A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2004. november 16. *

A C-327/02. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Rechtbank te 's-Gravenhage (Hollandia) a Bírósághoz 2002. szeptember 18-án érkezett 2002. szeptember 16-i határozatával terjesztett elő az előtte

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Az eljárás nyelve: holland.

Jolanta Monika Rusiecka

és

a **Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas és R. Silva de Lapuerta tanácselnökök, J.-P. Puissochet (előadó), R. Schintgen, S. von Bahr és J. N. Cunha Rodrigues bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: M.-F. Contet főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2003. december 2-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett írásbeli észrevételeket:

— L. G. Panayotova, R. M. Kalcheva és I. M. Lis képviseletében R. van Asperen advocaat,

— a holland kormány képviseletében S. Terstal és J. van Bakel, meghatalmazotti minőségben,

— a görög kormány képviseletében M. Apessos és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben,

— a francia kormány képviseletében C. Bergeot-Nunes, meghatalmazotti minőségben,

— az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében P. J. Kuijper és H. van Vliet, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2004. február 19-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Bolgár Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1994. december 19-i 94/908/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal (HL L 358., 1. o.) jóváhagyott Európa-megállapodás (a továbbiakban: Közösségek–Bulgária megállapodás) 45. cikke (1) bekezdésének és 59. cikke (1) bekezdésének, az

egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Lengyel Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1993. december 13-i 93/743/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal (HL L 348., 1. o.) jóváhagyott Európa-megállapodás (a továbbiakban: Közösségek–Lengyelország megállapodás) 44. cikke (3) bekezdésének és 58. cikke (1) bekezdésének, valamint az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Szlovák Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1994. december 19-i 94/909/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal (HL L 359., 1. o.) jóváhagyott Európa-megállapodás (a továbbiakban: Közösségek–Szlovákia megállapodás; a továbbiakban együttesen: társulási megállapodások) 45. cikke (3) bekezdésének és 59. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 A kérelem az egyrészről L. G. Panayotova és R. M. Kalcheva bolgár állampolgárok, valamint I. M. Lis, I. L. Topa és J. M. Rusiecka lengyel állampolgárok, illetve L. Sopova szlovák állampolgár és másrészről a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (a külföldiekkel és az integrációval kapcsolatos kérdésekért felelős miniszter) között folyamatban lévő eljárásban annak tárgyban merült fel, hogy ez utóbbi elutasította az előbbiek által önálló vállalkozóként keresőtevékenység végzése céljából benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmüket.

Jogi keret

A közösségi jogi szabályozás

3 A Közösségek–Bulgária társulási megállapodás 45. cikkének (1) bekezdése, amely a megállapodás IV. címében található a következőket mondja ki:

„A tagállamok a megállapodás hatálybalépésétől kezdve a bolgár vállalkozások és állampolgárok letelepedéséhez és a területükön letelepedett bolgár vállalkozások és állampolgárok tevékenységéhez a XVa. mellékletben említett területek kivételével olyan elbánást biztosítanak, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalkozásaiknak és állampolgárainak biztosítottnál."

4 A fenti megállapodás 59. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A IV. cím alkalmazásában a megállapodás egyetlen rendelkezése sem akadályozza meg a Feleket abban, hogy a természetes személyek beutazására, tartózkodására, foglalkoztatására, munkakörülményeire, letelepedésére, valamint a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó jogszabályaikat alkalmazzák, feltéve, hogy ezt nem teszik olyan módon, amely hatálytalanítja vagy csorbítja a Feleket a megállapodás valamely kifejezett rendelkezése alapján megillető előnyöket. [...]»

5 A Közösségek–Lengyelország megállapodás 44. cikkének (3) bekezdése és 58. cikkének (1) bekezdése, valamint a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikkének (3) bekezdése és 59. cikkének (1) bekezdése a Közösségek–Bulgária megállapodás 45. cikkének (1) bekezdéséhez és 59. cikkének (1) bekezdéséhez hasonló kifejezésekkel került megfogalmazásra.

A holland szabályozás

6 A Vreemdelingenwet 1994 (a külföldiekről szóló, 1994. évi törvény, a továbbiakban: a Vreemdelingenwet) 16a. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelmet csak akkor vizsgálják meg, ha a külföldi állampolgár érvényes ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezik. Ugyanezen cikk (3) és (4) bekezdése a külföldi állampolgárok bizonyos kategóriáit mentesíti e feltétel alól, míg ugyanezen rendelkezés (6) cikke előírja, hogy a kérelmezők nagyon különleges egyedi esetekben mentesíthetők e feltételek alól.

