EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

16. november 2004 *

Kohtuasjas C-327/02,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mille esitas Rechtbank te 's-Gravenhage (Madalmaad) 16. septembri 2002. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 18. septembril 2002, kohtuasjas

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

Jolanta Monika Rusiecka,

versus

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J.-P. Puissochet (ettekandja), R. Schintgen, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: vanemametnik M.-F. Contet,

arvestades kirjalikus menetluses ja 2. detsembri 2003. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— L. G. Panayotova, R. M. Kalcheva ja I. M. Lis, esindaja: *advocaat* R. van Asperen,

— Hollandi valitsus, esindajad: S. Terstal ja J. van Bakel,

— Kreeka valitsus, esindajad: M. Apessos ja K. Boskovits,

— Prantsuse valitsus, esindaja: C. Bergeot-Nunes,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: P. J. Kuijper ja H. van Vliet,

olles 19. veebruari 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Bulgaaria Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 19. detsembri 1994. aasta otsusega 94/908/ESTÜ, EÜ, Euratom (EÜT L 358, lk 1; edaspidi „ühenduste ja Bulgaaria vaheline assotsiatsioonileping"), artikli 45 lõike 1 ja artikli 59 lõike 1,

Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Poola Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 13. detsembri 1993. aasta otsusega 93/743/Euratom, ESTÜ, EÜ (EÜT L 348, lk 1; edaspidi „ühenduste ja Poola vaheline assotsiatsioonileping"), artikli 44 lõike 3 ja artikli 58 lõike 1 ning Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Slovakkia Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 19. detsembri 1994. aasta otsusega 94/909/ESTÜ, EÜ, Euratom (EÜT L 359, lk 1; edaspidi „ühenduste ja Slovakkia vaheline assotsiatsioonileping"; koos nimetatuna „assotsiatsioonilepingud"), artikli 45 lõike 3 ja artikli 59 lõike 1 tõlgendamist.

2 Nimetatud eelotsusetaotlus esitati Bulgaaria kodanike L. G. Panayotova ja R. M. Kalcheva, Poola kodanike I. M. Lisi, I. L. Topa ja J. M. Rusiecka ning Slovakkia kodaniku L. Sopova ning Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (immigratsiooni ja integratsiooni minister) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab seda, et viimane jättis rahuldamata nende elamisloataotlused, mille nad olid esitanud selleks, et tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjatena.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 Ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõige 1, mis asub selle IV jaotises ‚sätestab:

„Alates käesoleva lepingu jõustumisest tagavad liikmesriigid Bulgaaria äriühingutele ja kodanikele sama soodsad asutamistingimused ning nende territooriumil asuvatele Bulgaaria äriühingutele ja kodanikele sama soodsad tegevustingimused, nagu saavad osaks nende endi äriühingutele ja kodanikele, välja arvatud XVa lisas kirjeldatud valdkondades."

4 Kõnealuse lepingu artikli 59 lõige 1 sätestab:

„IV jaotise kohaldamisel ei takista käesoleva lepingu sätted lepinguosalisi kohaldamast oma õigusnorme, mis käsitlevad füüsiliste isikute riiki sisenemist, seal viibimist ja töötamist, töötingimusi, majandustegevust ja teenuste osutamist, tingimusel, et sellega ei kaotata ega vähendata soodustusi, mida lepinguosalistel on õigus käesoleva lepingu erisätte alusel saada. [...]".

5 Ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõige 3 ja artikli 58 lõige 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõige 3 ja artikli 59 lõige 1 on sõnastatud sarnaselt ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 1 ja artikli 59 lõikega 1.

Hollandi õigusnormid

6 1994. aasta Vreemdelingenwet'i (1994. aasta seadus välismaalaste kohta, edaspidi „Vreemdelingenwet") artikli 16a lõige 1 sätestab, et elamisloataotlus vaadatakse läbi vaid siis, kui välismaalasel on kehtiv tähtajaline elamisluba. Nimetatud artikli lõiked 3 ja 4 vabastavad sellest tingimusest teatud välismaalaste kategooriad, samal ajal kui sama artikli lõige 6 sätestab, et taotlejad võivad olla nõudest vabastatud vaid teatavatel erijuhtudel.

