SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 16. novembra 2004*

V zadevi C-327/02,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Rechtbank te 's-Gravenhage (Nizozemska) z odločbo z dne 16. septembra 2002, ki je prispela na Sodišče 18. septembra 2002, v postopku v glavni stvari

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Jezik postopka: nizozemščina.

Jolanta Monika Rusiecka,

proti

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, sodniki, in R. Silva de Lapuerta, sodnica, predsedniki senatov, J.-P. Puissochet (poročevalec), R. Schintgen, S. von Bahr in J. N. Cunha Rodrigues, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. decembra 2003,

na podlagi pisnih stališč, ki so jih predložili:

— za L. G. Panayotovo, R. M. Kalchevo in I. M. Lis R. van Asperen, odvetnik,

— za nizozemsko vlado S. Terstal in J. van Bakel, zastopnici,

— za grško vlado M. Apessos in K. Boskovits, zastopnika,

— za francosko vlado C. Bergeot-Nunes, zastopnica,

— za Komisijo Evropskih skupnosti P. J. Kuijper in H. van Vliet, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. februarja 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 45(1) in 59(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Bolgarijo, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 94/908/ESPJ, ES, EUROATOM z dne 19. decembra 1994 (UL L 358, str. 1, v nadaljevanju: sporazum Skupnosti-Bolgarija); členov 44(3) in 58(1) Evropskega

sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Poljsko, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 93/743/EUROATOM, ESPJ, ES z dne 13. decembra 1993 (UL L 348, str. 1, v nadaljevanju: sporazum Skupnosti-Poljska), ter členov 45(3) in 59(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Slovaško, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 94/909/ESPJ, ES, EUROATOM z dne 19. decembra 1994 (UL L 359, str. 1, v nadaljevanju: sporazum Skupnosti-Slovaška; vsi sporazumi skupaj v nadaljevanju: pridružitveni sporazumi).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru sporov med L. G. Panayotovo in R. M. Kalchevo, bolgarskima državljankama, I. M. Lis, I. L. Topa in J. M. Rusiecka, poljskimi državljankami, in L. Sopovo, slovaško državljanko, ter Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministrom za vprašanja, ki se nanašajo na tujce in integracijo), ker je ta zavrnil njihove vloge za dovoljenje za prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Člen 45(1) pridružitvenega sporazuma Skupnosti-Bolgarija v okviru naslova IV določa:

„Z začetkom veljavnosti tega sporazuma vsaka država članica bolgarskim gospodarskim družbam in državljanom glede njihove pravice do ustanavljanja in delovanja na njenem ozemlju zagotovi obravnavo, ki ni manj ugodna od tiste, ki jo zagotavlja lastnim gospodarskim družbam in državljanom, razen za zadeve iz Priloge XVa."

4 Člen 59(1) istega sporazuma določa:

„Za namene naslova IV ta sporazum v ničemer ne preprečuje pogodbenicama, da uporabljata svoje zakone in druge predpise v zvezi z vstopom v državo in bivanjem v njej, zaposlitvijo, delovnimi pogoji, ustanavljanjem podjetij s strani fizičnih oseb in opravljanjem storitev, pod pogojem, da jih ne uporabljata tako, da bi s tem izničili ali omejili ugodnosti, ki za pogodbenici izhajajo iz posamezne določbe tega sporazuma. [...]"

5 Besedila členov 44(3) in 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska ter členov 45(3) in 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška so podobna besedilu členov 45(1) in 59(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija.

Nizozemska ureditev

6 Člen 16a(1) Vreemdelingenwet 1994 (zakon o tujcih iz leta 1994, v nadaljevanju: Vreemdelingenwet) določa, da se vloga za dovoljenje za prebivanje preuči le, če ima tujec veljavno dovoljenje za začasno prebivanje. V skladu z odstavkom 3 in 4 istega člena so določene skupine tujcev izvzete iz tega pogoja, medtem ko odstavek 6 iste določbe predvideva, da so prosilci v posameznih izjemnih primerih lahko izvzeti iz te zahteve.