7 Az ideiglenes tartózkodási engedélyt a külföldi állampolgár a származási országban vagy a tartós tartózkodás helyének országában kérelmezheti a holland diplomáciai vagy konzuli képviselettől. Azt akkor adják ki, ha a kérelmező teljesíti a tartózkodási engedély megszerzéséhez megkövetelt érdemi feltételeket. Hacsak a körülmények nem változtak meg, vagy nem bizonyosodik be, hogy a kérelmező nem valós adatok alapján kapott ideiglenes tartózkodási engedélyt, az ilyen engedély jogosultja a Hollandiába történő megérkezését követően tartózkodási engedélyt kaphat.

8 A három hónapot nem meghaladó tartózkodást a bolgár állampolgárok vonatkozásában vízum kibocsátásától tették függővé. A lengyel és a szlovák állampolgárok három hónapig szabad tartózkodási joggal rendelkeznek (a továbbiakban: szabad időszak) a Vreemdelingenwet 8. cikkének és a Vreemdelingenbesluit 1994 (a külföldiekről szóló, 1994-es rendelet) 46. cikke (1) bekezdése c) pontjának összefüggő rendelkezéseivel összhangban. A Vreemdelingenbesluit 1994 46. cikkének (2) bekezdése értelmében ez a szabad időszak automatikusan lejár, ha ennek folyamán az érintett tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújt be.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 Az alapeljárás felperesei által Hollandiában önálló vállalkozóként keresőtevékenység folytatása céljából benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmeket Groningen (Hollandia) területi rendőrfőnöke azzal az indokkal utasította el, hogy nem rendelkeznek a Vreemdelingenwet 16a. cikkének (1) bekezdésében megkövetelt ideiglenes tartózkodási engedéllyel. Az elutasítások ellen benyújtott panaszokat a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie 2001. január 22. és május 1. között meghozott határozataiban megalapozatlannak nyilvánította.

10 A fenti határozatok ellen benyújtott kereseteket elbíráló Rechtbank te 's–Gravenhage először is úgy ítélte meg, hogy az alapeljárás felperesei nem hivatkozhatnak a Vreemdelingenwet 16a. cikkének (3), (4) és (6) cikkében előírt egyetlen kivételre sem.

11 A fenti bíróság ezt követően megjegyzi, hogy a C-63/99. sz. Gloszczuk-ügyben 2001. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-6369. o.) 86. pontjában, a C-235/99. sz. Kondova-ügyben ugyanekkor hozott ítélet (EBHT 2001., I-6427. o.) 91. pontjában, valamint a C-257/99. sz., Barkoci és Malik ügyben ugyanekkor hozott ítélet (EBHT 2001., I-6557. o.) 83. pontjában, amelyet olyan jogviták keretében hozott, ahol az Egyesült Királyság jogszabályait kellett alkalmazni, a Bíróság kimondta, hogy a Közösségek által kötött társulási megállapodásokban található, letelepedési jogra vonatkozó rendelkezésekkel elvben nem ellentétes az, hogy a tagállamok a területükre való beutazást ideiglenes tartózkodási engedély előzetes kibocsátásának követelményétől teszik függővé.

12 A bíróság e tekintetben különösen arra mutat rá, hogy a fent hivatkozott Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet rendelkező részének 4. pontjában a Bíróság — a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikkének (3) bekezdésével és 59. cikkének (1) bekezdésével azonos kifejezésekkel megfogalmazott rendelkezések, azaz egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Cseh Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1994. december 19-i 94/910/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal (HL L 360., 1. o.) jóváhagyott Európa-megállapodás (a továbbiakban: Közösségek-Cseh Köztársaság megállapodás) 45. cikkének (3) bekezdése és 59. cikkének (1) bekezdése kapcsán — úgy határozott, hogy:

„A fenti társulási megállapodás 59. cikke (1) bekezdése első mondatának végén előírt feltételt úgy kell értelmezni, hogy a tartózkodás helyének országában a fogadó tagállamba való beutazás előtt előzetesen kibocsátott beutazási engedély birtoklására vonatkozó kötelezettségnek — amelynek kibocsátása olyan alapfeltételektől függ, mint az [Egyesült Királyság] Immigration Rules ([House of Common Paper 395], a továbbiakban: Immigration Rules) 212. pontjában előírt feltételek — nem célja, és nem is következménye, hogy lehetetlenné vagy jelentősen nehezebbé tegye az e

megállapodás 45. cikkének (3) bekezdése által a cseh állampolgárok számára biztosított jogok gyakorlását, amennyiben a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai mérlegelési jogkörüket oly módon gyakorolják a fenti megállapodás alapján letelepedés céljából a tagállamba való érkezés időpontjában benyújtott beutazási kérelmek elbírálásakor, hogy az Immigration Rulestól eltérő alapon beutazási engedélyt kaphat valamely beutazási engedéllyel nem rendelkező cseh állampolgár, ha ez utóbbi személy kérelme világosan és nyilvánvalóan megfelel ugyanazoknak az érdemi követelményeknek, amelyeket akkor kellene alkalmazni, ha a Cseh Köztársaságban kérte volna a beutazási engedélyt."

