YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2004 *

Asiassa C-327/02,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka on esittänyt Rechtbank te 's-Gravenhage (Alankomaat) 16.9.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.9.2002, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa ja

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

Jolanta Monika Rusiecka

vastaan

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), R. Schintgen, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.12.2003 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Panayotova, Kalcheva ja Lis, edustajanaan advocaat R. van Asperen,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään S. Terstal ja J. van Bakel,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Apessos ja K. Boskovits,

— Ranskan hallitus, asiamiehenään C. Bergeot-Nunes,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. J. Kuijper ja H. van Vliet,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.2.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 19 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 358, s. 1; jäljempänä yhteisöjen ja Bulgarian välinen sopimus), 45 artiklan 1 kohdan ja 59 artiklan 1 kohdan, Euroopan yhteisöjen

ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 13 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY (EYVL L 348, s. 1; jäljempänä yhteisöjen ja Puolan välinen sopimus) 44 artiklan 3 kohdan ja 58 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Slovakian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 19 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/909/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 359, s. 1; jäljempänä yhteisöjen ja Slovakian välinen sopimus ja kaikki yhdessä assosiaatiosopimukset) 45 artiklan 3 kohdan ja 59 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty yhtäältä Bulgarian kansalaisten Panayotovan ja Kalchevan, Puolan kansalaisten Lisin, Topan ja Rusieckan ja Slovakian kansalaisen Sopovan ja toisaalta Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratien (ulkomaalais- ja integraatioasiain ministeri) välisissä asioissa, jotka koskevat sitä, että viimeksi mainittu hylkäsi heidän oleskelulupahakemuksensa, jotka he olivat tehneet voidakseen harjoittaa ammattitoimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa, joka on sen IV osastossa, määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot takaavat tämän sopimuksen voimaantulosta alkaen Bulgarian yhtiöiden ja kansalaisten sijoittautumiselle ja alueelleen sijoittautuneiden Bulgarian yhtiöiden ja kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin sen omille yhtiöilleen ja kansalaisilleen myöntämä kohtelu, lukuun ottamatta liitteessä XVa tarkoitettuja aloja."

4 Kyseisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa mitkään tämän sopimuksen määräykset eivät estä osapuolia soveltamasta maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työoloja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista sekä palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan ja asetuksiaan, jos niillä ei mitätöidä tai heikennetä niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin osapuolelle tämän sopimuksen tietyn määräyksen perusteella. — —"

5 Yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 44 artiklan 3 kohta ja 58 artiklan 1 kohta sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohta ja 59 artiklan 1 kohta ovat sanamuodoltaan hyvin samankaltaiset kuin yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohta ja 59 artiklan 1 kohta.

Alankomaiden lainsäädäntö

6 Vreemdelingenwet 1994:n (vuoden 1994 ulkomaalaislaki, jäljempänä Vreemdelingenwet) 16 a §:n 1 momentissa säädetään, että oleskelulupahakemus tutkitaan vain, jos ulkomaalaisella on voimassa oleva väliaikainen oleskelulupa. Saman pykälän 3 ja 4 momentissa vapautetaan tästä vaatimuksesta tietyt ulkomaalaisryhmät, kun taas saman säännöksen 6 momentissa säädetään, että hakijat voidaan vapauttaa tästä vaatimuksesta hyvin poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa.

7 Ulkomaalaisen on haettava väliaikaista oleskelulupaa lähtövaltionsa tai sen valtion, jossa hän pysyvästi oleskelee, Alankomaiden diplomaattisesta edustustosta tai konsulaatista. Lupa myönnetään, jos hakija täyttää oleskeluluvan saamisen aineelliset edellytykset. Jolleivät olosuhteet ole tämän myöntämisen jälkeen muuttuneet ja jollei käy ilmi, että lupa on saatu virheellisten tietojen perusteella, tällaisen luvan haltija voi Alankomaihin saavuttuaan saada oleskeluluvan.

