YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

27 päivänä syyskuuta 2001 *

Asiassa C-235/99,

jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

ennakkoratkaisun Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 358, s. 1), 45 ja 59 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, A. La Pergola (esittelevä tuomari), M. Wathelet ja V. Skouris sekä tuomarit D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Kondova, edustajanaan barrister T. Eicke, solicitor J. Cokerin valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään M. Ewing, avustajanaan E. Sharpston, QC,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja C.-D. Quassowski,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja A. Lercher,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään M. A. Buckley, avustajinaan A. Barron ja E. Barrington, BL,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään M. A. Fierstra,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Benyon sekä M.-J. Jonczy ja N. Yerrell,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Kondovan, edustajanaan T. Eicke, J. Cokerin valtuuttamana, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään G. Amodeo, avustajanaan E. Sharpston ja barrister S. Kovats, Saksan hallituksen, asiamiehenään C.-D. Quassowski, Kreikan hallituksen, asiamiehinään G. Karipsiadis ja T. Papadopoulou, Espanjan hallituksen, asiamiehenään N. Díaz Abad, Ranskan hallituksen, asiamiehenään A. Lercher, Irlannin hallituksen, asiamiehenään E. Barrington, Italian hallituksen, asiamiehenään avvocato dello Stato F. Quadri, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään M. A. Fierstra, Itävallan hallituksen, asiamiehenään G. Hesse, ja komission, asiamiehinään F. Benyon sekä M.-J. Jonczy ja N. Yerrell, 13.6.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.9.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.12.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.6.1999, EY 234 artiklan nojalla viisi ennakkoratkaisukysymystä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 358, s. 1; jäljempänä assosiaatiosopimus), 45 ja 59 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat Bulgarian kansalainen Kondova ja Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee päätöstä, jolla Secretary of State on kieltäytynyt myöntämästä Kondovalle oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimus allekirjoitettiin 8.3.1993 Brysselissä ja sen 124 artiklan toisen kohdan mukaisesti se tuli voimaan 1.2.1995.

4 Assosiaatiosopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan muun muassa luoda asianmukainen perusta poliittiselle vuoropuhelulle, jotta mahdol-

listettaisiin tiiviiden suhteiden kehittäminen osapuolten välille, edistää kaupankäynnin laajenemista ja osapuolten välisiä sopusointuisia taloudellisia suhteita Bulgarian tasavallan dynaamisen kehityksen ja hyvinvoinnin kannustamiseksi sekä luoda asianmukainen perusta Bulgarian asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön; tämän maan lopullinen tavoite on assosiaatiosopimuksen 17. perustelukappaleen mukaan jäsenyys yhteisössä.

5 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kannalta keskeiset assosiaatiosopimuksen määräykset ovat tämän IV osastossa, jonka otsikkona on "Työntekijöiden liikkuvuus, sijoittautumisoikeus, palvelujen tarjonta".

6 Assosiaatiosopimuksen IV osaston I luvussa, jonka otsikkona on "Työntekijöiden liikkuvuus", olevan 38 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei yksittäisissä jäsenvaltioissa sovellettavista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä muuta johdu:

— kansalaisuudeltaan bulgarialaisia työntekijöitä, jotka laillisesti työskentelevät jonkin jäsenvaltion alueella, ei verrattuna kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin saa syrjiä heidän kansalaisuutensa perusteella työoloissa, palkkauksessa tai irtisanomisessa,

— laillisesti jossakin jäsenvaltiossa työskentelevän työntekijän aviopuolisolla ja lapsilla, jotka asuvat siellä laillisesti, on pääsy tämän jäsenvaltion työmarkkinoille mainitun työntekijän työluvan voimassaolon ajan; poikkeuksen muodostavat kausityöntekijät ja 42 artiklassa tarkoitettujen kahdenvälisten sopimusten perusteella saapuneet työntekijät, jollei mainituissa sopimuksissa toisin määrätä."

7 Assosiaatiosopimuksen IV osaston II luvussa, jonka otsikkona on "Sijoittautuminen", olevassa 45 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

— —

5. Tässä sopimuksessa tarkoitetaan:

a) 'sijoittautumisella':

i) kansalaisten osalta oikeutta ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja oikeutta perustaa yrityksiä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan. Kansalaisten itsenäisenä ammatinharjoittajana ja liikeyrityksen johtajana toimimiseen ei sisälly oikeutta hakea tai vastaanottaa palkkatyötä toisen osapuolen työmarkkinoilla tai päästä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät ole täysin itsenäisiä ammatinharjoittajia,

— —

c) 'taloudellisella toiminnalla' pääasiassa teollista, kaupallista ja ammatillista toimintaa sekä pienteollisuutta.