13 A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a fent hivatkozott, Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet 69. pontjában a Bíróság mindazonáltal a következőket állapította meg:

„[...] anélkül ugyanakkor, hogy szükség lenne annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy a társulási megállapodás 59. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi-e a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai számára, hogy elutasítsák a beutazási engedéllyel nem rendelkező cseh állampolgár területükre történő belépését, elegendő annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a brit hatóságok által a bevándorlás területén alkalmazott nemzeti jogszabályok összessége — beleértve a Secretary of State [of Home Department] arra irányuló diszkrecionális jogkörének gyakorlását is, hogy a beutazási engedély birtoklására vonatkozó feltétel egyéni esetekben mellőzhető — összeegyeztethetőnek tűnik-e a fenti 59. cikk (1) bekezdése első mondatának végén előírt feltétellel."

14 E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a fent hivatkozott, Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet rendelkező részének 4. pontjában szereplő válasz, az ítélet 69. pontja alapján tekintve, kizárólag az Egyesült Királyság jogszabályainak sajátosságait figyelembe véve született-e meg. E tekintetben arra hivatkozik, hogy a holland jog ettől eltérően a Vreemdelingenwet 16a. cikkében kifejezetten előírt eseteken kívül nem teszi lehetővé, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság ideiglenes tartózkodási engedély birtoklása hiányában tartózkodási engedélyt bocsásson ki az alapügy felperesei számára.

15 A fenti bíróság végül kiemeli, hogy a megkövetelt vízum kibocsátásának hiányában Panayotova és Kalcheva nem jogszerűen tartózkodott Hollandiában, amikor az e tagállamban való letelepedés céljából a tartózkodási engedély iránti kérelmüket benyújtották. A helyzet ezzel szemben kevésbé világos az alapügy többi felperesét illetően, akiknek a három hónapot nem meghaladó tartózkodása nincs vízumkötelezettség alá rendelve Hollandiában, így e tekintetben jogosultak a jelen ítélet 8. pontjában hivatkozott szabad időszakra, tehát jogszerűen tartózkodhattak ebben a tagállamban a tartózkodási engedély iránti kérelmük benyújtása előtt.

16 E körülmények között a Rechtbank te 's-Gravenhage felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A Bíróság által a C-257/99. sz., Barkoci és Malik ügyben 2001. [szeptember] 27-én hozott ítéletben a negyedik kérdésre adott választ úgy kell-e értelmezni, hogy az a tény, hogy a társulási megállapodás alapján letelepedés céljából Hollandiában benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet elbíráló hatáskörrel rendelkező hatóság az ideiglenes tartózkodási engedély hiánya folytán nem vizsgálja érdemben a kérelmet, nincs összhangban a Bulgáriával kötött társulási megállapodás 59. cikke (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 45. cikkének (1) bekezdésével, a Lengyelországgal kötött társulási megállapodás 58. cikkével összefüggésben értelmezett 44. cikkének (3) bekezdésével és a Szlovák Köztársasággal kötött társulási megállapodás 59. cikkével összefüggésben értelmezett 45. cikkének (3) bekezdésével? Az a tény, hogy a beutazáshoz szükséges érdemi feltételeket az érintett egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti, hatással van-e az e kérdésre adandó válaszra?

2) Az a tény, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtása időpontjában a személy jogszerűen tartózkodik Hollandiában, adott esetben nem ideiglenes tartózkodási engedély alapján, hanem más jogcímen — például a Vreemdelingenwet 8. cikkében előírt, „szabadnak" nevezett időszak alapján — hatással van-e az első kérdésre adott válaszra, és adott esetben, milyen mértékben?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

17 A kérdést előterjesztő bíróság két kérdésével — amelyeket együtt kell megvizsgálni — lényegében arra keresi a választ, hogy a társulási megállapodások vonatkozó rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek értelmében a társulási megállapodás alapján önálló vállalkozóként való letelepedés céljából a tagállam területén benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet további vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha a kérelmező nem rendelkezik az érintett származási országában vagy tartós tartózkodási helyének államában működő diplomáciai vagy konzuli képviselete által kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel, még akkor is, ha kérelme benyújtásának időpontjában a fenti tagállamban — nem önálló vállalkozóként, hanem más jogcímen — jogszerűen tartózkodik, valamint önálló vállalkozóként egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti az ideiglenes tartózkodási engedély és a tartózkodási engedély megadására vonatkozó érdemi feltételeket.