8 Alle kolme kuukautta kestävä lyhytaikainen oleskelu edellyttää Bulgarian kansalaisilta viisumin hankkimista. Puolan ja Slovakian kansalaisilla puolestaan on Vreemdelingenwetin 8 §:n ja Vreemdelingenbesluit 1994:n (vuoden 1994 ulkomaalaispäätös) 46 §:n 1 momentin c kohdan mukaisesti oikeus vapaaseen oleskeluun kolmen kuukauden ajan (jäljempänä vapaa oleskeluaika). Vreemdelingenbesluit 1994:n 46 §:n 2 momentin mukaan tämä vapaa oleskeluaika päättyy automaattisesti, jos asianomainen tekee tämän ajan kuluessa oleskelulupahakemuksen.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Groningenin (Alankomaat) aluepoliisipäällikkö hylkäsi pääasian kantajien oleskelulupahakemukset, jotka he olivat tehneet voidakseen harjoittaa Alankomaissa ammattitoimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina, sillä perusteella, että heillä ei ollut Vreemdelingenwetin 16 a §:n 1 momentissa edellytettyä väliaikaista oleskelulupaa. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie totesi näistä hylkäämisistä tehdyt oikaisuvaatimukset perusteettomiksi 22.1. ja 1.5.2001 välisenä aikana tekemillään päätöksillä.

10 Rechtbank te 's-Gravenhage, jossa nostettiin kanne näistä päätöksistä, katsoi ensiksikin, että pääasian kantajat eivät voi vedota mihinkään Vreemdelingenwetin 16 a §:n 3, 4 ja 6 momentissa säädetyistä poikkeuksista.

11 Tämä tuomioistuin totesi sitten, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi 27.9.2001 asioissa C-63/99, Gloszczuk (Kok. 2001, s. I-6369, 86 kohta), C-235/99, Kondova (Kok. 2001, s. I-6427, 91 kohta) sekä C-257/99, Barkoci ja Malik (Kok. 2001, s. I-6557, 83 kohta) antamissaan tuomioissa, jotka annettiin sellaisten asioiden yhteydessä, joissa sovellettiin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, että yhteisöjen tekemien assosiaatiosopimusten sisältämät sijoittautumisoikeutta koskevat määräykset eivät lähtökohtaisesti estä sitä, että jäsenvaltiot asettavat alueelleen maahantulon edellytykseksi väliaikaisen oleskeluluvan hankkimisen ennakolta.

12 Se huomauttaa tältä osin erityisesti, että yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Barkoci ja Malik annetun tuomion tuomiolauselman 4 kohdassa sellaisten määräysten osalta, joilla on sama sanamuoto kuin yhteisöjen ja Slovakian välisen assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 3 kohdalla ja 59 artiklan 1 kohdalla, eli Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden ja Tšekin tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka hyväksyttiin 19 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/910/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 360, s. 1; jäljempänä yhteisöjen ja Tšekin välinen assosiaatiosopimus) 45 artiklan 3 kohdan ja 59 artiklan 1 kohdan osalta seuraavaa:

"Assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa olevaa edellytystä on tulkittava siten, että sen velvollisuuden tavoitteena tai vaikutuksena, jonka mukaan Tšekin kansalaisen on hankittava asuinmaassaan ennen lähtöä vastaanottavaan jäsenvaltioon maahantulo-oikeutta koskeva selvitys, jonka myöntämisen edellytyksenä on [Yhdistyneen kuningaskunnan] Immigration Rulesin [(House of Commons Paper 395); jäljempänä Immigration Rules] 212 §:ssä säädetyn kaltaisten aineellisten edellytysten tarkastaminen, ei ole tehdä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi sitä, että Tšekin kansalaiset käyttävät heille tämän

sopimuksen 45 artiklan 3 kohdassa annettuja oikeuksia, kunhan vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset käyttävät tähän jäsenvaltioon saavuttaessa tämän sopimuksen mukaisesti sijoittautumista varten tehtyjen maahantulohakemusten osalta harkintavaltaansa siten, että maahantulolupa voidaan myöntää Tšekin kansalaiselle, jolla ei ole selvitystä maahantulo-oikeudesta, muulla kuin Immigration Rulesin perusteella, jos hänen hakemuksensa täyttää selvästi ja ilmeisesti samat aineelliset edellytykset, joita olisi sovellettu, jos hän olisi hakenut maahantulo-oikeutta koskevaa selvitystä Tšekin tasavallassa."