7 Tujec mora za dovoljenje za začasno prebivanje zaprositi na nizozemskem diplomatskem ali konzularnem predstavništvu, ki ga ima ta država v državi njegovega izvora ali v državi, kjer stalno prebiva. Dovoljenje se izda, če prosilec izpolnjuje vsebinske pogoje, ki se zahtevajo za pridobitev dovoljenja za prebivanje. Imetnik dovoljenja za začasno prebivanje lahko, po vstopu na Nizozemsko, razen če se okoliščine od njegove izdaje niso spremenile ali če se izkaže, da je bilo pridobljeno na podlagi nepravilnih podatkov, pridobi dovoljenje za stalno prebivanje.

8 Pri kratkem bivanju, ki ni daljše od treh mesecev, so bolgarski državljani dolžni pridobiti vizum. Poljski in slovaški državljani lahko v skladu s povezanimi določbami členov 8 Vreemdelingenwet in 46(1)(c) Vreemdelingenbesluit 1994 (uredba o tujcih iz leta 1994) na nizozemskem bivajo največ tri mesece (v nadaljevanju: obdobje bivanja brez dovoljenja). Vendar to obdobje, v skladu s členom 46(2) Vreemdelingenbesluit 1994, avtomatično poteče, če zadevna oseba med njegovim trajanjem vloži prošnjo za dovoljenje za prebivanje.

Spori o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

9 Vloge za dovoljenje za prebivanje, ki so jih v sporu o glavni stvari za opravljanje samostojne dejavnosti na Nizozemskem vložile tožeče stranke, je vodja območne policije v Groningenu (Nizozemska) zavrnil, ker stranke niso imele dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga zahteva člen 16a(1) Vreemdelingenwet. Pritožbe, ki so bile vložene proti tej zavrnitvi je Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie z odločbami, sprejetimi med 22. januarjem in 1. majem 2001, zavrnil kot neutemeljene.

10 Glede na vloženo tožbo proti navedenim odločbam je Rechtbank te 's-Gravenhage najprej odločilo, da se tožeče stranke v postopku v glavni stvari ne morejo sklicevati na nobene izjeme, ki jih predvidevajo odstavki 3, 4 in 6 člena 16 Vreemdelingenwet.

11 To sodišče nadalje navaja, da je v sodbah z dne 27. septembra 2001 v zadevi Gloszczuk (C-63/99, Recueil, str. I-6369, točka 86); v zadevi Kondova (C-235/99, Recueil, str. I-6427, točka 91) ter v zadevi Barkoci in Malik (C-257/99, Recueil, str. I-6557, točka 83), ki so bile izdane v okviru postopkov, v katerih se je uporabljala zakonodaja Združenega kraljestva, Sodišče odločilo, da določbe o pravici do ustanavljanja, ki jih vsebujejo pridružitveni sporazumi, sklenjeni s Skupnostmi, državam članicam načeloma ne preprečujejo, da bi vstop na svoje ozemlje pogojevale z zahtevo po predhodni pridobitvi dovoljenja za začasno prebivanje.

12 V zvezi s tem zlasti meni, da je Sodišče v točki 4 izreka zgoraj navedene sodbe Barkoci in Malik glede določb, katerih besedilo je podobno besedilu členov 45(3) in 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška, in sicer glede členov 45(3) in 59(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Češko republiko, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 94/910/ESPJ, ES, EUROATOM z dne 19. decembra 1994 (UL L 360, str. 1, v nadaljevanju: sporazum Skupnosti-Češka republika), odločilo:

„Pogoj, določen na koncu prvega stavka člena 59(1) tega pridružitvenega sporazuma, je treba razlagati v smislu, da obveznost, da se v državi stalnega prebivališča pred odhodom v državo članico gostiteljico pridobi dovoljenje za vstop, katerega izdaja je pogojena z izpolnitvijo vsebinskih zahtev, ki so določene v točki 212 [United Kingdom] Immigration Rules (House of Commons Paper 395, v nadaljevanju: Immigration Rules), nima niti namena niti učinka češkim državljanom onemogočati

ali prekomerno oteževati izvrševanja pravic, ki jim jih daje člen 45(3) tega sporazuma, če pristojne oblasti države članice izvršujejo svojo pravico do odločanja po prostem preudarku, s katero razpolagajo glede prošenj za vstop za ustanavljanje, ki so predložene na podlagi tega sporazuma, v trenutku vstopa v to državo, na tak način, da je vstop češkemu državljanu, ki nima dovoljenja za vstop, lahko dovoljen na drugačni podlagi kot na podlagi Immigration Rules, če vloga tega jasno in očitno izpolnjuje iste vsebinske zahteve, ki bi veljale, če bi za dovoljenje za vstop zaprosil v Češki republiki."