18 A Közösségek–Bulgária megállapodás 45. cikke (1) bekezdésének, a Közösségek–Lengyelország megállapodás 44. cikke (3) bekezdésének és a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikke (3) bekezdésének közvetlen hatályából következően a jogaikat érvényesíteni kívánó bolgár, lengyel és szlovák állampolgároknak joguk van a fogadó tagállam bíróságai előtt e rendelkezésekre hivatkozni annak ellenére is, hogy továbbra is e tagállamnak a hatóságai rendelkeznek hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy a fenti állampolgárokra a beutazás, a tartózkodás és a letelepedés terén a nemzeti jogszabályokat alkalmazzák a Közösségek–Bulgária megállapodás 59. cikke (1) bekezdésével a Közösségek–Lengyelország megállapodás 58. cikke (1) bekezdésével és a Közösségek–Szlovákia megállapodás 59. cikke (1) bekezdésével összhangban (lásd a fent hivatkozott Głoszczuk-ügyben hozott ítélet 38. pontját, a Kondova-ügyben hozott ítélet 39. pontját, valamint a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8615. o.] 28. pontját).

19 Ugyan az előző pontban hivatkozott első három rendelkezésben meghatározott letelepedési jogából szükségszerűen következik a beutazási és a tartózkodási jog biztosítása, az utolsó három rendelkezésből azonban az következik, hogy a beutazási és a tartózkodási jog nem abszolút jog, a fogadó tagállamnak az ezen állampolgárok beutazására, tartózkodására és letelepedésére vonatkozó szabályai adott esetben korlátozhatják gyakorlásukat (a fent hivatkozott Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 51. pontja, a Kondova-ügyben hozott ítélet 54. pontja és a Jany és társai ügyben hozott ítélet 28. pontja).

20 A Közösségek–Bulgária megállapodás 59. cikkének (1) bekezdésében, a Közösségek–Lengyelország megállapodás 58. cikkének (1) bekezdésében és a Közösségek–Szlovákia megállapodás 59. cikkének (1) bekezdésében megállapított feltételeknek való megfelelés érdekében a letelepedési jogra vonatkozóan a fogadó tagállam jogalkotása által a bevándorlás területén bevezetett korlátozásoknak alkalmasnak kell lenniük a kitűzött cél megvalósítására, és e cél elérése tekintetében nem jelenthetnek olyan beavatkozást, amelyek e jogok gyakorlását lehetetlenné vagy lényegesen nehezebbé téve veszélyeztethetik a fenti Közösségek–Bulgária megállapodás 45. cikkének (1) bekezdésében, a Közösségek–Lengyelország megállapodás 44. cikkének (3) bekezdésében és a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikkének (3) bekezdésében a bolgár, a lengyel és a szlovák állampolgárok számára biztosított jogok lényegét (a fent hivatkozott Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 56. pontja és a Kondova-ügyben hozott ítélet 59. pontja).

21 E tekintetben az olyan rendelkezésekkel, mint a Közösségek-Bulgária megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (1) bekezdése, a Közösségek–Lengyelország megállapodás együttesen értelmezett 58. cikkének (1) bekezdése és 44. cikkének (3) bekezdése és a Közösségek-Szlovákia megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (3) bekezdése, főszabály szerint nem ellentétes az olyan előzetes ellenőrző rendszer, amely a beutazási és tartózkodási engedélynek a bevándorlás területén hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság általi kibocsátását attól teszi függővé, hogy a kérelmező

bizonyítja, hogy valóban önálló vállalkozói tevékenységbe kíván kezdeni anélkül, hogy egyidejűleg munkavállalóként dolgozna, vagy közpénzekért folyamodna, valamint hogy már kezdettől fogva elegendő pénzeszközzel rendelkezik a kérdéses önálló vállalkozói tevékenység végzéséhez, és a vállalkozói tevékenység sikerének ésszerű esélye van (a fent hivatkozott Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 86. pontja, a Kondova-ügyben hozott ítélet 91. pontja és a Jany és társai ügyben hozott ítélet 31. pontja).

22 Az ilyen, a kérelmező által megjelölt tevékenység pontos jellegét ellenőrző, a fogadó tagállamba való indulás előtt előzetesen működtetett nemzeti rendszer ugyanis jogszerű célkitűzést követ, amennyiben lehetővé teszi az érintett országok e rendelkezésekre hivatkozó állampolgárai beutazási és tartózkodási joga gyakorolásának kizárólag azokra történő korlátozását, akik e rendelkezések jogosultjai (a fent hivatkozott Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 58. pontja, Kondova-ügyben hozott ítélet 61. pontja és a Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet 62. pontja).

23 Az ilyen ellenőrző rendszer igazolható továbbá azon tény alapján, hogy az érdemi feltételek ellenőrzése és azok a részletes vizsgálatok, amelyek e rendelkezésből következnek, könnyebben végrehajthatók a származási államban, mind a nyelvi, mind pedig a valamely tagállamban letelepedni szándékozó külföldi állampolgárok helyzetével kapcsolatos információkhoz való hozzájutásra vonatkozó szempontokra tekintettel (lásd a fent hivatkozott Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet 65. és 66. pontját).