— — "

8 Assosiaatiosopimuksen IV osaston IV luvussa, jonka otsikkona on "Yleiset määräykset", olevan 59 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

Kansallinen lainsäädäntö

9 Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian kannalta keskeisiä kansallisen oikeuden säännöksiä ovat United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin vuonna 1994 antamat maahanmuuttoa koskevat säännöt; jäljempänä Immigration Rules), sellaisina kuin ne olivat voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumisajankohtana, ja niissä säännellään oikeutta päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä.

10 Immigration Rulesin tarkoituksena on mukauttaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmä assosiaatiosopimukseen ja muihin Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Keski- ja Itä-Euroopan maiden assosiaatiosta tekemiin Eurooppa-sopimuksiin sisältyviin sijoittautumismääräyksiin.

11 Immigration Rulesin 6 osaan, jonka otsikkona on "Henkilöt, jotka hakevat maahantulo- tai oleskelulupaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan liikkeenharjoittajana, itsenäisenä ammatinharjoittajana, sijoittajana, kirjailijana, säveltäjänä tai taiteilijana", sisältää joitakin säännöksiä sellaisten henkilöiden maahantulolupahakemusten käsittelystä, joiden "tarkoituksena on sijoittautua maahan liiketoiminnan harjoittamista varten yhteisön assosiaatiosopimuksen määräysten mukaisesti". Tässä osassa otsikon "Edellytykset, joilla oleskelulupaa voidaan pidentää liiketoiminnan jatkamiseksi yhteisön assosiaatiosopimuksen mukaisesti" alla olevissa 217 ja 219 §:ssä säädetään seuraavaa:

"217. Edellytykset oleskeluluvan pidentämiseksi, jotta liiketoiminnan harjoittamista voidaan jatkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ovat, että hakija voi osoittaa, että

i) hän harjoittaa liiketoimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja

ii) hänen osuutensa liiketoiminnan voitosta on riittävä, jotta hän voi elättää itsensä ja huollettavansa ilman, että hän tekee työtä (muuta kuin hänen liiketoimintaansa varten tekemäänsä työtä) tai turvautuu yhteiskunnan varoihin ja

iii) hän ei liiketoimintansa lisäksi ota vastaan tai etsi muuta kuin tätä toimintaa koskevaa työtä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja

iv) hän täyttää lisäksi — — 219 §:ssä asetetut vaatimukset.

— —

219. Kun henkilö on sijoittautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan toimimalla itsenäisenä ammatinharjoittajana tai kuulumalla yhtymään, hänen on 217 §:ssä asetettujen vaatimusten lisäksi

i) osoitettava, että hän on Bulgarian kansalainen, ja

ii) osoitettava, että hän harjoittaa aktiivisesti liiketoimintaa tai tarjoaa palveluja Yhdistyneessä kuningaskunnassa omissa nimissään tai yhtymässä, ja

iii) osoitettava, että hän yksin tai yhdessä muiden osakkaiden kanssa omistaa yhtymän varat, ja

iv) mikäli kyseessä on yhtymä, osoitettava, että hänen osuutensa liiketoiminnassa ei ole peitelty työsuhde, ja

v) annettava selvitys yrityksen taloudellisesta tilanteesta esittämällä yrityksen tarkastettu kirjanpito."

12 Immigration Rulesin 9 osassa, jonka otsikkona on "Yleiset perusteet selvitystä maahantulo-oikeudesta [entry clearance], maahantulolupaa [leave to enter] tai maahantulo- tai oleskeluluvan muuttamista koskevan hakemuksen hylkäämiseksi Yhdistyneessä kansakunnassa", olevassa 322 §:ssä säädetään seuraavaa:

" — — seuraavia säännöksiä sovelletaan maahantulo- tai oleskeluluvan muuttamista koskevan hakemuksen hylkäämisen yhteydessä tai, mikäli tarpeen, luvan voimassaoloaikaa lyhennettäessä:

— —

Syyt, joiden perusteella maahantulo- tai oleskeluluvan muuttamista koskeva hakemus on tavallisesti hylättävä

2) totuudenvastaisten ilmoitusten tekeminen tai minkä tahansa merkityksellisen tiedon ilmoittamatta jättäminen maahantuloluvan saamista tai aikaisempaa luvan muuttamista varten;

— — ."