7 Välismaalane peab tähtajalist elamisluba taotlema oma päritoluriigis või alalise elukoha riigis asuvast Madalmaade diplomaatilisest esindusest või konsulaadist. Luba antakse, kui taotleja vastab elamisloa saamiseks esitatud olulistele tingimustele. Kui asjaolud ei ole loa andmise järel muutunud või kui ei ole selgunud, et luba saadi ebaõigete andmete alusel, võib sellise loa omanik Madalmaadesse saabumisel saada elamisloa.

8 Alla kolmekuuline lühiajaline Madalmaades viibimine eeldab Bulgaaria kodanikelt viisa taotlemist. Poola ja Slovakkia kodanikel on vastavalt Vreemdelingenwet'i artikli 8 koostoimes 1994. aasta Vreemdelingenbesluit'i (1994. aasta määrus välismaalaste kohta) artikli 46 lõike 1 punktiga c õigus riigis viisavabalt viibida kuni kolm kuud (edaspidi „viisavaba viibimisaeg"). 1994. aasta Vreemdelingenbesluit'i artikli 46 lõike 2 kohaselt lõppeb viisavaba viibimisaeg automaatselt, kui asjaomane isik esitab selle aja jooksul elamisloataotluse.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

9 Groningeni (Madalmaad) maakonna politseijuht jättis põhikohtuasjas hagejateks olevate isikute elamisloataotlused, mille nad esitasid selleks, et tegutseda Madalmaades füüsilisest isikust ettevõtjatena, rahuldamata põhjendusel, et neil ei olnud Vreemdelingenwet'i artikli 16a lõikes 1 nõutud tähtajalist elamisluba. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tunnistas ajavahemikul 22. jaanuar kuni 1. mai 2001 tehtud otsustega keeldumiste peale esitatud kaebused põhjendamatuteks.

10 Rechtbank te 's-Gravenhage, kellele esitati nimetatud otsuste peale hagi, otsustas esiteks, et põhikohtuasja hagejad ei või tugineda ühelegi Vreemdelingenwet'i artiklites 3, 4 ja 6 ning artiklis 16a sätestatud eranditest.

11 Nimetatud kohus märkis seejärel, et 27. septembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-63/99: Gloszczuk (EKL 2001, lk I-6369, punkt 86), samuti kohtuasjades C-235/99: Kondova (EKL 2001, lk I-6427, punkt 91) ning C-257/99: Barkoci ja Malik (EKL 2001, lk I-6557, punkt 83), mis tehti Ühendkuningriigi õigust puudutavate kohtuvaidluste raames, leidis Euroopa Kohus, et ühenduste sõlmitud assotsiatsioonilepingutes sisalduvate asutamisõigust puudutavate sätetega ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigid seavad oma riiki sisenemise eelduseks tähtajalise elamisloa eelneva saamise.

12 Ta märkis selles küsimuses muu hulgas, et eespool viidatud Barkoci ja Maliku otsuse resolutiivosa punktis 4 leidis Euroopa Kohus selliste sätete osas, mille sõnastus on formuleeritud sarnaselt ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõike 3 ja artikli 59 lõike 1 sõnastusega ning eriti Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Tšehhi Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 19. detsembri 1994. aasta otsusega 94/910/ESTÜ, EÜ, Euratom (EÜT L 360, lk 1; edaspidi „assotsiatsioonileping Tšehhiga"), artikli 45 lõikega 3 ja artikli 59 lõikega 1 järgmist:

„Nimetatud assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõike 1 esimeses lause lõpus märgitud tingimust tuleb tõlgendada nii, et kohustuse, mille kohaselt Tšehhi kodanik peab enne vastuvõtvasse liikmesriiki suundumist hankima oma elukohariigis riiki sisenemise loa, mille andmisel kontrollitakse olulistele tingimustele vastavust, nagu on sätestatud [Ühendkuningriigi] [Immigration Rules'i (House of Commons Paper 395); edaspidi „Immigration Rules"] punktis 212, eesmärk ega tagajärg ei ole teha Tšehhi kodanikele võimatuks või ülemäära keeruliseks neile nimetatud lepingu

artikli 45 lõikes 3 antud õiguste kasutamine, tingimusel et vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametasutused kasutavad sellesse riiki saabumisel eespool mainitud lepingute alusel esitatud ning ettevõtlusega tegelemise eesmärgil sisenemise loa taotluste osas oma kaalutlusõigust nii, et sisenemise luba võiks anda sisenemise loata Tšehhi kodanikule mõnel muul, kui Immigration Rules'i alusel juhul, kui viimase taotlus täidab ilmselgelt samu olulisi tingimusi, mida oleks kohaldatud, kui ta oleks taotlenud sisenemise luba Tšehhi Vabariigis."