13 Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Barkoci ja Malik annetun tuomion 69 kohdassa kuitenkin, että

"— — ei ole tarpeen tutkia sitä, voivatko vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan perusteella kieltäytyä päästämästä valtion alueelle Tšekin kansalaista, jolla ei ole selvitystä maahantulo-oikeudesta, sillä riittää, kun tutkitaan, onko tämän 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa määrätyn edellytyksen mukaisena pidettävä sitä, että Britannian viranomaiset soveltavat maahanmuuttolainsäädäntöä kokonaisuudessaan mukaan lukien se, että Secretary of State [for the Home Department] käyttää harkintavaltaa ratkaistakseen, voidaanko yksittäistapauksissa olla soveltamatta edellytystä, jonka mukaan henkilöllä on oltava maahantulo-oikeutta koskeva selvitys".

14 Näin ollen kansallinen tuomioistuin pohtii, onko edellä mainitussa asiassa Barkoci ja Malik annetun tuomion tuomiolauselman 4 kohta, luettuna kyseisen tuomion 69 kohdan valossa, laadittu yksinomaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön erityispiirteiden kannalta. Se toteaa tältä osin, että toisin kuin viimeksi mainitussa, Alankomaiden oikeudessa ei sallita, että toimivaltainen viranomainen muissa kuin Vreemdelingenwetin 16 a §:ssä nimenomaisesti mainituissa tapauksissa myöntää pääasian hakijoille oleskeluluvan, kun viimeksi mainituilla ei ole hallussaan väliaikaista oleskelulupaa.

15 Tämä tuomioistuin korostaa lopuksi, että koska Panayotova ja Kalcheva eivät ole saaneet vaadittua viisumia, he oleskelivat lainvastaisesti Alankomaissa esittäessään oleskelulupahakemuksensa tähän jäsenvaltioon sijoittautumista varten. Tilanne on sitä vastoin epäselvempi muiden pääasian kantajien osalta, joiden oleskelu tässä jäsenvaltiossa saattoi olla laillista ennen kuin he tekivät oleskelulupahakemuksensa, koska heitä ei koske alle kolme kuukautta Alankomaissa kestävän oleskelun osalta viisumivaatimus ja heillä on tältä osin tämän tuomion 8 kohdassa tarkoitettu vapaa oleskeluaika.

16 Näissä olosuhteissa Rechtbank te 's-Gravenhage päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-257/99, Barkoci ja Malik, 27.9.2001 antamassa tuomiossa antamaa vastausta kysymykseen 4 tulkittava siten, että on Bulgarian kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä 59 artiklan 1 kohdan kanssa, sekä vastaavasti Puolan kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä 58 artiklan kanssa, ja Slovakian tasavallan kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä 59 artiklan kanssa, vastaista, että toimivaltainen viranomainen jättää Alankomaissa tehdyn oleskelulupahakemuksen, jonka tarkoituksena on sijoittautuminen assosiaatiosopimuksen mukaisesti, aineellisesti kokonaan tutkimatta yksinomaan sillä perusteella, että väliaikainen oleskelulupa puuttuu? Vaikuttaako tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen se, täyttyvätkö luvan myöntämiselle asetetut aineelliset edellytykset selvästi ja ilmeisesti?

2) Onko ensimmäiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä, ja jos on, niin millä tavoin, sillä seikalla, oleskeleeko oleskelulupahakemuksen tekijä Alankomaissa hakemuksen ajankohtana laillisesti jollakin muulla kuin väliaikaisen oleskeluluvan perusteella, esimerkiksi Vreemdelingenwetin 8 §:ssä tarkoitetun niin sanotun vapaan oleskeluajan vuoksi?"

Ennakkoratkaisukysymykset

17 Kansallinen tuomioistuin haluaa näillä kahdella kysymyksellä, jotka on syytä tutkia yhdessä, tietää pääasiallisesti, onko assosiaatiosopimuksen asian kannalta merkityksellisiä määräyksiä tulkittava siten, että niiden vastainen on sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka nojalla sen alueella tehty oleskelulupahakemus sinne itsenäisenä ammatinharjoittajana näiden sopimusten mukaisesti sijoittautumista varten on enemmälti tutkimatta hylättävä, kun hakijalla ei ole väliaikaista oleskelulupaa, jonka on ennakolta myöntänyt kyseisen jäsenvaltion diplomaattinen edustusto tai konsulaatti siinä valtiossa, josta asianomainen on lähtöisin tai jossa hän oleskelee pysyvästi, ja kun näin on siinäkin tapauksessa, että hän on hakemuksen tekohetkellä laillisesti mainitussa jäsenvaltiossa muussa ominaisuudessa kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana ja että hän väittää täyttävänsä selvästi ja ilmeisesti tällaisen väliaikaisen oleskeluluvan ja itsenäisen ammatinharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen aineelliset edellytykset.