13 Predložitveno sodišče poudarja, da je Sodišče v točki 69 zgoraj navedene sodbe v zadevi Barkoci in Malik pojasnilo naslednje:

„[...] ne da bi bilo treba obravnavati vprašanje, ali člen 59(1) pridružitvenega sporazuma pristojnim oblastem države članice gostiteljice omogoča, da češkemu državljanu, ki nima dovoljenja za vstop, ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, je dovolj obravnavati, ali je nacionalna zakonodaja o imigraciji, ki jo uporabljajo britanske oblasti, vključno z izvrševanjem diskrecijske pravice Secretary of State [for the Home Department], glede odločitve, ali se od pogoja, ki zadeva imetništvo dovoljenja za vstop, v posamičnih primerih lahko odstopi, v skladu s pogojem, ki je določen na koncu prvega stava tega člena 59(1)."

14 V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje, ali odgovor, ki se nahaja v točki 4 izreka zgoraj navedene sodbe v zadevi Barkoci in Malik, glede na točko 69 zadevne sodbe ni bil podan le glede na posebne značilnosti zakonodaje Združenega kraljestva. V tem okviru navaja, da za razliko od slednje, nizozemsko pravo pristojnemu organu, razen v primerih, ki so izključno določeni v členu 16a Vreemdelingenwet, prosilkam v sporu o glavni svari ne omogoča izdaje dovoljenja za stalno prebivanje, če te nimajo dovoljenja za začasno prebivanje.

15 To sodišče nazadnje poudarja, da L. G. Panayotova in R. M. Kalcheva, glede na to, da nista pridobili potrebnih vizumov, na Nizozemskem nista bili zakonito, ko sta vložili prošnji za dovoljenje za prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti v tej državi članici. Položaj naj bi bil po drugi strani manj jasen v primeru, ki zadeva druge tožeče stranke v sporu o glavni stvari, ki bi lahko, ob tem, da niso potrebovale vizuma za bivanje na Nizozemskem v času trajanja, ki ne presega treh mesecev, in so bile glede na to upravičene do obdobja bivanja brez dovoljenja, ki je navedeno v točki 8 te sodbe, zakonito prebivale v tej državi preden so predložile prošnje za dovoljenje za prebivanje.

16 V teh okoliščinah je Rechtbank te 's-Gravenhage prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba odgovor Sodišča na četrto vprašanje v sodbi, ki jo je izreklo 27. septembra 2001 v zadevi Barkoci in Malik (C-257/99), razlagati tako, da dejstvo, da se pristojni organ, ko preizkuša prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti, ki je vložena na Nizozemskem, vzdrži vsakršnega preučevanja vsebine vloge le zaradi tega, ker prosilec nima dovoljenja za začasno prebivanje, ni v skladu s členom 45(1) skupaj s členom 59(1) pridružitvenega sporazuma z Bolgarijo, členom 44(3) skupaj s členom 58 pridružitvenega sporazuma s Poljsko in členom 45(3) skupaj s členom 59 pridružitvenega sporazuma z republiko Slovaško? Ali dejstvo, da so vsebinski pogoji glede vstopa jasno in očitno izpolnjeni, vpliva na odgovor na to vprašanje?

2. Ali dejstvo, da prosilec za dovoljenje za stalno prebivanje na dan, ko vloži prošnjo, zakonito prebiva na Nizozemskem na drugi podlagi, kot je začasno dovoljenje za prebivanje, na primer na podlagi tako imenovanega „obdobja bivanja brez dovoljenja", ki ga določa člen 8 Vreemdelingenwet, vpliva na odgovor na prvo vprašanje, in glede na okoliščine primera, v kolikšni meri?"