13 Eelotsuse küsimuse esitanud kohus rõhutab, et viidatud Barkoci ja Maliku otsuse punktis 69 märkis Euroopa Kohus siiski järgmist:

„[...] isegi kui ei oleks tarvis käsitleda küsimust, kas assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõige 1 võimaldab vastuvõtva liikmesriigi pädevatel ametiasutustel mitte lubada oma territooriumile Tšehhi kodanikku, kellel puudub riiki sisenemise luba, piisab, kui kontrollida, kas assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõike 1 esimese lause lõpus sätestatud tingimusega on kooskõlas see, et Ühendkuningriigi ametiasutused kohaldavad täies ulatuses siseriiklikke sisserännet käsitlevaid õigusnorme, muu hulgas seda, et Secretary of State kasutab kaalutlusõigust otsustamaks, kas üksikjuhtumil võib jätta kohaldamata tingimuse, mille kohaselt isikul peab olema sisenemise luba."

14 Sellises olukorras kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas eespool nimetatud Barkoci ja Maliku otsuse resolutiivosa punktis 4 sisalduv vastus pole otsuse punkti 69 arvestades mõistetav vaid Ühendkuningriigi õigusaktide eripära kontekstis. Kohus märgib, et erinevalt viimati nimetatust ei võimalda Madalmaade õigus pädeval ametiasutusel anda muul kui Vreemdelingenwet'i artiklis 16a täpselt sätestatud juhul põhikohtuasja hagejatele elamisluba, kui viimastel puudub tähtajaline elamisluba.

15 Nimetatud kohus märgib lõpuks, et kuna L. G. Panayotova ja R. M. Kalcheva ei saanud taotletud viisat, elasid nad hetkel, kui nad esitasid oma elamisloataotlused ettevõtluseks selles liikmesriigis, Madalmaades ebaseaduslikult. Olukord on seevastu vähem selge osas, mis puudutab ülejäänud põhikohtuasja hagejaid, kes võivad viibida selles liikmesriigis seaduslikult enne elamisloataotluse esitamist, kuna neid ei puuduta Madalmaades alla kolme kuud kestva viibimise puhul viisanõue ning neil on selles osas käesoleva otsuse punktis 8 nimetatud viisavaba viibimisaeg.

16 Sellises olukorras otsustas Rechtbank te 's-Gravenhage menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Kohtu poolt 27. [septembri] 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-257/99 (Barkoci ja Malik) neljandale küsimusele antud vastust tuleb tõlgendada nii, et Bulgaariaga sõlmitud assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 1 koostoimes artikliga 59 lõikega 1, Poolaga sõlmitud assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõikega 3 koostoimes artikliga 58 ja Slovaki Vabariigiga sõlmitud assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 3 koostoimes artikliga 59 on vastuolus, kui pädev ametiasutus jätab Madalmaades assotsiatsioonilepingu alusel ettevõtluseks esitatud alalise elamisloa taotluse sisuliselt läbi vaatamata ainult sellel põhjendusel, et hagejal puudub tähtajaline elamisluba? Kas asjaolu, et olulised tingimused riiki sisenemiseks on ilmselgelt täidetud, mõjutavad vastust sellele küsimusele?

2. Kas esimese küsimuse vastust mõjutab asjaolu, et alalist elamisluba taotlev isik viibib taotluse esitamise ajal Madalmaades seaduslikult mõnel muul alusel kui tähtajaline elamisluba, näiteks Vreemdelingenwet'i artiklis 8 nimetatud n-ö viisavabal viibimisajal, ja kui, siis knidas?"

Eelotsuse küsimused

17 Siseriiklik kohus soovib nende kahe küsimusega, mida võib käsitleda koos, saada teada, kas assotsiatsioonilepingu asjakohaseid sätteid võib tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt tuleb selle riigi territooriumil kõnealuste lepingute alusel füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks esitatud elamisloataotlus jätta edaspidise läbivaatamiseta rahuldamata juhul, kui taotlejal puudub tähtajaline elamisluba, mille talle on eelnevalt väljastanud mainitud liikmesriigi diplomaatiline esindus või konsulaat asjaomase isiku päritoluriigis või alalise elukoha riigis, ja seda isegi juhul, kui ta viibib taotluse esitamise ajal nimetatud liikmesriigis seaduslikult muul alusel kui füüsilisest isikust ettevõtjana ning ta täidab ilmselgelt olulisi tingimusi, mis on seatud sellise tähtajalise elamisloa ja füüsilisest isikust ettevõtjale antava elamisloa saamisele.