18 Välitön oikeusvaikutus, joka on tunnustettava yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohdalle, yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 44 artiklan 3 kohdalle sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 45 artiklan 3 kohdalle merkitsee, että Bulgarian, Puolan ja Slovakian kansalaisilta, jotka haluavat käyttää niitä hyväkseen, on oikeus vedota niihin vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimessa siitä huolimatta, että viimeksi mainitun viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan mainittuihin kansalaisiin maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan mukaisesti, yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan mukaisesti sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan mukaisesti (ks. em. asia Gloszczuk, tuomion 38 kohta; em. asia Kondova, tuomion 39 kohta ja asia C-268/99, Jany ym., tuomio 20.11.2001, Kok. 2001, s I-8615, 28 kohta).

19 Vaikka sijoittautumisoikeus, sellaisena kuin se on määritelty edellisessä kohdassa mainituissa kolmessa ensimmäisessä määräyksessä, merkitsee, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan tämän oikeuden liitännäisinä oikeuksina, kolmesta viimeisestä määräyksestä seuraa kuitenkin, että maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia, vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa vastaanottavan jäsenvaltion tällaisten kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja sijoittautumista koskevilla säännöillä (em. asia Gloszczuk, tuomion 51 kohta; em. asia Kondova, tuomion 54 kohta ja em. asia Jany ym., tuomion 28 kohta).

20 Jotta vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttoa koskevalla lainsäädännöllä asetetut sijoittautumisoikeuden rajoitukset olisivat yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa, yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa ilmaistun edellytyksen mukaisia, niiden on kuitenkin sovelluttava tavoitellun päämäärän saavuttamiseen ja ne eivät saa olla tämän päämäärän kannalta sellainen toimenpide, jolla loukataan kyseisten sopimusten 45 artiklan 1 kohdalla, 44 artiklan 3 kohdalla ja 45 artiklan 3 kohdalla Bulgarian, Puolan ja Slovakian kansalaisille annettujen oikeuksien ydinsisältöä tekemällä näiden oikeuksien käytöstä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (em. asia Gloszczuk, tuomion 56 kohta ja em. asia Kondova, tuomion 59 kohta).

21 Tämän osalta sellaiset määräykset kuin yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä 59 artiklan 1 kohdan kanssa, yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 44 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä 58 artiklan 1 kohdan kanssa sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 45 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä 59 artiklan 1 kohdan kanssa eivät lähtökohtaisesti estä sellaista ennakkovalvontajärjestelmää, jossa sen edellytykseksi, että toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset myöntävät maahantulo- ja oleskeluluvan, asetetaan, että hakija

osoittaa, että hänellä todella on aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta samanaikaisesti missään palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä (em. asia Glosczuk, tuomion 86 kohta; em. asia Kondova, tuomion 91 kohta ja em. asia Jany ym., tuomion 31 kohta).

22 Tällaisella kansallisella valvontajärjestelmällä, jolla selvitetään hakijan suunnitteleman toiminnan täsmällinen luonne ja jota sovelletaan ennen kuin viimeksi mainittu lähtee vastaanottavaan jäsenvaltioon, pyritään lailliseen tavoitteeseen, koska siten voidaan rajata maahantulo- ja oleskeluoikeuden käyttö näihin määräyksiin vetoavien asianomaisten valtioiden kansalaisten osalta koskemaan ainoastaan niissä tarkoitettuja edunsaajia (em. asia Gloszczuk, tuomion 58 kohta; em. asia Kondova, tuomion 61 kohta ja em. asia Barkoci ja Malik, tuomion 62 kohta).

23 Lisäksi tällainen valvontajärjestelmä on erityisesti perusteltavissa, kun otetaan huomioon, että aineellisten edellytysten tutkiminen ja yksityiskohtaisten selvitysten tekeminen, joita se edellyttää, on vaivattomampaa toteuttaa lähtövaltiossa, kun otetaan huomioon muun muassa sekä kielelliset seikat että seikat, jotka liittyvät niiden ulkomaan kansalaisten tilanteeseen, jotka haluavat sijoittautua johonkin jäsenvaltioon (ks. em. asia Barkoci ja Malik, tuomion 65 ja 66 kohta).