Vprašanji za predhodno odločanje

17 S tema vprašanjema, ki ju je ustrezno obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba zadevne določbe pridružitvenih sporazumov razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, v skladu s katero se mora prošnja za dovoljenje za stalno prebivanje, ki se vloži na njenem ozemlju za opravljanje samostojne dejavnosti v skladu s temi sporazumi, brez nadaljnjega preučevanja zavrniti, če prosilec nima dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga predhodno izdajo diplomatske ali konzularne službe te države članice v državi, iz katere zadevna oseba izvira ali v kateri stalno prebiva, in prav tako, če bi bil na dan predložitve vloge zakonito v tej državi članici in ne bi opravljal samostojne dejavnosti ter če bi nedvomno in očitno izpolnjeval vsebinske pogoje glede izdaje takega dovoljenja za začasno prebivanje in dovoljenja za stalno prebivanje zaradi opravljanja samostojne dejavnosti.

18 Neposredni učinek, ki ga je treba priznati členom 45(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija, 44(3) sporazuma Skupnosti-Poljska in 45(3) sporazuma Skupnosti-Slovaška pomeni, da jih bolgarski, poljski in slovaški državljani, ki se na njih sklicujejo, lahko uveljavljajo pred sodišči države članice gostiteljice, čeprav organi te ostanejo pristojni, da za te državljane uporabljajo nacionalno zakonodajo o vstopu, bivanju in ustanavljanju, v skladu s členi 59(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija, 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska in 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška (glej zgoraj navedeni sodbi Gloszczuk, točka 38, in Kondova, točka 39, ter sodbo z dne 20. novembra 2001 v zadevi Jany in drugi, C-268/99, Recueil, str. I-8615, točka 28).

19 Čeprav pravica do ustanavljanja, kot jo opredeljujejo prve tri določbe, navedene v prejšnji točki, implicira, da sta pravica do vstopa in pravica do bivanja njena korelata, pa iz zadnjih treh navedenih določb izhaja, da pravici do vstopa in bivanja ne predstavljata absolutnih pravic, ker je lahko njuno izvrševanje, glede na okoliščine primera, omejeno s pravili države članice gostiteljice o vstopu, bivanju in ustanavljanju podjetij s strani teh državljanov (zgoraj navedene sodbe Gloszczuk, točka 51; Kondova, točka 54, in Jany in drugi, točka 28).

20 Vendar da bi bile omejitve pravice do ustanavljanja, ki jih določa imigracijska zakonodaja države članice gostiteljice v skladu s pogojem, ki ga določajo členi 59(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija, 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska in 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška, morajo biti primerne za doseganje predvidenega cilja in glede na tega ne smejo predstavljati ukrepa, ki bi kratil bistvo pravic, ki jih bolgarskim, polskim in slovaškim državljanom zagotavljajo členi 45(1), 44(3) in 45(3) teh sporazumov, s tem, da bi onemogočal ali čezmerno oteževal izvrševanje teh pravic (zgoraj navedeni sodbi Gloszczuk, točka 56, in Kondova, točka 59).

21 V tem pogledu določbe člena 45(1) v zvezi s členom 59(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija, člena 44(3) v zvezi s členom 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska in člena 45(3) v zvezi s členom 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška načeloma ne nasprotujejo sistemu predhodnega nadzora, ki izdajo dovoljenja za vstop in bivanje s strani pristojnih imigracijskih organov pogojuje s tem, da prosilec izkaže, da ima resnični interes za začetek opravljanja samostojne dejavnosti, pri čemer ne bi smel

biti sočasno zaposlen ali imeti dostopa do javnih sredstev, in da od začetka razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi za opravljanje te neodvisne dejavnosti ter ima realne možnosti za uspeh (zgoraj navedene sodbe Gloszczuk, točka 86; Kondova, točka 91, ter Jany in drugi, točka 31).

22 Tak nacionalni sistem nadzora natančne narave predvidene dejavnosti prosilca, ki se izvaja pred odhodom tega v državo članico gostiteljico, ima dejansko legitimni cilj, saj omogoča, da se izvrševanje pravic do vstopa in bivanja s strani državljanov zadevnih držav, ki se sklicujejo na te določbe, omeji na osebe, na katere se te nanašajo (zgoraj navedene sodbe Gloszczuk, točka 58; Kondova, točka 61, ter Barkoci in Malik, točka 62).

23 Poleg tega je lahko tak sistem nadzora upravičen zlasti glede na to, da je preverjanje vsebinskih pogojev in izvedba podrobnih poizvedovanj, ki jih ti zahtevajo, lažje izvesti v državi izvora, predvsem zaradi upoštevanja jezikovnih zadržkov in tudi dostopa do informacij, ki zadevajo položaj tujih državljanov, ki želijo opravljati samostojno dejavnost v državi članici (glej zgoraj navedeno sodbo Barkoci in Malik, točki 65 in 66).