18 Ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõike 1, ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõike 3, ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõike 3 vahetu õigusmõju tähendab, et Bulgaaria, Poola ja Slovakkia kodanikel, kes vastavalt soovivad lepingutele toetuda, on vastuvõtva liikmesriigi kohtus õigus nendele viidata olenemata sellest, et viimase ametiasutustele jääb pädevus kohaldada mainitud kodanike suhtes riiki saabumist, viibimist ja töötamist puudutavaid siseriiklikke õigusnorme kooskõlas ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikega 1, ühenduste ja Poola assotsiatsioonilepingu artikli 58 lõikega 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu 59 lõikega 1 (vt eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 38, Kondova otsus, punkt 39, ja 20. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-268/99: Jany jt, EKL 2001, lk I-8615, punkt 28).

19 Kui asutamisõigus, nagu see on määratletud eelmises punktis nimetatud esimeses kolmes sättes, ütleb, et riiki sisenemise luba ja elamisluba antakse asutamisõiguse järelmina, tuleneb siiski nendest kolmest viimasest sättest, et need õigused riiki sisenemiseks ja seal elamiseks ei ole piiramatud õigused, vaid et nende kasutamist võib vajadusel piirata vastuvõtva liikmesriigi õigusnormidega kõnealuste kodanike riiki sisenemise, seal elamise ja asutamisõiguse kohta (eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 51, Kondova otsus, punkt 54, ja Jany jt otsus, punkt 28).

20 Selleks et vastuvõtva liikmesriigi immigratsiooniseadustega seatud asutamisõiguse piirangud oleksid kooskõlas ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikes 1, ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 58 lõikes 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikes 1 sätestatud tingimustega, tuleb neid siiski kohaldada taotletud eesmärki silmas pidades ning need ei tohi kujutada selle eesmärgi osas riivet, mis ohustab kõnealuste lepingute artikli 45 lõikes 1, artikli 44 lõikes 3 ja artikli 45 lõikes 3 Bulgaaria, Poola ja Slovakkia kodanikele antud õiguste olemust, tehes nende õiguste kasutamise võimatuks või ülemäära keeruliseks (eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 56, ja Kondova otsus, punkt 59).

21 Selles osas ei välista sellised sätted nagu ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõige 1 koostoimes artikli 59 lõikega 1, ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõige 3 koostoimes artikli 58 lõikega 1, ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõige 3 koostoimes artikli 59 lõikega 1 niisugust eelkontrollisüsteemi, mille puhul on riiki sisenemise loa ja elamisloa väljastamine pädevate immigratsiooniametiasutuste poolt seatud sõltuvusse tingimusest, et taotleja tõendab, et ta tõesti kavatseb hakata

füüsilisest isikust ettevõtjaks olemata samal ajal palgatöötaja ja ei taotle sotsiaalse iseloomuga abi ning et tal on alguses piisavalt rahalisi vahendeid tegutsemaks füüsilisest isikust ettevõtjana ja arvestatavad eduvõimalused (eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 86; Kondova otsus, punkt 91, ja Jany jt otsus, punkt 31).

22 Niisugune siseriiklik kontrollisüsteem, millega selgitatakse täpselt välja hageja kavatsused ja mida rakendatakse enne, kui viimane suundub vastuvõtvasse riiki, püüab saavutada seaduslikku eesmärki niivõrd, kuivõrd see võimaldab piirata riiki sisenemise ja elamise õiguse kasutamist nendele sätetele viitavate asjaomaste riikide kodanike osas õigustatud isikutega, keda need sätted silmas peavad (eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 58; Kondova otsus, punkt 61, ning Barkoci ja Maliku otsus, punkt 62).

23 Pealegi võib niisugust kontrollisüsteemi õigustada, võttes arvesse asjaolu, et oluliste tingimuste kontrollimist ja põhjalikku uurimist, mida see sisaldab, võib palju hõlpsamini läbi viia päritoluriigis, arvestades muu hulgas keelelist korraldust, mis on seotud teabe kättesaadavusega nende välismaa kodanike olukorra suhtes, kes soovivad tegeleda ettevõtlusega teises liikmesriigis (vt eespool viidatud Barkoci ja Maliku otsus, punktid 65 ja 66).