24 Siihen, että vastaanottavalta jäsenvaltiolta, joka on ottanut käyttöön tällaisen ennakkovalvontajärjestelmän, edellytettäisiin lisäksi, että sen viranomaisten on tutkittava kaikki sen alueella assosiaatiosopimusten nojalla tehdyt hakemukset, sisältyisi muun muassa riski siitä, että matkailun tai muun lyhytaikaiseksi tarkoitetun

oleskelun yhteydessä tehdään erittäin runsaasti hakemuksia. Tällainen tilanne olisi omiaan, kuten Alankomaiden, Kreikan ja Ranskan hallitukset ovat todenneet, vahingoittamaan kyseisen jäsenvaltion käyttöön ottamaa pakollista ennakkovalvontajärjestelmää sekä, kun otetaan huomioon hakemusten ja hylkäävistä päätöksistä mahdollisesti tehtävien muutostenhakujen tutkimiseen kuluva aika, rajoittamaan tämän jäsenvaltion vapautta olla suomatta vapaata tai yksinkertaistettua maahantuloa muuten kuin sillä edellytyksellä, että aiottu oleskelu on lyhytaikainen. Tästä seuraa myös, että yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan, yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan määräysten tehokas vaikutus vaarantuu.

25 Koska ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä mitään täsmennystä niiden aineellisten edellytysten osalta, jotka sovellettavassa Alankomaiden lainsäädännössä asetetaan väliaikaisen oleskeluluvan myöntämiselle, kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa tutkittava, että nämä edellytykset ovat omiaan turvaamaan tämän tuomion 22 kohdassa mainitun päämäärän saavuttamisen (ks. em. asiassa Jany ym. annettuun tuomioon johtaneiden tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleen Alankomaiden lainsäädännön osalta kyseisen tuomion 31 kohta).

26 Lisäksi on täsmennettävä, että tällaisen väliaikaisen oleskeluluvan myöntämiseen liittyvien menettelysääntöjen on itsessään oltava omiaan takaamaan, että assosiaatiosopimuksilla annetun sijoittautumisoikeuden käyttämistä ei tehdä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

27 Tästä seuraa muun muassa, että tällaisiin väliaikaisiin oleskelulupiin sovellettavan säännöstön on perustuttava helposti käytettävissä olevaan menettelylliseen järjestelmään, jossa asianomaisille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään kohtuullisessa ajassa ja objektiivisesti ja että mahdollisiin luvan

epäämispäätöksiin voidaan lisäksi hakea tuomioistuimissa muutosta (ks. vastaavasti asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. I-5473, 90 kohta). Viimeksi mainituilta osin on muistettava, että yhteisön oikeus edellyttää kansallisten viranomaisten sovellettavien yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten nojalla tekemien päätösten tehokasta tuomioistuinvalvontaa ja että tämä tehokkaan oikeussuojan periaate on yleinen oikeusperiaate, joka johtuu jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa (ks. erityisesti asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 ja 19 kohta ja asia C-467/01, Eribrand, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6471, 61 kohta).

28 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kun jäsenvaltio on valinnut järjestelmän, jossa oleskeluluvan myöntäminen assosiaatiosopimusten määräyksiin perustuvaa sijoittautumista varten riippuu sellaisesta valvontamenetelmästä, joka edeltää sen alueelle saapumista, tämä jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti säätää, että sen toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset hylkäävät enemmälti tutkimatta oleskelulupahakemuksen, jonka sen alueella on tässä tarkoituksessa tehnyt Bulgarian, Puolan tai Slovakian kansalainen silloin, kun viimeksi mainitulla ei ole vaadittua väliaikaista oleskelulupaa, joka olisi pitänyt ennakolta hankkia kyseisen jäsenvaltion diplomaattisesta edustustosta tai konsulaatista siinä valtiossa, josta asianomainen on lähtöisin tai jossa hän oleskeli pysyvästi ennen lähtöään tähän jäsenvaltioon.

29 Kansallinen tuomioistuin kysyy kuitenkin, onko tällainen hylkääminen edelleen assosiaatiosopimusten mainittujen määräysten mukaista siinä tapauksessa, että asianomainen oleskelee laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa muussa ominaisuudessa kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana sinä ajankohtana, jolloin hän jätti oleskelulupahakemuksensa sijoittautumista varten, ja että hän ilmoittaa täyttävänsä selvästi ja ilmeisesti väliaikaisen oleskeluluvan ja itsenäisen ammatinharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen aineelliset edellytykset.