24 Az ilyen előzetes ellenőrző rendszert már bevezetett tagállamtól megkövetelni azt, hogy ezenfelül írja elő azt is, hogy a hatóságai kötelesek megvizsgálni minden, a társulási megállapodások alapján a területén benyújtott kérelmet, magában hordozza a három hónapot nem meghaladó turisztikai vagy más célú tartózkodások

alkalmával benyújtott kérelmek tömegének veszélyét. Amint azt a holland, a görög és a francia kormány hangsúlyozta, az ilyen helyzet veszélyeztethetné az érintett tagállam által bevezetett kötelező előzetes ellenőrző rendszert, valamint — figyelembe véve a kérelmek vizsgálatához kapcsolódó határidőket és az elutasító határozatokkal szemben esetlegesen kezdeményezett eljárásokat — ezen tagállam azon szabadságát, hogy területére csak akkor biztosítson szabad vagy egyszerűsített beutazást, ha a tervezett tartózkodás nem haladja meg a rövid időtartamot. Ugyanakkor veszélyeztetné a Közösségek–Lengyelország megállapodás 58. cikke (1) bekezdése és a Közösségek–Szlovákia, valamint a Közösségek–Bulgária megállapodás 59. cikke (1) bekezdése rendelkezéseinek hatékony érvényesülését is.

25 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz semmilyen pontosítást azon érdemi követelményeket illetően, amelyektől az alkalmazandó holland szabályozás az ideiglenes tartózkodási engedély kibocsátását függővé teszi, így a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia adott esetben, hogy a jelen ítélet 22. pontjában meghatározott célkitűzés megvalósításának biztosítására alkalmasak-e a fenti követelmények (lásd a Jany és társai ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló tények megvalósulásának idején hatályos holland szabályozást illetően a fent hivatkozott ítélet 31. pontját).

26 Pontosítani kell továbbá, hogy az ilyen ideiglenes tartózkodási engedély kibocsátására vonatkozó eljárásjogi feltételeknek biztosítaniuk kell, hogy a társulási megállapodások által biztosított tartózkodási jog gyakorlását ne tegyék lehetetlenné vagy lényegesen nehezebbé.

27 Ebből különösen az következik, hogy az ilyen ideiglenes tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályozásnak olyan eljárási renden kell alapulnia, amely könnyen hozzáférhető, és alkalmas arra, hogy az érintett részére kérelme ésszerű határidőn belül történő, tárgyilagos elbírálását oly módon biztosítsa, hogy az engedély

megtagadása bírósági eljárás keretében megtámadható legyen (lásd, analógia útján, a C-157/99. sz., Smits és Peerbooms ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5473. o.] 90. pontját). Ez utóbbi követelmény tekintetében fontos megjegyezni, hogy a közösségi jog megköveteli a nemzeti hatóságok által a közösségi jog alkalmazandó rendelkezéseinek alkalmazásával hozott határozatok hatékony bírósági felülvizsgálatát, és a hatékony bírói jogvédelem elve olyan alapelvnek minősül, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból ered, és amelyet az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke biztosít (lásd különösen a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.] 18. és 19. pontját, valamint a C-467/01. sz. Eribrand-ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-6471. o.] 61. pontját).

28 A fentiekből az következik, hogy ha valamely tagállam olyan rendszert választott, amely a társulási megállapodások rendelkezései szerinti letelepedési célú tartózkodási jog megszerzését a területére való belépést megelőző ellenőrző mechanizmustól teszi függővé, a tagállam lényegében szabadon előírhatja, hogy a bevándorlás területén hatáskörrel rendelkező hatóságai további vizsgálat nélkül elutasítsák a bolgár, a lengyel vagy a szlovák állampolgárok által e célból a területén benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmeket, amennyiben nem rendelkeznek a szükséges ideiglenes tartózkodási engedéllyel, amelyet az e tagállamba való érkezés előtt az érintett származási országában vagy tartós tartózkodási helyének államában működő diplomáciai vagy konzuli képviselete adott ki.

29 A kérdést előterjesztő bíróság azonban azt kérdezi, hogy az ilyen elutasítás összhangban áll-e a társulási megállapodások fenti rendelkezéseivel abban az esetben, ha az érintett — nem önálló vállalkozóként, hanem más jogcímen — jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén a letelepedési célú tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjában, és azt állítja, hogy az ideiglenes tartózkodási engedély és a tartózkodási engedély önálló vállalkozóként történő megszerzéséhez előírt érdemi feltételeket egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti.