24 Nõue, et vastuvõttev liikmesriik, kes on kasutusele võtnud sellise eelkontrollisüsteemi, mille kohaselt tema ametiasutused peavad muu hulgas läbi vaatama kõik selle territooriumil assotsiatsioonilepingu alusel esitatud taotlused, kätkeb just ohtu, et turismireisi või muu lühiajalise riigis viibimise ajal esitatakse hulganisti taotlusi.

Niisiis, nagu Hollandi, Kreeka ja Prantsuse valitsused on märkinud, oleks taoline olukord kahjustanud kõnealuste liikmesriikide kehtestatud kohustuslikku eelkontrollisüsteemi ning, arvestades taotlustele ja rahuldamata jätmise otsuste peale esitatavatele hagidele kuluvat aega, liikmesriigi vabadust lubada oma territooriumile siseneda vabalt või lihtsustatud korras vaid juhul, kui soovitud viibimine on lühiajaline. Sellest järeldub samuti, et ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 58 lõikes 1, ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikes 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikes 1 sätestatud tarvilik mõju on ohustatud.

25 Kuna eelotsuse küsimuse esitamise määrus ei sisalda ühtegi selgitust oluliste tingimuste kohta, mida kohaldatavate Madalmaade õigusaktidega seatakse tähtajalise elamisloa andmise eeldusteks, peab siseriiklik kohus vajadusel kontrollima, et need tingimused on kohased saavutamaks käesoleva otsuse punktis 22 nimetatud eesmärki (vt kohtuasjas Jany jt tehtud otsuse tegemise ajal kehtinud Madalmaade õigusnormide küsimuses kõnealuse otsuse punkti 31).

26 Lisaks tuleb märkida, et sellise tähtajalise elamisloa andmisega seotud protseduurireeglid peavad olema iseenesest sellised, mis tagavad, et assotsiatsioonilepingutega antud asutamisõiguse kasutamist ei tehta võimatuks või ülemäära keeruliseks.

27 Sellest järeldub, et niisugustele tähtajalistele elamislubadele kohaldatav kord peab tuginema lihtsalt ligipääsetavale menetlussüsteemile, mille puhul asjaomastele isikutele suudetakse tagada, et nende taotlust käsitletakse mõistliku aja jooksul ja objektiivselt ning et võimaliku loa andmata jätmise peale saab kaevata kohtusse (vt

analoogiline 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-157/99: Smits ja Peerbooms, EKL 2001, lk I-5473, punkt 90). Viimati mainitu osas on oluline meenutada, et ühenduse õiguse alusel vastuvõetud otsuste kohaldamisel nõuab ühenduse õigus siseriiklike ametiasutuste poolset tõhusat õiguslikku kontrolli ning et tõhusa õiguskaitse põhimõte kujutab endast üldpõhimõtet, mis tuleneb liikmesriikide ühisest konstitutsioonilisest tavast, millele on pühendatud Roomas 4. novembril 1950 alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklid 6 ja 13 (vt eriti 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston, EKL 1986, lk 1651, punktid 18 ja 19, ja 19. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-467/01: Eribrand, EKL 2003, lk I-6471, punkt 61).

28 Kõigest eeltoodust järeldub, et kui liikmesriik on teinud valiku sellise korra kasuks, kus assotsiatsioonilepingu sätete alusel elamisloa andmine ettevõtluseks sõltub kontrollimehhanismist, mis eelneb tema territooriumile sisenemisele, on sellel liikmesriigil üldiselt lubatud sätestada, et tema pädevad immigratsiooniametiasutused jätavad rahuldamata elamisloataotlused, mille on tema territooriumil nimetatud eesmärkidel esitanud Bulgaaria, Poola ja Slovakkia kodanikud juhul, kui viimastel puudus nõutud tähtajaline elamisluba, mida nad oleksid pidanud taotlema kõnealuse liikmesriigi diplomaatilistest esindustest või konsulaatidest päritoluriigis või riigis, kus nad enne sellesse liikmesriiki asumist alaliselt elasid.