24 Zahtevati od države članice gostiteljice, ki je vzpostavila tak sistem predhodnega nadzora, da svojim organom med drugim naloži obveznost, da preizkusijo vsako vlogo, ki je na podlagi pridružitvenih sporazumov vložena na njenem ozemlju, bi med drugim prineslo tveganje množičnega dotoka prošenj, ki so vložene ob bivanjih

za turistične ali druge namene, ki naj ne bi trajala dalj časa. Kot so poudarile nizozemska, grška in francoska vlada, bi tako stanje negativno vplivalo na sistem obveznega predhodnega nadzora, ki ga je vzpostavila zadevna država članica, ob upoštevanju rokov za preučitev vlog in morebitnih pritožb, ki so vložene zoper zavrnilne odločbe, pa tudi na svobodno odločitev te države članice, da omogoči prosti ali poenostavljeni vstop na svoje ozemlje, če predvideno bivanje ne traja dalj časa. Prav tako bi bila zmanjšana učinkovitost določb členov 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska ter 59(1) sporazumov Skupnosti-Bolgarija in Skupnosti-Slovaška.

25 Ker predložitveni sklep ne vsebuje nobenega podatka glede vsebinskih zahtev, ki morajo biti na podlagi veljavne nizozemske ureditve izpolnjene za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, je predložitveno sodišče tisto, ki glede na okoliščine primera preveri, ali so te zahteve res ustrezne, da se zagotovi izplonitev cilja, ki je naveden v točki 22 te sodbe (glede nizozemske ureditve, ki je veljala ob nastanku dejstev, ki so bila podlaga za izdajo zgoraj navedene sodbe Jany in drugi, točka 31).

26 Poleg tega bi bilo ustrezno pojasniti, da morajo postopkovna pravila, ki zadevajo izdajo takega dovoljenja za začasno prebivanje, zagotoviti, da izvrševanje pravice do ustanavljanja, ki je dodeljena s pridružitvenmi sporazumi, ni onemogočeno in čezmerno oteženo.

27 Iz navedenega med drugim izhaja, da mora ureditev, ki se uporablja za taka dovoljenja za začasno prebivanje, temeljiti na postopku, ki je zlahka dostopen in mora biti primeren, da se zadevnim osebam zagotovi, da bo njihova prošnja obravnavana v razumnem roku in objektivno ter da jim bo pri morebitni zavrnitvi

izdaje dovoljenja zagotovljeno sodno varstvo (glej po analogiji sodbo z dne 12. julija 2001 v zadevi Smits in Peerbooms, C-157/99, Recueil, str. I-5473, točka 90). V zvezi s tem je treba opozoriti, da pravo Skupnosti zahteva učinkovit sodni nadzor nad odločitvami nacionalnih organov, ki jih ti sprejemajo v skladu z njegovimi veljavnimi določbami, in da načelo učinkovitega sodnega varstva pomeni splošno načelo, ki izvira iz ustavnih tradicij, skupnih državam članicam, ter je določeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila 4. novembra 1950 podpisana v Rimu (glej zlasti sodbeiz dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točki 18 in 19, ter z dne 19. junija 2003 v zadevi Eribrand, C-467/01, Recueil, str. I-6471, točka 61).

28 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da lahko država članica, če je izbrala sistem, ki podelitev pravice do prebivanja za opravljanje samostojne dejavnosti na podlagi določb pridružitvenih sporazumov pogojuje z mehanizmom nadzora pred vstopom na njeno ozemlje, načeloma določi, da lahko njeni pristojni imigracijski organi brez nadaljnjega preučevanja zavrnejo prošnje za dovoljenje za prebivanje, ki so jih v ta namen na njenem ozemlju vložili bolgarski, poljski in slovaški državljani, če ti nimajo potrebnega dovoljenja za začasno prebivanje, ki bi ga morali pred svojim odhodom v državo članico dobiti pri diplomatskih ali konzularnih službah te države članice v državi izvora zadevne osebe ali v tisti, v kateri imajo stalno prebivališče.