13 Henkilöt, joille on myönnetty oleskelulupa määräajaksi ja jotka tahallisesti jäävät Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sallitun määräajan jälkeen, syyllistyvät vuoden 1971 Immigration Actin (maahanmuuttolaki; jäljempänä Immigration Act) 24 §:n 1 momentin b kohdan mukaiseen rikkomukseen, ja heidät voidaan karkottaa maasta tämän lain 3 §:n 5 momentin mukaisesti.

14 Totuudenvastaisten ilmoitusten antaminen vastauksena ulkomaalaisviraston virkamiehen esittämiin kysymyksiin on myös rikkomus, josta Immigration Actin 26 §:n 1 momentin c kohdan mukaan on rangaistuksena sakkoa ja/tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia

15 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että eläinlääketieteen opiskelija Kondova saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 17.7.1993. Kondova oli saanut 8.6.1993 Bulgariassa selvityksenä maahantulo-oikeudesta kertaviisumin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jotta hän voisi työskennellä Friday Bridge International Farm Campilla 17.7.—7.8.1993. Niiden tietojen perusteella, jotka Kondova antoi tämän viisumin saadakseen ja jotka hän vahvisti ulkomaalaisviraston virkamiehen kuultua häntä hänen saavuttuaan, hänelle annettiin lupa saapua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä kolmen kuukauden ajan maataloustyöntekijänä.

16 Kondova esitti 23.7.1993 turvapaikkahakemuksen. Immigration and Nationality Directorate (jäljempänä IND) hylkäsi hakemuksen 19.4.1994. Kondova haki muutosta tähän päätökseen Special Adjudicatorilta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Britannian maahanmuuttolainsäädännön mukaisesti häntä vastaan ei ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin hänen alkuperäisen maahantulo-oikeutta koskevan selvityksen voimassaolon päätyttyä ennen kuin Special Adjudicator käsittelisi hänen muutoksenhakunsa. Tämä muutoksenhaku hylättiin 24.2.1995,

ja Immigration Appeal Tribunal eväsi 14.3.1995 tekemällään päätöksellä Kondovan muutoksenhakuluvan.

17 IND ilmoitti 25.4.1995 Kondovan asiamiehille, että koska hänen muutoksenhakunsa hylättiin, hänellä ei enää ollut oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joten hänen piti heti poistua maasta. Kondova ei kuitenkaan noudattanut tätä määräystä, ja meni 25.7.1995 naimisiin Moothienin kanssa, joka on Mauritiuksen kansalainen ja jolla on pysyvä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa aiemman, sittemmin eroon päättyneen avioliittonsa perusteella. Kondova haki 2.8.1995 Secretary of Statelta oikeutta jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan avioliittonsa perusteella.

18 Koska Kondova oli häntä kuultaessa myöntänyt, että hänen todellinen tarkoituksensa hänen saapuessaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan oli hakea turvapaikkaa ja että hän siis oli tietoisesti erehdyttänyt sekä virkamiestä, jonka tehtävänä oli tutkia hakemukset, jotka koskevat selvitystä maahantulo-oikeudesta, ja joka oli myöntänyt hänelle viisumin Bulgariassa, että ulkomaalaisviraston virkamiestä, joka oli kuullut häntä hänen saavuttuaan maahan, Secretary of State päätteli, että hän oli saapunut lainvastaisesti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Tällä perusteella hänelle annettiin 9.11.1995 tiedoksi ilmoitus siitä, että hän on laittomasti maassa (Notice to an Illegal Entrant), ja vaihtoehtona välittömälle pidättämiselle hänelle myönnettiin väliaikainen oleskelulupa, jonka edellytyksenä oli ilmoittautuminen säännöllisin väliajoin viranomaisille, siihen asti, kunnes hänen pitäisi poistua Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

19 Kondova alkoi 2.1.1996 harjoittaa itsenäisenä ammatinharjoittajana siivoojan ammattia.

20 Kondova vaati 4.7.1996 päivätyllä kirjeellään lupaa jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan assosiaatiosopimuksen perusteella. Hän väitti, että hän haluaa

sijoittautua maahan tarjotakseen kodinhoitopalveluja ja että hänen puolisonsa, jolla oli työpaikka, tukisi häntä siihen asti, kunnes hän saa liiketoiminnastaan riittävästi tuloja. Tämän kirjeen liitteenä oli arvio hänen kuukausittaisista tuloistaan ja menoistaan, ilmoitus hänen varallisuutensa määrästä sekä kirje, jossa vahvistettiin, että hän toimii yksinomaan itsenäisenä ammatinharjoittajana. Kondova perui 11.7.1996 aiemmin esittämänsä hakemuksen, jossa hän vaati lupaa jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan avioliiton perusteella.