29 Siseriiklik kohus küsib siiski, kas niisugune taotluse rahuldamata jätmine on kooskõlas mainitud assotsiatsioonilepingute sätetega juhul, kui asjaomane isik elab vastuvõtvas liikmesriigis ettevõtlusega tegelemise eesmärgil tehtud elamisloataotluse esitamise hetkel seaduslikult muul alusel kui füüsilisest isikust ettevõtjana ning väidab end ilmselgelt täitvat tähtajalise elamisloa ja füüsilisest isikust ettevõtja elamisloa andmise olulisi tingimusi.

30 Esiteks, mis puudutab asjaolu, et asjaomased isikud elasid Madalmaades seaduslikult Madalmaade seaduses ettenähtud viisavaba viibimisaja kohaselt, tuleb meenutada, et niisuguses siseriiklikus korras, kus enne välismaa kodanike suundumist vastuvõtvasse liikmesriiki seal füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise eesmärgil kohaldatakse vastavaid kontrollmeetmeid, ei ole teise riigi kodaniku võimalik tähtajaline lubamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumile muul alusel, ehkki tal puudub pärast kontrollimist antav sisenemise luba, sugugi mitte võrdväärne nimetatud loaga, nii et ta ei saa toetuda vaid tähtajalisele riiki sisenemise õigusele kaitsmaks väidet, et ta oleks saanud loa füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks kõnealuse liikmesriigi territooriumil (vt analoogia põhjal eespool viidatud Barkoci ja Maliku otsus, punktid 77–79).

31 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb lisaks, et ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 58 lõikega 1, ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikega 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõikega 1 on kooskõlas, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused jätavad vastavalt nende lepingute artikli 44 lõike 3, artikli 45 lõike 1 ja artikli 45 lõike 3 alusel esitatud taotlused rahuldamata sel põhjendusel, et taotleja viibis taotluse esitamise ajal liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, kuna ta esitas esialgse muul alusel liikmesriiki sisenemise loa saamiseks valeandmed või kuna ta ei täitnud kindlat tingimust, mis puudutas tema kõnealuses liikmesriigis viibimise lubatud kestust (eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 77).

32 Sama olukord on siis, kui ilmneb, et nimetatud sätete alusel esitatud taotlus ei vasta nendele kindlatele tingimustele, mis on seotud asjaomase isiku lubamisega vastuvõtvasse liikmesriiki, eriti nendele, mis puudutavad riigis viibimise lubatud kestust.

33 Nagu on öeldud käesoleva otsuse punktis 24, kui Bulgaaria, Poola või Slovakkia kodanikel lubatakse assotsiatsioonilepingu kohaselt teha ettevõtluse alustamise taotlus vastuvõtvas liikmesriigis olenemata sellest, et ta on viimase territooriumile sisenenud kindlal tingimusel, et ta viibib seal kõige rohkem kolm kuud, võivad nimetatud kodanikud hõlpsalt kõrvale hiilida siseriiklikest õigusnormidest, mis puudutavad välismaalaste riiki lubamist ja seal viibimist, jättes ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 58 lõike 1, ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõike 1 ning ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 59 lõike 1 ilma nende tarvilikust mõjust.

34 Siinkohal tuleb arvestada, et Bulgaaria, Poola või Slovakkia kodanik, kes, vastamata nõuetele, mille kohaselt neile riiki sisenemise õigus on antud, ei allu siseriiklike ametiasutuste asjakohasele kontrollile, ei saa sellistest tingimustest kõrvalehoidmiseks assotsiatsioonilepingute asutamisõigust puudutavatele sätetele tugineda.

35 Teiseks, mis puudutab olukorda, kui Bulgaaria, Poola või Slovakkia kodanik, kes esitab Madalmaade territooriumil assotsiatsioonilepingu alusel elamisloataotluse ettevõtlusega tegelemise eesmärgil, väidab end ilmselgelt täitvat olulisi tingimusi, mida oleks tulnud kontrollida Madalmaade õigusaktidega kehtestatud eelkontrollisüsteemi raames, siis on kindel, et Euroopa Kohus leidis eespool viidatud Barkoci ja Maliku otsuse punktis 74, et ühenduste ja Tšehhi vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 3 ja artikli 59 lõikega 1 ei ole vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädevad immigratsiooniasutused nõuavad, et Tšehhi kodanik hangiks enne sellesse liikmesriiki suundumist sisenemise loa, mille andmisel kontrollitakse olulistele tingimustele vastavust, nagu on sätestatud Immigration Rules'i punktis

212, tingimusel et vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused kasutavad sellesse riiki saabumisel nimetatud lepingu alusel ettevõtlusega tegelemise eesmärgil esitatud sisenemise loa taotluste osas oma kaalutlusõigust nii, et sisenemise luba võiks anda sisenemise loata Tšehhi kodanikule mõnel muul, kui Immigration Rules'i alusel juhul, kui viimase taotlus täidab ilmselgelt samu olulisi tingimusi, mida oleks kohaldatud, kui ta oleks taotlenud sisenemise luba Tšehhi Vabariigis.