29 Vendar predložitveno sodišče sprašuje, ali taka zavrnitev ostaja v skladu z določbami pridružitvenih sporazumov, če zadevna oseba na dan, ko je bila vložena vloga za dovoljenje za prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti, zakonito prebiva v državi članici gostiteljici na drugi podlagi ter naj bi nedvomno in očitno izpolnjevala vsebinske zahteve za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in dovoljenja za stalno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti.

30 Glede na okoliščino, prvič, da so zadevne osebe zakonito bivale na Nizozemskem iz naslova dovoljenega obdobja bivanja brez dovoljenja, ki ga predvideva nizozemska zakonodaja, je treba najprej opozoriti, da v okviru nacionalnega sistema, ki temelji na ustreznih ukrepih preverjanja pred odhodom tujega državljana v državo članico gostiteljico za opravljanje samostojne dejavnosti, njegov morebitni začasni vstop na ozemlje te države na drugi podlagi, če nima dovoljenja za vstop, ki ga je mogoče izdati na podlagi teh preverjanj, nikakor ni enakovreden takemu dovoljenju, tako da se zadevna oseba ne more učinkovito sklicevati na dejstvo take začasne dopustitve prebivanja, da bi dokazala, da je pridobila pravico opravljanja samostojne dejavnost na ozemlju te države članice (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Barkoci in Malik, točke od 77 do 79).

31 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je združljivo s členom 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska ter posledično s členoma 59(1) sporazumov Skupnosti-Bolgarija in Skupnosti-Slovaška, da pristojni organi države članice gostiteljice zavrnejo prošnjo, ki je vložena v skladu s členi 44(3), 45(1) ali 45(3) navedenih sporazumov, ker je prosilec na dan njene vložitve zaradi napačnih navedb, ki jih je podal tem organom za pridobitev prvega dovoljenja za vstop, ki temelji na drugi podlagi, oziroma zaradi neizpolnitve izrecnega pogoja v zvezi s tem vstopom in dovoljenim trajanjem njegovega bivanja v omenjeni državi članici, nezakonito bival na njenem ozemlju (zgoraj navedena sodba Gloszczuk, točka 77).

32 Enako mora veljati, če se izkaže, da prošnja, ki je vložena na podlagi teh določb, ni v skladu z izrecnimi pogoji, ki se nanašajo na vstop zadevne osebe v državo članico gostiteljico, in zlasti s tistimi, ki se nanašajo na dovoljeno trajanje bivanja v tej državi.

33 Če bi bilo bolgarskim, poljskim ali slovaškim državljanom na podlagi pridružitevnih sporazumov, kot je bilo ugotovljeno v točki 24 obravnavane sodbe, dovoljeno vložiti prošnjo za opravljanje samostojne dejavnosti v državi članici gostiteljici, čeprav so na njeno ozemlje vstopili pod izrecnim pogojem, da njihovo bivanje v njej ne presega treh mesecev, bi lahko ti državljani zlahka zaobšli nacionalna pravila, ki se nanašajo na vstop in bivanje tujcev, pri čemer bi členu 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska ter 59(1) sporazumov Skupnosti-Bolgarija in Skupnosti-Slovaška, posledično odvzeli njun dejanski učinek.

34 V zvezi s tem je ustrezno izhajati iz tega, da bolgarski, poljski ali slovaški državljani, ki se ne podvržejo nadzorom ustreznih nacionalnih organov, pri čemer kršijo pogoje, na podlagi katerih jim je bila priznana pravica do vstopa na to ozemlje, da bi se jim izognili, ne bi mogli uveljavljati zaščite, ki jo nudijo določbe pridružitvenih sporazumov glede pravice do ustanavljanja.

35 Drugič, glede okoliščine, da naj bi bolgarski, poljski ali slovaški državljan, ki je na nizozemskem ozemlju vložil prošnjo za stalno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti na podlagi pridružitvenih sporazumov, nedvomno in očitno izpolnjeval vsebinske zahteve, ki bi se morale preveriti v okviru sistema predhodnega nadzora, ki ga je vzpostavila nizozemska zakonodaja, je nedvomno res, da je Sodišče v točki 74 zgoraj navedene sodbe Barkoci in Malik odločilo, da člena 45(3) in 59(1) sporazuma Skupnosti-Češka republika ne preprečujeta, da pristojni imigracijski organi države članice gostiteljice zahtevajo, naj češki državljan pred odhodom v to državo pridobi dovoljenje za vstop, katerega izdaja je pogojena s preverjanjem vsebinskih pogojev za opravljanje samostojne dejavnosti, kot so določeni v točki 212 Immigration Rules, če ti organi izvršujejo svojo pravico do odločanja po prostem