30 Ensiksikin siltä osin kuin kysymys on siitä, että asianomaiset ovat oleskelleet laillisesti Alankomaissa Alankomaiden lainsäädännön mukaisen vapaan oleskeluajan nojalla, on ensiksi palautettava mieleen, että sellaisessa kansallisessa järjestelmässä, joka perustuu asianmukaisiin tarkastustoimenpiteisiin, jotka edeltävät ulkomaan kansalaisen lähtöä vastaanottavaan jäsenvaltioon sinne itsenäisenä ammatinharjoittajana sijoittautumista varten, se, että hänen mahdollisesti sallitaan tulla tämän valtion alueelle tilapäisesti muulla perusteella, kun hänellä ei ole maahantulolupaa, joka voidaan myöntää kyseisten tarkastusten jälkeen, ei millään tavoin vastaa tällaista lupaa, joten asianomainen ei voi tehokkaasti vedota pelkästään siihen, että hänen on annettu tilapäisesti tulla maahan, sen väitteen tueksi, että hän olisi saanut oikeuden sijoittautua itsenäisenä ammatinharjoittajana tämän jäsenvaltion alueelle (ks. vastaavasti em. asia Barkoci ja Malik, tuomion 77–79 kohta).

31 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa lisäksi, että yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan ja näin ollen yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan kanssa on yhteensopivaa se, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät näiden sopimusten 44 artiklan 3 kohdan ja vastaavasti 45 artiklan 1 kohdan tai vastaavasti 45 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen sillä perusteella, että hakija oleskeli hakemuksen jättäessään lainvastaisesti jäsenvaltion alueella, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia saadakseen alkuperäisen maahantuloluvan muulla perusteella tai koska tämän maahantuloluvan nimenomaista ehtoa, joka koski hänen oleskelunsa sallittua kestoa kyseisessä jäsenvaltiossa, oli rikottu (em. asia Gloszczuk, tuomion 77 kohta).

32 Samoin tulee olla, kun ilmenee, että mainittujen määräysten nojalla tehty hakemus ei ole niiden nimenomaisten edellytysten mukainen, jotka liittyvät asianomaisen maahantuloon vastaanottavaan jäsenvaltioon ja erityisesti niihin edellytyksiin, jotka koskevat tässä jäsenvaltiossa sallitun oleskelun kestoa.

33 Kuten tämän tuomion 24 kohdassa on todettu, jos Bulgarian, Puolan tai Slovakian kansalaisen sallittaisiin tehdä hakemus assosiaatiosopimuksen mukaisesti vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautumista varten siitä riippumatta, että hän on saapunut viimeksi mainitun alueelle sillä nimenomaisella edellytyksellä, että oleskelee siellä korkeintaan kolme kuukautta, kyseinen kansalainen voisi helposti kiertää kansallisia ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia sääntöjä, mistä seuraisi, että yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdalta, yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdalta ja yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdalta vietäisiin niiden tehokas vaikutus.

34 Tältä osin on katsottava, että Bulgarian, Puolan tai Slovakian kansalainen, joka ei alistu kansallisten viranomaisten asiaankuuluviin tarkastuksiin laiminlyöden näin ne edellytykset, joilla oikeus saapua kyseiselle alueelle on hänelle tunnustettu, ei voi vedota assosiaatiosopimusten sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten antamaan suojaan välttyäkseen tällaisilta edellytyksiltä.

35 Toiseksi siltä osin kuin on kysymys siitä, että Bulgarian, Puolan tai Slovakian kansalainen, joka tekee Alankomaiden alueella oleskelulupahakemuksen sijoittautumista varten assosiaatiosopimusten perusteella väittää täyttävänsä selvästi ja ilmeisesti ne aineelliset edellytykset, jotka olisi tullut tarkastaa Alankomaiden lainsäädännössä käyttöön otetun ennakkovalvontajärjestelmän yhteydessä, on tosin totta, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa Barkoci ja Malik antamansa tuomion 74 kohdassa, että yhteisöjen ja Tšekin välisen sopimuksen 45 artiklan 3 kohdan ja 59 artiklan 1 kohdan vastaista ei ole se, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset vaativat, että Tšekin kansalainen hankkii ennen lähtöään tähän jäsenvaltioon maahantulo-oikeuttaan koskevan selvityksen, jonka myöntämisen edellytyksenä on sijoittautumista koskevien,