36 Siiski, nagu Euroopa Kohus leidis nimetatud Barkoci ja Maliku otsuse punktis 72, osas, milles vastuvõtva liikmesriigi pädevate immigratsiooniasutuste tava on jätta kohaldamata kohustuslikud tingimused, mille kohaselt peab isikutel olema sisenemise luba, mis näib olevat eelkontrollisüsteemi loogika kohane ning ühenduste ja Tšehhi vahelise assotsiatsioonilepingu järgi õigustatud, ei ole ametiasutuste menetlus kaalutlusõigust kasutades taotleja individuaalse olukorra puhul ja otsustamaks, kas assotsiatsioonilepingu alusel esitatud taotlus on põhjendatud, üldsegi põhjendatud juhul, kui taotlus esitati liikmesriiki saabumisel, võrreldes sellega, kui Tšehhi kodanik esitab riiki sisenemise loa taotluse.

37 Nagu siseriiklik kohus ja Euroopa Kohtule märkusi esitanud valitsused on märkinud, siis erinevalt Ühendkuningriigis valitsevast olukorrast ei ole Madalmaade õiguskorras pädevatel immigratsiooniasutustel niisugust kaalutlusõigust. Asjaomases liikmesriigis asuva Madalmaade diplomaatilise esinduse või konsulaadi poolt antud tähtajalise elamisloata puudub siseriikliku õiguse kohaselt mainitud ametiasutustel sisuliselt pädevus anda assotsiatsioonilepingute alusel elamisluba ettevõtlusega tegelemise eesmärgil ning kontrollida siinkohal, kas sellise loa andmise olulised tingimused on täidetud.

38 Ilma et piirataks liikmesriikide võimalust kehtestada eelkontrollisüsteem, millega kaasneb võimalus kontrollida vahetult riigi territooriumil esitatud taotlusi, on sellise Madalmaades kasutusel oleva eelkontrollikohustuse loogika kohane ja assotsiatsioonilepinguga lubatud, et liikmesriik sätestab oma õiguskorras, et juhul kui ei ole täidetud nõue, et eelnevalt on saadud tähtajaline elamisluba ettevõtluseks selles riigis, kust isik pärineb või kus ta alaliselt elab, jätavad kõnealuste liikmesriikide pädevad ametiasutused rahuldamata niisuguste Bulgaaria, Poola või Slovakkia kodanike elamisloataotlused, kes tuginevad vastavalt ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikele 1, ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõikele 3, ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikele 3, ning seda olenemata sellest, kas niisuguse tähtajalise elamisloa saamise olulised tingimused on tegelikult täidetud või mitte (vt analoogia põhjal eespool viidatud Gloszczuki otsus, punkt 70 ja Kondova otsus, punkt 75).

39 Kõigest eeltoodust tuleneb, et esitatud küsimustele tuleb vastata järgmiselt:

— Ühenduste ja Bulgaaria vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 1 koostoimes artikli 59 lõikega 1, ühenduste ja Poola vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 44 lõikega 3 koostoimes artikli 58 lõikega 1, ühenduste ja Slovakkia vahelise assotsiatsioonilepingu artikli 45 lõikega 3 koostoimes artikli 59 lõikega 1 ei ole põhimõtteliselt vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis hõlmavad eelkontrollisüsteemi, mille puhul seatakse kõnealusesse riiki füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise eesmärgil sisenemise tingimuseks, et kõnealuse liikmesriigi diplomaatiline esindus või konsulaat on riigis, kust asjaomane isik

pärineb või alaliselt elab, andnud tähtajalise elamisloa. Niisugune kord võib kehtiva korra kohaselt seada kõnealuste lubade andmise tingimuseks selle, et asjaomane isik tõendab, et ta tõesti kavatseb hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks olemata samal ajal palgatöötaja, ei taotle sotsiaalse iseloomuga toetusi ning et tal on alguses piisavalt rahalisi vahendeid tegutsemaks füüsilisest isikust ettevõtjana ja arvestatavad eduvõimalused. Niisugune eelnevalt antavate elamislubade kord peab siiski tuginema lihtsalt ligipääsetavale menetlussüsteemile, mille puhul suudetakse asjaomasele isikule tagada, et nende taotlust käsitletakse mõistliku aja jooksul ja objektiivselt ning et loa võimaliku andmata jätmise peale saab kaevata kohtusse;