preudarku glede vlog za dovoljenje za vstop za opravljanje samostojne dejavnosti, ki so vložene na podlagi tega sporazuma ob prihodu v to državo tako, da se dovoljenje za vstop lahko izda češkemu državljanu, na podlagi, ki se razlikuje od Immigration Rules, če prošnja tega nedvomno in očitno izpolnjuje enake vsebinske pogoje kot so tisti, ki bi veljali, če bi prošnjo za dovoljenje vložil v Češki republiki.

36 Vendar je – tako kot je Sodišče pojasnilo v točki 72 omenjene sodbe Barkoci in Malik, v obsegu, v katerem pristojni imigracijski organi države članice gostiteljice sprejmejo politiko odstopanja od obvezne zahteve po pridobitvi dovoljenja za vstop – ta skladna z logiko sistema predhodnega nadzora in tudi upravičena glede na sporazum Skupnosti-Češka Republika, tako da pri izvrševanju svoje pravice do odločanja po prostem preudarku ti organi glede posameznih okoliščin prosilca, utemeljenost prošnje za opravljanje samostojne dejavnosti, ki je vložena na podlagi tega sporazuma, ob prihodu v to državo članico, ocenjujejo bolj strnjeno kot pri prošnji za dovoljenje za vstop, ki jo je vložil češki državljan v državi svojega stalnega prebivališča.

37 Tako kot je poudarilo predložitveno sodišče in vlade, ki so pred Sodišče vložile stališča, pa pristojni imigracijski organi v nizozemskem pravnem redu, drugače od veljavne ureditve v Združenem kraljestvu, nimajo pravice do odločanja po prostem preudarku. Brez dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga izdajo nizozemske diplomatske ali konzularne službe v državi izvora zadevne osebe, namreč omenjeni organi, v skladu z nacionalnim pravom, načeloma niso pristojni za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zaradi opravljanja samostojne dejavnosti na podlagi pridružitvenih sporazumov in v tem oziru za preverjanje, ali so vsebinski pogoji, na podlagi katerih se tako dovoljenje izda, izpolnjeni.

38 Ne da bi posegali v možnost države članice, da določi sistem predhodnega nadzora skupaj z možnostjo presoje prošenj, vloženih neposredno na državnem ozemlju, je v skladu z logiko sistema predhodnega nadzora, kot je ta, ki ga uporablja Kraljevina Nizozemska, in glede na pridružitvene sporazume dopustno, da država članica v svojem pravnem redu določi, da kadar predhodna zahteva za vložitev prošnje za dovoljenje za začasno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti v njihovih državah izvora ali državah, kjer stalno prebivajo, ni izpolnjena, pristojni organi te države članice bolgarskim, poljskim ali slovaškim državljanom, ki se sklicujejo na člene 45(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija, 44(3) sporazuma Skupnosti-Poljska in 45(3) sporazuma Skupnosti-Slovaška, zavrnejo dovoljenje za stalno prebivanje, za katero so zaprosili, in to neodvisno od dejstva, ali so vsebinski pogoji, ki jim je podvržena pridobitev tega dovoljenja za začasno prebivanje, dejansko izpolnjeni (glej po analogiji zgoraj navedeni sodbi Gloszczuk, točka 70, in Kondova, točka 75).

39 Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba na zastavljena vprašanja odgovoriti tako:

— Člen 45(1) v zvezi s členom 59(1) sporazuma Skupnosti-Bolgarija in člen 44(3) v zvezi s členom 58(1) sporazuma Skupnosti-Poljska ter člen 45(3) v zvezi s členom 59(1) sporazuma Skupnosti-Slovaška načeloma ne nasprotuje ureditvi države članice, ki vključuje sistem predhodnega nadzora, ki pogojuje vstop na ozemlje te države članice za opravljanje samostojne dejavnosti s pridobitvijo dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga izdajo diplomatske ali konzularne službe te države članice v državah izvora zadevne osebe ali v državi, v kateri ima ta

stalno prebivališče. Tak sistem lahko kot veljavni pogoj za izdajo omenjenga dovoljenja določi, da mora zadevna oseba izkazati resnični interes za začetek opravljanja samostojne dejavnosti, ne da bi bila sočasno zaposlena ali da bi imela dostop do javnih sredstev, in da že od začetka razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi za opravljanje te neodvisne dejavnosti ter ima realne možnosti za uspeh. Ureditev, ki velja za ta predhodna dovoljenja za prebivanje, pa mora temeljiti na postopku, ki je zlahka dostopen in primeren, da se zadevnim osebam zagotovi, da bo njihova prošnja obravnavana v razumnem roku in objektivno ter da jim bo pri morebitni zavrnitvi izdaje dovoljenja zagotovljeno sodno varstvo;

— navedene določbe pridružitvenih sporazumov je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo niti temu, da nacionalna ureditev določa, da pristojni organi države članice gostiteljice zavrnejo prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zaradi opravljanja samostojne dejavnosti na podlagi navedenih pridružitvenih sporazumov, ki je vložena na ozemlju te države članice, če prosilec nima dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga zahteva ta ureditev;

— v zvezi s tem ni pomembno, da naj bi prosilec nedvomno in očitno izpolnjeval zahtevane vsebinske pogoje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in dovoljenja za stalno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti, niti okoliščina, da prosilec na dan, ko je bila vložena vloga, v državi članici gostiteljici zakonito prebiva na drugi podlagi, če ta ni skladna s pogoji, ki so izrecno povezani z vstopom zadevne osebe v to državo članico in predvsem s pogoji, ki se nanašajo na trajanje dovoljenega prebivanja.

Stroški

40 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 45(1) v zvezi s členom 59(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Bolgarijo, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 94/908/ESPJ, ES, EURATOM z dne 19. decembra 1994; člen 44(3) v zvezi s členom 58(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Poljsko, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 93/743/ EURATOM, ESPJ, ES, z dne 13. decembra 1993, kot tudi člen 45(3) v zvezi s členom 59(1) Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami ter Republiko Slovaško, ki je bil potrjen s sklepom Sveta in Komisije 94/909/ESPJ, ES, EURATOM z dne 19. decembra 1994, načeloma ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki vključuje sistem predhodnega nadzora, skladno s katerim je vstop na ozemlje te države članice za opravljanje samostojne dejavnosti pogojen s pridobitvijo dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga izdajo diplomatske ali konzularne službe, ki jih ima ta država članica v državi izvora prosilca ali v državi, kjer ta oseba stalno prebiva. Kot pogoj za izdajo navedenega dovoljenja se lahko**

določi, da mora ta oseba izkazati resnični interes za začetek opravljanja samostojne dejavnosti, ne da bi bila sočasno zaposlena ali da bi imela dostop do javnih sredstev, in da že od začetka razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi za opravljanje te neodvisne dejavnosti ter da ima realne možnosti za uspeh. Postopek za izdajo zadevnih predhodnih dovoljenj za začasno prebivanje pa mora biti kljub temu zlahka dostopen in mora biti primeren, da se zadevnim osebam zagotovi, da bo njihova prošnja obravnavana v razumnem roku in objektivno, ter da jim bo pri morebitni zavrnitvi izdaje dovoljenja zagotovljeno sodno varstvo.

2. Navedene določbe Sporazumov o pridružitvi je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo niti temu, da nacionalna ureditev določa, da pristojni organi države članice gostiteljice zavrnejo prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zaradi opravljanja samostojne dejavnosti na podlagi navedenih sporazumov, ki je vložena na ozemlju te države članice, če prosilec nima dovoljenja za začasno prebivanje, ki ga zahteva ta ureditev.

3. V zvezi s tem ni pomembno, da naj bi prosilec nedvomno in očitno izpolnjeval zahtevane vsebinske pogoje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje za opravljanje samostojne dejavnosti, niti okoliščina, da prosilec na dan, ko je bila vložena vloga, v državi članici gostiteljici zakonito prebiva na drugi podlagi, če ta ni skladna s pogoji, ki so izrecno povezani s vstopom zadevne osebe v to državo članico, in predvsem s pogoji, ki se nanašajo na trajanje dovoljenega prebivanja.

Podpisi