Immigration Rulesin 212 §:ssä säädetyn kaltaisten aineellisten edellytysten tarkastaminen, kunhan nämä viranomaiset käyttävät sijoittautumista varten tähän jäsenvaltioon saavuttaessa tämän sopimuksen mukaisesti tehtyjen maahantulohakemusten osalta harkintavaltaansa siten, että maahantulolupa voidaan myöntää Tšekin kansalaiselle muulla kuin Immigration Rulesin perusteella, jos hänen hakemuksensa täyttää selvästi ja ilmeisesti samat aineelliset edellytykset, joita olisi sovellettu, jos hän olisi hakenut maahantulo-oikeutta koskevaa selvitystä Tšekin tasavallassa.

36 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt kyseisessä asiassa Barkoci ja Malik annetun tuomion 72 kohdassa, juuri siltä osin kuin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten maahanmuuttoviranomaisten käytäntönä on jättää soveltamatta pakottavaa edellytystä, jonka mukaan henkilöllä on oltava selvitys maahantulo-oikeudesta, kun sitä on pidettävä ennakkovalvontajärjestelmän logiikan mukaisena ja yhteisöjen ja Tšekin välisen sopimuksen kannalta perusteltuna, viranomaisten menettely niiden arvioidessa harkintavaltaansa käyttäen hakijan henkilökohtaista tilannetta ja ratkaistessa, onko assosiaatiosopimukseen perustuva sijoittautumishakemus perusteltu, ei ole yhtä perusteellista silloin, kun hakemus on esitetty jäsenvaltioon saavuttaessa, kuin silloin, kun Tšekin kansalainen esittää asuinvaltiossaan maahantulo-oikeutta koskevaa selvitystä koskevan hakemuksen.

37 Kuten kansallinen tuomioistuin ja yhteisöjen tuomioistuimessa huomautuksensa esittäneet hallitukset ovat korostaneet, Alankomaiden oikeusjärjestyksessä — toisin kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa vallitsevassa tilanteessa — maahanmuuton osalta toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole tällaista harkintavaltaa. Asianomaisen lähtövaltiossa sijaitsevan Alankomaiden diplomaattiedustuston tai konsulaatin myöntämän väliaikaisen oleskeluluvan puuttuessa kyseisillä viranomaisilla ei kansallisen oikeuden mukaan lähtökohtaisesti ole toimivaltaa myöntää oleskelulupaa sijoittautumista varten assosiaatiosopimusten mukaisesti ja tutkia tässä tarkoituksessa, täyttyvätkö tällaisen myöntämisen aineelliset edellytykset.

38 Ilman, että rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää sellaisesta ennakkovalvontajärjestelmästä, johon liittyy mahdollisuus tutkia suoraan valtion alueella tehdyt hakemukset, on Alankomaiden käyttöön ottaman kaltaisen ennakkovalvontajärjestelmän logiikan mukaista ja assosiaatiosopimusten kannalta sallittua, että tämä jäsenvaltio säätää oikeusjärjestelmässään, että silloin kuin edellytys siitä, että on ennakolta haettu väliaikaista oleskelulupaa sijoittautumista varten siinä valtiossa, josta henkilö on lähtöisin tai jossa hän oleskelee pysyvästi, ei täyty, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset epäävät Bulgarian, Puolan tai Slovakian kansalaisilta, jotka vetoavat yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan ja vastaavasti yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan sekä vastaavasti yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 45 artiklan 3 kohtaan, heidän hakemansa oleskeluluvan, ja näin on riippumatta siitä, täyttyvätkö tällaisen väliaikaisen oleskeluluvan saamisen aineelliset edellytykset tosiasiallisesti (ks. vastaavasti em. asia Gloszczuk, tuomion 70 kohta ja em. asia Kondova, tuomion 75 kohta).