30 Először is azon körülményt illetően, hogy az érintettek jogszerűen tartózkodtak Hollandiában a holland jogalkotás által meghatározott szabad időszak alatt, először is azt kell megjegyezni, hogy az olyan nemzeti rendszer keretében, amely a külföldi állampolgárnak önálló vállalkozóként való letelepedés céljából a fogadó tagállamba történő beutazását megelőző, megfelelő ellenőrző intézkedéseken alapul, az érdekelt tagállam területére történő beutazásának más címen történő esetleges átmeneti engedélyezése — az említett ellenőrző intézkedések alapján kiadható beutazási engedély hiányában — semmiképpen sem egyenértékű valamely előzetes vizsgálat alapján kiadott engedéllyel, ezért az érintett nem hivatkozhat eredményesen kizárólag az ilyen átmeneti beutazási engedélyre annak igazolására, hogy megszerezte az önálló vállalkozóként történő letelepedéshez való jogot a kérdéses tagállam területén (lásd analógia útján a fent hivatkozott, Barkoci és Malik ügyben hozott ítélet 77–79. pontját).

31 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából továbbá következik, hogy a Közösségek–Lengyelország megállapodás 58. cikkének (1) bekezdésével, és ebből következően a Közösségek–Bulgária és a Közösségek–Szlovákia megállapodás 59. cikkének (1) bekezdésével összeegyeztethető az, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai azzal az indokkal utasítsák el a fenti Közösségek–Lengyelország megállapodás 44. cikkének (3) bekezdése, a Közösségek–Bulgária megállapodás 45. cikkének (1) bekezdése vagy a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikkének (3) bekezdése alapján benyújtott kérelmeket, hogy a kérelmek benyújtásakor a kérelmező jogellenesen tartózkodott a tagállam területén, mivel a tagállamba történő beutazáshoz szükséges első engedély más jogcímen történő megszerzése érdekében a fenti hatóságoknál valótlan nyilatkozatokat tett, vagy nem tartotta tiszteletben a beutazás valamely kifejezett, a fenti tagállamban történő engedélyezett tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételét (a fent hivatkozott, Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 77. pontja).

32 Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha úgy tűnik, hogy a fenti rendelkezések alkalmazásával benyújtott kérelem nem egyeztethető össze az érintett fogadó tagállamban történő beutazásra vonatkozó kifejezett feltételekkel, nevezetesen a fogadó tagállamban való tartózkodás engedélyezett időtartamára vonatkozó feltétellel.

33 Ugyanis — amint az a jelen ítélet 24. pontjában megállapításra került — ha engedélyeznék a bolgár, lengyel vagy szlovák állampolgároknak, hogy a társulási megállapodások alapján letelepedési engedély iránti kérelmet nyújtsanak be a fogadó tagállamban azon tény ellenére, hogy azzal a kifejezett feltétellel léptek be a tagállam területére, hogy ott legfeljebb három hónap időtartamig tartózkodhatnak, a fenti állampolgárok könnyen megkerülhetnék a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását, következésképpen megfosztanák a Közösségek-Lengyelország megállapodás 58. cikkének (1) bekezdését, valamint a Közösségek-Bulgária és a Közösségek-Szlovákia megállapodás 59. cikkének (1) bekezdését a hatékony érvényesüléstől.

34 E tekintetben meg kell állapítani, hogy azok a bolgár, lengyel és szlovák állampolgárok, akik nem vetik alá magukat a hatóságok megfelelő ellenőrzésének, és nem tesznek eleget azoknak a feltételeknek, amelyekkel a tagállam területére történő beutazást számukra engedélyezték, nem hivatkozhatnak a társulási megállapodások letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseinek védelmére annak érdekében, hogy ezen feltételek alól kivonják magukat.

35 Másodsorban azon körülményt illetően, hogy valamely bolgár, lengyel vagy szlovák állampolgár, aki Hollandia területén a társulási megállapodások alapján letelepedés céljából tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújt be, és állítása szerint egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti azokat az érdemi feltételeket, amelyeket a holland szabályozás által létrehozott előzetes ellenőrző rendszer keretében vizsgálat tárgyává tesznek, bizonyos, hogy a Bíróság a fenti hivatkozott, Barkoci és Malik ügyben hozott ítéletének 74. pontjában kimondta, hogy a Közösségek–Cseh Köztársaság megállapodás 45. cikkének (3) bekezdésével és 59. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes, hogy a fogadó tagállam bevándorlás területén hatáskörrel rendelkező hatóságai megköveteljék, hogy a cseh állampolgárok az ebbe a tagállamba történő indulásuk előtt előzetesen beutazási engedélyt szerezzenek,

amelynek kibocsátása a letelepedés olyan érdemi feltételeinek ellenőrzésétől függ, mint amelyeket az Immigration Rules 212. pontja is előír, amennyiben a hatóságok mérlegelési jogkörüket oly módon gyakorolják a fenti megállapodás alapján letelepedés céljából a tagállamba való érkezés időpontjában benyújtott beutazási kérelmek elbírálásakor, hogy az Immigration Rulestól eltérő alapon beutazási engedélyt kaphat valamely cseh állampolgár, ha ez utóbbi személy kérelme világosan és nyilvánvalóan megfelel ugyanazoknak az érdemi követelményeknek, amelyeket akkor kellene alkalmazni, ha a Cseh Köztársaságba kérte volna a beutazási engedélyt.