21 Secretary of State hylkäsi 24.7.1996 Kondovan tekemän uuden hakemuksen Immigration Rulesin 217 §:n ii momentin nojalla sillä perusteella, että ei ollut selvää, että Kondova saisi ilmoittamallaan liiketoiminnalla riittävästi tuloja toimeentulonsa varmistamiseksi ilman että hänen pitäisi tehdä muuta työtä kuin tarjota kodinhoitopalveluja tai turvautua yhteiskunnan varoihin. Secretary of State antoi 26.7.1996 määräyksen Kondovan karkoittamiseksi, koska hän oli saapunut lainvastaisesti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

22 Kondova otettiin kiinni 10.9.1996 ja häntä pidettiin pidätettynä poliisiasemalla valtion rajalle kuljettamista varten. Secretary of State selvitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, että kansallisen lainsäädännön mukaan lainvastaisesti valtion alueelle tunkeutunut henkilö pidätetään toisinaan valtion rajalle viemistä varten ja että sellaiset seikat kuin Kondovan tulokseton turvapaikkahakemus ja epävarmaan avioliittoon perustuva oleskelulupahakemus antoivat aiheen epäillä vakavasti, noudattaisiko Kondova vapaaehtoisesti valtion rajalle siirtymistä koskevaa päätöstä.

23 Kondova esitti 24.9.1996 judicial review -hakemuksen sen Secretary of Staten päätöksen laillisuuden tutkimiseksi, jolla häneltä evättiin lupa oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kondova vapautettiin 10.10.1996 pidätyksen kestettyä kuukauden.

24 Secretary of State toisti 23.10.1996 päivätyssä kirjeessään kannattavuuslaskelman, johon se oli perustanut Kondovan hakemuksen hylkäyspäätöksen, ja kehotti tätä esittämään realistiset laskelmat sen osoittamiseksi, että hän saa suunnittelemastaan toiminnasta riittävät tulot menojensa kattamiseksi pitkällä aikavälillä. Kirjeessä Secretary of State hyväksyi sen, että lyhyellä aikavälillä Kondovan tuloja voidaan täydentää hänen puolisonsa tuloilla.

25 Kondova esitti 4.11.1996 päivätyssä kirjeessään uuden laskelman liiketoimintansa kannattavuudesta pitkällä aikavälillä käyttäen samoja tuntipalkkioita ja samoja menoja koskevia tietoja, jotka hän oli ilmoittanut Secretary of Statelle 4.7.1996. Kuitenkin Kondovan viikottainen työaika oli laskettu eri tavalla, joten uuden laskelman mukaan hänen liiketoimintansa on kannattavaa.

26 Secretary of State ilmoitti tässä tilanteessa 3.12.1996 päivätyllä kirjeellä, että Kondovan liiketoimintaa koskevan uuden kannattavuuslaskelman perusteella Secretary of State katsoi voivansa harkintavaltaansa käyttäen assosiaatiosopimuksen määräysten nojalla myöntää hänelle oikeuden jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan huolimatta siitä, että hän oli tullut maahan lainvastaisesti. Secretary of State kehotti Kondovaa peruuttamaan judicial review -hakemuksen. Kondova kuitenkin halusi turvata asemansa ja etenkin oikeutensa vaatia vahingonkorvausta. Hän luetteli 15.1.1997 päivätyssä kirjeessään ehdot, joilla hän oli valmis peruuttamaan hakemuksensa.

27 Secretary of State ilmoitti 21.1.1997 päivätyssä kirjeessään, että se ei katsonut voivansa suostua näihin ehtoihin.

28 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin hyväksyi 22.1.1997 Kondovan tekemän judicial review -hakemuksen, jota oli muutettu Secretary of Staten 3.12.1996 tekemän päätöksen jälkeen. Tässä hakemuksessa Kondova vaatii yhtäältä sen toteamista, että hänellä on ollut ja on yhä oikeus koko kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä olevan ajanjakson ajan oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttääkseen assosiaatiosopimuksen mukaan hänelle kuuluvia sijoittautumis- ja asumisoikeutta ja että Secretary of Staten alkuperäiset päätökset ovat lainvastaisia, koska niillä loukataan hänen sijoittautumisoikeuttaan, ja toisaalta sen toteamista, että hänelle on korvattava vahinko, joka on aiheutunut siitä, että hänelle välittömästi assosiaatiosopimuksen perusteella kuuluvia oikeuksia ei ole tunnustettu, ja siitä, että häntä pidettiin vangittuna nämä oikeudet huomioon ottaen lainvastaisesti.