— nimetatud assotsiatsioonilepingu sätteid tuleb tõlgendada nii, et need ei välista põhimõtteliselt ka seda, et niisugused siseriiklikud õigusaktid sätestavad, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused jätavad selle riigi territooriumil nimetatud assotsiatsioonilepingute kohaselt ettevõtluse eesmärgil esitatud elamisloataotluse rahuldamata, kui taotlejal puudub nimetatud õigusaktides nõutud tähtajaline elamisluba;

— siinkohal ei ole tähtsust sellel, et taotleja väidab end ilmselgelt täitvat tähtajalise elamisloa ja füüsilisest isikust ettevõtja elamisloa andmise olulisi tingimusi, ega sellel, et kõnealune taotleja elab vastuvõtvas liikmesriigis taotluse esitamise ajal seaduslikult muul alusel, kui ilmneb, et ta ei vasta kindlatele tingimustele, mis on seotud tema lubamisega sellesse liikmesriiki ja eriti tema riigis viibimise lubatud kestusega.

Kohtukulud

40 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud nimetatud poolte omasid, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Bulgaaria Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 19. detsembri 1994. aasta otsusega 94/908/ESTÜ, EÜ, Euratom, artikli 45 lõikega 1 koostoimes artikli 44 lõikega 3, Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Poola Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 13. detsembri 1993. aasta otsusega 93/743/Euratom, ESTÜ, artikli 58 lõikega 1 koostoimes artikli 45 lõikega 3 ja Euroopa lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Slovaki Vabariigi vahel, mis on heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 19. detsembri 1994. aasta otsusega 94/909/ESTÜ, EÜ, Euratom, artikli 45 lõikega 3 koostoimes artikli 59 lõikega 1 ei ole põhimõtteliselt vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis hõlmavad eelkontrollisüsteemi, mille puhul seatakse kõnealusesse riiki füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise eesmärgil sisenemise tingimuseks, et kõnealuse liikmesriigi diplomaatiline esindus või konsulaat on riigis, kust asjaomane isik pärineb või alaliselt elab, andnud tähtajalise**

elamisloa. Niisugune kord võib kehtiva korra kohaselt seada kõnealuste lubade andmise tingimuseks selle, et asjaomane isik tõendab, et ta tõesti kavatseb hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks olemata samal ajal palgatöötaja, ei taotle sotsiaalse iseloomuga toetusi ning et tal on alguses piisavalt rahalisi vahendeid tegutsemaks füüsilisest isikust ettevõtjana ja arvestatavad eduvõimalused. Niisugune eelnevalt antavate elamislubade kord peab siiski tuginema lihtsalt ligipääsetavale menetlussüsteemile, mille puhul suudetakse asjaomasele isikule tagada, et nende taotlust käsitletakse mõistliku aja jooksul ja objektiivselt ning et loa võimaliku andmata jätmise peale saab kaevata kohtusse.

2. **Nimetatud assotsiatsioonilepingu sätteid tuleb tõlgendada nii, et need ei välista põhimõtteliselt ka seda, et niisugused siseriiklikud õigusaktid sätestavad, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused jätavad selle riigi territooriumil nimetatud assotsiatsioonilepingute kohaselt ettevõtluse eesmärgil esitatud elamisloataotluse rahuldamata, kui taotlejal puudub nimetatud õigusaktides nõutud tähtajaline elamisluba.**

3. **Siinkohal ei ole tähtsust sellel, et taotleja väidab end ilmselgelt täitvat tähtajalise elamisloa ja füüsilisest isikust ettevõtja elamisloa andmise olulisi tingimusi, ega sellel, et kõnealune taotleja elab vastuvõtvas liikmesriigis taotluse esitamise ajal seaduslikult muul alusel, kui ilmneb, et ta ei vasta kindlatele tingimustele, mis on seotud tema lubamisega sellesse liikmesriiki ja eriti tema riigis viibimise lubatud kestusega.**

Allkirjad