36 Azonban — amint a Bíróság a fent hivatkozott, Barkoci és Malik ügyben hozott ítéletének 72. pontjában kijelentette — amennyiben a fogadó tagállam bevándorlás területén hatáskörrel rendelkező hatóságai olyan politikát fogadnak el, amely szerint a beutazási engedély birtoklásának kötelező követelményétől eltekintenek — amely összeegyeztethetőnek tűnik az előzetes ellenőrző rendszer logikájával, valamint azt a Közösségek–Cseh Köztársaság társulási megállapodása is alátámasztja —, a fenti megállapodás alapján e hatóságok a kérelmező egyedi helyzetének megítélésére vonatkozó jogkörük gyakorlása során a fogadó tagállamba történő megérkezéskor a letelepedési engedély megalapozottságának kevésbé kiterjedt vizsgálatát végzik, mint a cseh állampolgár által a tartózkodási országában benyújtott beutazási engedély iránti kérelem vizsgálata esetén.

37 Amint a kérdést előterjesztő bíróság és a Bíróságnál észrevételeiket előterjesztő kormányok kiemelték, a holland jogrendszerben az Egyesült Királyságban érvényesülő helyzethez képest a bevándorlás területén hatáskörrel rendelkező hatóságok nem rendelkeznek ilyen mérlegelési jogkörrel. Ugyanis, az érintett származási államában működő diplomáciai és konzuli képviseletek által kibocsátott ideiglenes tartózkodási engedély hiányában a fenti hatóságok a belső jog értelmében főszabály szerint nem rendelkeznek hatáskörrel a társulási megállapodások szerinti letelepedési célú tartózkodási engedély kibocsátására és e célból annak ellenőrzésére, hogy azok az érdemi feltételek, amelyektől az engedély kibocsátása függ, teljesülnek-e.

38 A tagállamok azon lehetőségének sérelme nélkül, hogy a nemzeti területükön közvetlenül benyújtott kérelmek vizsgálatának lehetőségét is tartalmazó előzetes ellenőrző rendszert írjanak elő, összeegyeztethető az olyan előzetes ellenőrző rendszer logikájával, mint amelyet a Holland Királyság vezetett be, valamint a társulási megállapodások alapján megengedhető, hogy e tagállam engedélyezési rendjében előírja, hogy ha az érintett nem nyújt be származási országában vagy a tartós tartózkodás helyének országában önálló vállalkozóként való letelepedés céljából ideiglenes tartózkodási engedély iránti kérelmet, akkor a fenti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságainak el kell utasítaniuk a Közösségek-Bulgária megállapodás 45. cikkének (1) bekezdésére, a Közösségek–Lengyelország megállapodás 44. cikkének (3) bekezdésére, valamint a Közösségek–Szlovákia megállapodás 45. cikkének (3) bekezdésére hivatkozó bolgár, lengyel és szlovák állampolgárok által előterjesztett tartózkodási engedély iránti kérelmet, függetlenül attól, hogy az ilyen ideiglenes tartózkodási engedély megszerzésének érdemi feltételei ténylegesen teljesülnek-e, vagy sem (lásd, analógia útján, a fent hivatkozott Gloszczuk-ügyben hozott ítélet 70. pontját és a Kondova-ügyben hozott ítélet 75. pontját).

39 A fentiekből tehát az következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat kell adni:

— Az olyan rendelkezésekkel, mint a Közösségek–Bulgária megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (1) bekezdése, a Közösségek–Lengyelország megállapodás együttesen értelmezett 58. cikkének (1) bekezdése és 44. cikkének (3) bekezdése és a Közösségek–Szlovákia megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (3) bekezdése, főszabály szerint nem ellentétes az olyan előzetes ellenőrző rendszert létrehozó tagállami szabályozás, amely az adott tagállamba önálló vállalkozóként való letelepedés céljából történő beutazás feltételeként az érintett származási országában vagy tartós tartózkodási helyének államában működő

diplomáciai vagy konzuli képviselete által kiadott ideiglenes tartózkodási engedély megszerzését írja elő. Az ilyen rendszer érvényesen teheti függővé az említett engedély kibocsátását attól a feltételtől, hogy a kérelmező bizonyítja, hogy valóban önálló vállalkozói tevékenységbe kíván kezdeni anélkül, hogy egyidejűleg munkavállalóként dolgozna, vagy közpénzekért folyamodna, valamint hogy már kezdettől fogva elegendő pénzeszközzel rendelkezik a kérdéses önálló vállalkozói tevékenység végzéséhez, és a vállalkozói tevékenység sikerének ésszerű esélye van. Az ilyen ideiglenes tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályozásnak olyan eljárási renden kell alapulnia, amely könnyen hozzáférhető, és alkalmas arra, hogy az érintett részére kérelme ésszerű határidőn belül történő, tárgyilagos elbírálását oly módon biztosítsa, hogy az engedély megtagadása bírósági eljárás keretében megtámadható legyen

