser dens virk-

ninger i denne henseende. Tværtimod gør denne ikke-tilfældige placering af artikel 58 det blot endnu mere klart, at medlemsstaterne også med hensyn til etableringsretten fortsat har ret til at fastsætte regler for polske statsborgeres indrejse og ophold.

82. Endvidere bestemte de kontraherende parter med undertegnelsen af den »Fælles erklæring om artikel 58 i aftalen«, som er knyttet til slutakten, at den omstændighed alene, at der stilles visakrav til fysiske personer fra visse parter og ikke til fysiske personer fra andre, ikke anses for at eliminere eller begrænse fordelene i henhold til en særlig forpligtelse.

83. Også disse fortolkningsbestemmelser, som parterne selv har fastsat, og som indgår i aftalen, gør det klart, hvad aftalens formål er, og viser, at alle parterne ønskede at anerkende medlemsstaterne ret til fortsat at kunne fastsætte reglerne for indrejse og ophold selvstændigt og uafhængigt.

84. Desuden gør aftalens artikel 45, stk. 1, det klart, at med forbehold af bestemmelserne i artikel 44, stk. 3, kan hver af parterne regulere virksomheders og statsborgeres etablering og aktiviteter på sit område, for så vidt som denne regulering ikke medfører forskelsbehandling. Følgelig viser ikke blot aftalens artikel 58, men også artikel 45, stk. 1, at medlemsstaterne fortsat har en ikke ubetydelig kompetence til at regulere etableringsretten.

85. Den forelæggende rets to første spørgsmål bør derfor besvares således:

Artikel 44 i europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side har direkte virkning for polske statsborgeres etablering, for så vidt angår ligebehandling i forhold til statsborgere fra De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, men tillægger ikke polske statsborgere ret til indrejse eller ophold.

2) *Det tredje spørgsmål*

86. Selv om det ikke er nødvendigt at besvare det tredje spørgsmål, når det første spørgsmål er besvaret benægtende, bør der alligevel subsidiært tages stilling til dette spørgsmål. Med det tredje spørgsmål ønskes det i det væsentlige oplyst, om aftalens bestemmelser vedrørende indrejse

og ophold er til hinder for Det Forenede Kongeriges egne bestemmelser, eller med andre ord i hvilket omfang bestemmelserne vedrørende indrejse og ophold finder anvendelse i forbindelse med indrømmelse af etableringsret.

87. Eftersom bestemmelserne i associeringsaftaler eller europaaftaler udgør en integrerende del af fællesskabsretten [26], har disse bestemmelser forrang for national lovgivning, idet det dog herved bemærkes, at dette kun er tilfældet, for så vidt som de pågældende bestemmelser faktisk overlapper hinanden.

88. De relevante bestemmelser i denne sag er imidlertid ikke i strid med den nationale lovgivning. De pågældende bestemmelser i Det Forenede Kongeriges love vedrørende indrejse og ophold sikrer nemlig blot denne medlemsstats berettigede og legitime interesse i at regulere tredjelandsstatsborgeres ukontrollerede adgang til dens område og forebygge misbrug af fordele, som indrømmes lovligt indrejste personer.

89. Der findes heller ikke bestemmelser, hvoraf det fremgår, at indrejse eller ophold i medlemsstaten skal nægtes alene med den begrundelse, at den pågældende person er polsk statsborger.

90. Myndighederne indrømmes ved de pågældende bestemmelser en begrænset skønsbeføjelse, som de netop også har udøvet i proceduren forud for retssagen. Naturligvis er medlemsstaterne også ved anvendelsen af individuelle foranstaltninger bundet af proportionalitetsprincippet. Imidlertid kan en person, som alene har fået mulighed for at rejse ind i landet ved at føre de nationale myndigheder bag lyset, ikke påberåbe sig proportionalitetsprincippet. Det ville navnlig være i strid med aftalens formål. I denne sammenhæng er det i øvrigt heller ikke uforholdsmæssigt at kræve, at sagsøgerne forlader landet og derefter i Polen indgiver en ny ansøgning om opholdstilladelse sammen med en ansøgning om etablering.

91. Det ville ikke være foreneligt med proportionalitetsprincippet, hvis påbegyndelse af selvstændig erhvervsvirksomhed var betinget af en undersøgelse af nationale økonomiske hensyn eller forholdene på arbejdsmarkedet, eller hvis en ansøgning om etablering skulle afslås med den begrundelse, at der i den pågældende medlemsstats retsorden er fastsat generelle begrænsninger for indvandring.

92. Ifølge Domstolens faste praksis har medlemsstaterne også kompetence til træffe foranstaltninger med henblik på at forebygge misbrug af rettigheder, som er indrømmet bestemte personer [27].

26 — Jf. punkt 33 ovenfor.

27 — Dom af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417, præmis 17.

93. Aftalen er således ikke i den foreliggende sag til hinder for, at en medlemsstat anvender sine administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende navnlig indrejse og ophold på polske statsborgere.

VII — Forslag til afgørelse

94. Herefter foreslår jeg, at de forelagte spørgsmål besvares som følger:

»1) Artikel 44 i europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side har direkte virkning for polske statsborgeres etablering for så vidt angår ligebehandling i forhold til statsborgere fra De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, men tillægger ikke polske statsborgere ret til indrejse eller ophold.

2) En medlemsstat kan anvende sine administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende indrejse og ophold på personer, som i forbindelse med etablering kan eller kunne påberåbe sig ligebehandlingsreglen i aftalens artikel 44, forudsat at de ikke anvender dem på en sådan måde, at fordelene for en af parterne i henhold til en særlig bestemmelse i aftalen reduceres til nul eller begrænses.«