39 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyihin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

— Yhteisöjen ja Bulgarian välisen sopimuksen 45 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä 59 artiklan 1 kohdan kanssa, yhteisöjen ja Puolan välisen sopimuksen 44 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä 58 artiklan 1 kohdan kanssa sekä yhteisöjen ja Slovakian välisen sopimuksen 45 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä 59 artiklan 1 kohdan kanssa eivät lähtökohtaisesti estä sellaista jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon sisältyy ennakkovalvontajärjestelmä, jossa asetetaan kyseisen jäsenvaltion alueelle maahantulon, joka tapahtuu tarkoituksin sijoittautua sinne itsenäisenä ammatinharjoittajana, edellytykseksi, että kyseisen jäsenvaltion diplomaattinen

edustusto tai konsulaatti siinä valtiossa, josta asianomainen on lähtöisin tai jossa hän oleskeli pysyvästi, on myöntänyt väliaikaisen oleskeluluvan. Tällaisessa järjestelmässä voidaan pätevästi asettaa kyseisen luvan myöntämisen edellytykseksi se, että asianomainen osoittaa, että hänellä todella on aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta samanaikaisesti missään palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä. Tällaisiin ennakolta myönnettäviin oleskelulupiin sovellettavan säännöstön on kuitenkin perustuttava helposti käytettävissä olevaan menettelylliseen järjestelmään, jossa asianomaisille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään kohtuullisessa ajassa ja objektiivisesti ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea tuomioistuimissa muutosta.

— Kyseisiä assosiaatiosopimusten määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti estä myöskään sitä, että tällaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät assosiaatiosopimuksiin perustuvaa sijoittautumista varten tämän valtion alueella tehdyn oleskelulupahakemuksen, kun hakijalla ei ole tässä lainsäädännössä edellytettyä väliaikaista oleskelulupaa.

— Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että hakija väittää täyttävänsä selvästi ja ilmeisesti väliaikaisen oleskeluluvan ja tällaisiin sijoittautumistarkoituksiin myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen aineelliset edellytykset, tai sillä, että kyseinen hakija oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti muulla perusteella hakemuksen tekohetkellä, jos ilmenee, että hakemus ei ole niiden nimenomaisten edellytysten mukainen, jotka liittyvät siihen, että asianomaisen maahantulo tähän jäsenvaltioon sallitaan, eikä erityisesti niiden edellytysten mukainen, jotka koskevat sallittua oleskelun kestoa.

Oikeudenkäyntikulut

40 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 19 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/EHTY, EY, Euratom, 45 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä sen 59 artiklan 1 kohdan kanssa, Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 13 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY, 45 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä sen 59 artiklan 1 kohdan kanssa sekä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Slovakian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty 19 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/909/EHTY, EY, Euratom, 45 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä sen 59 artiklan 1 kohdan kanssa eivät lähtökohtaisesti estä sellaista jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon sisältyy ennakkovalvontajärjestelmä, jossa asetetaan kyseisen jäsenvaltion alueelle maahantulon, joka tapahtuu tarkoituksin sijoittautua sinne itsenäisenä ammatinharjoittajana, edellytykseksi, että kyseisen jäsenvaltion**

diplomaattinen edustusto tai konsulaatti siinä valtiossa, josta asianomainen on lähtöisin tai jossa hän oleskeli pysyvästi, on myöntänyt väliaikaisen oleskeluluvan. Tällaisessa järjestelmässä voidaan pätevästi asettaa tällaisen luvan myöntämisen edellytykseksi se, että asianomainen osoittaa, että hänellä todella on aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta samanaikaisesti missään palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä. Tällaisiin ennakolta myönnettäviin oleskelulupiin sovellettavan säännöstön on kuitenkin perustuttava helposti käytettävissä olevaan menettelylliseen järjestelmään, jossa asianomaisille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään kohtuullisessa ajassa ja objektiivisesti ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea tuomioistuimissa muutosta.

2) **Kyseisiä assosiaatiosopimusten määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti estä myöskään sitä, että tällaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät assosiaatiosopimuksiin perustuvaa sijoittautumista varten tämän valtion alueella tehdyn oleskelulupahakemuksen, kun hakijalla ei ole tässä lainsäädännössä edellytettyä väliaikaista oleskelulupaa.**

3) **Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että hakija väittää täyttävänsä selvästi ja ilmeisesti väliaikaisen oleskeluluvan ja tällaisiin sijoittautumistarkoituksiin myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen aineelliset edellytykset, tai sillä, että kyseinen hakija oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti muulla perusteella hakemuksen tekohetkellä, jos ilmenee, että hakemus ei ole niiden nimenomaisten edellytysten mukainen, jotka liittyvät siihen, että asianomaisen maahantulo tähän jäsenvaltioon sallitaan, eikä erityisesti niiden edellytysten mukainen, jotka koskevat sallittua oleskelun kestoa.**

Allekirjoitukset