— a társulási egyezmények fenti rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal az ilyen nemzeti szabályozás főszabály szerint még akkor sem ellentétes, ha ez alapján a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai a tartózkodási engedély iránt, a társulási egyezmény szerinti letelepedés céljából az adott állam területén benyújtott kérelmet elutasítják, amennyiben a kérelmező nem rendelkezik az e szabályozás értelmében megkövetelt ideiglenes tartózkodási engedéllyel;

— e tekintetben nem bír jelentőséggel az a tény, hogy a kérelmező — állítása szerint — az ideiglenes tartózkodási engedély és a letelepedési célú tartózkodási engedély megadásának érdemi feltételeit egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti, vagy az a körülmény, hogy a kérelmező a kérelem benyújtásakor más jogcímen jogszerűen tartózkodik a fogadó államban, amennyiben ez összeegyeztethetetlennek tűnik az érdekeltnek az említett tagállamba történő beutazása kifejezett feltételeivel és különösen a tartózkodás megengedett időtartamára vonatkozó feltételekkel.

A költségekről

40 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **Az olyan rendelkezésekkel, mint az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Bolgár Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1994. december 19-i 94/908/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal jóváhagyott Európa-megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (1) bekezdése, az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Lengyel Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1993. december 13-i 93/743/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal jóváhagyott Európa-megállapodás együttesen értelmezett 44. cikkének (3) bekezdése és 58. cikkének (1) bekezdése, valamint az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Szlovák Köztársaság közötti társulást létrehozó, az 1994. december 19-i 94/909/ESZAK-EK-Euratom tanácsi és bizottsági határozattal jóváhagyott Európa-megállapodás együttesen értelmezett 59. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (3) bekezdése, főszabály szerint nem ellentétes az olyan előzetes ellenőrző rendszert létrehozó tagállami szabályozás, amely az adott tagállamba önálló vállalkozóként való letelepedés céljából történő beutazás feltételeként az érintett származási országában vagy tartós tartózkodási helyének államában működő diplomáciai vagy konzuli képviselete által kiadott ideiglenes tartózkodási engedély megszerzését írja elő. Az ilyen rendszer érvényesen teheti függővé**

az említett engedély kibocsátását attól a feltételtől, hogy a kérelmező bizonyítja, hogy valóban önálló vállalkozói tevékenységbe kíván kezdeni anélkül, hogy egyidejűleg munkavállalóként dolgozna, vagy közpénzekért folyamodna, valamint hogy már kezdettől fogva elegendő pénzeszközzel rendelkezik a kérdéses önálló vállalkozói tevékenység végzéséhez, és a vállalkozói tevékenység sikerének ésszerű esélye van. Az ilyen ideiglenes tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályozásnak olyan eljárási renden kell alapulnia, amely könnyen hozzáférhető, és alkalmas arra, hogy az érintett részére kérelme ésszerű határidőn belül történő, tárgyilagos elbírálását oly módon biztosítsa, hogy az engedély megtagadása bírósági eljárás keretében megtámadható legyen.

2) A társulási egyezmények fenti rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal az ilyen nemzeti szabályozás főszabály szerint még akkor sem ellentétes, ha ez alapján a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai a tartózkodási engedély iránt, a társulási egyezmény szerinti letelepedés céljából az adott állam területén benyújtott kérelmet elutasítják, amennyiben a kérelmező nem rendelkezik az e szabályozás értelmében megkövetelt ideiglenes tartózkodási engedéllyel.

3) E tekintetben nem bír jelentősséggel az a tény, hogy a kérelmező — állítása szerint — az ideiglenes tartózkodási engedély és a letelepedési célú tartózkodási engedély megadásának érdemi feltételeit egyértelműen és nyilvánvalóan teljesíti, vagy az a körülmény, hogy a kérelmező a kérelem benyújtásakor más jogcímen jogszerűen tartózkodik a fogadó államban, amennyiben ez összeegyeztethetetlennek mutatkozik az érdekeltnek az említett tagállamba történő beutazása kifejezett feltételeivel és különösen a tartózkodás megengedett időtartamára vonatkozó feltételekkel.

Aláírások