Ennakkoratkaisukysymykset

29 Koska High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) katsoi näin ollen, että asian ratkaisu edellytti assosiaatiosopimuksen tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat viisi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Myönnetäänkö Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen — — 45 artiklassa sijoittautumisoikeus Bulgarian kansalaiselle, jonka kansallisen maahanmuuttolainsäädännön perusteella katsotaan tulleen laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueelle?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko assosiaatiosopimuksen 45 artiklalla sopimuksen 59 artiklasta huolimatta välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

a) Miltä osin jäsenvaltio voi soveltaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työoloja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista ja palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan ja asetuksiaan assosiaatiosopimuksen 45 artiklaan vetoaviin henkilöihin rikkomatta sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen loppuun sisältyvää varausta ja loukkaamatta muun muassa suhteellisuusperiaatetta?

b) Voidaanko jäsenvaltiossa muutoin lainvastaisesti olevan henkilön assosiaatiosopimuksen 45 artiklan perusteella tekemä hakemus hylätä 59 artiklan perusteella ja jos voidaan, millaisessa tilanteessa?

4) Jos vastaus toiseen kysymykseen on myöntävä, onko assosiaatiosopimuksen 45 ja/tai 59 artiklan mukaan mahdollista soveltaa kansallisen oikeuden säännöstä, jonka mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat vaatia, että Bulgarian kansalainen, jonka tarkoituksena on vedota oikeuteensa toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana, osoittaa, että

a) hänen osuutensa liiketoiminnan voitosta (ottamatta huomioon mitään muuta toimeentulolähdettä) on riittävä hänen ja hänen huollettaviensa elämistä ja asumista varten ilman, että hän ottaa vastaan palkkatyötä (eli muuta kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana tehtyä työtä) tai että hän joutuu turvautumaan yhteiskunnan varoihin;

b) ennen kuin hänen liiketoimintansa alkaa tuottaa tällaista tuloa (ottamatta huomioon mitään muuta toimeentulolähdettä), hänellä on riittävästi

muita varoja hänen ja huollettaviensa elämistä ja asumista varten ilman, että hän ottaa vastaan palkkatyötä (eli muuta kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana tehtyä työtä) tai että hän joutuu turvautumaan yhteiskunnan varoihin?

5) Jos vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin on, että laittomasti maahantullut Bulgarian kansalainen voi vedota välittömästi sovellettavaan sijoittautumisoikeuteen assosiaatiosopimuksen perusteella,

a) mitkä tekijät kansallisen tuomioistuimen pitäisi assosiaatiosopimuksen perusteella ottaa huomioon määritellessään, loukkasivatko toimivaltaiset viranomaiset välittömästi sovellettavia oikeuksia, joihin kyseessä oleva henkilö voi vedota, riittävän ilmeisellä tavalla siten, että hänellä on oikeus vaatia kyseessä olevalta jäsenvaltiolta vahingonkorvausta, ja erityisesti,

b) rikkoivatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset asiassa merkityksellisenä ajankohtana (eli tehtäessä elo-syyskuussa 1996 päätökset hylätä valittajan oleskelulupahakemus, joka koski työskentelyä itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja/tai päätös valittajan pidättämisestä) voimassa olleen yhteisön oikeuden mukaan 'selvällä ja vakavalla' tavalla ylemmäntasoista oikeussääntöä?"

Toinen ennakkoratkaisukysymys

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, joka on syytä tutkia ensiksi, onko assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että yksityinen voi vedota siihen jäsenvaltioiden kansallisessa tuomioistuimessa huolimatta siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset ovat edel-

leen toimivaltaisia soveltamaan tähän määräykseen vetoavaan Bulgarian kansalaiseen maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan nojalla.

31 Aluksi on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemässä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä (ks. mm. asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999, Kok. 1999, s. I-2685, 60 kohta).

32 Sen selvittämiseksi, vastaako assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohta näitä arviointiperusteita, on aluksi tarkasteltava sen sanamuotoa.

33 Tältä osin on todettava, että tässä määräyksessä on sanamuodoltaan selvä, täsmällinen ja ehdoton jäsenvaltioita koskeva kielto kohdella kansalaisuuden perusteella syrjivästi erityisesti Bulgarian kansalaisia, jotka haluavat harjoittaa näiden valtioiden alueella taloudellista toimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina tai perustaa ja johtaa siellä yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan.

34 Tässä yhdenvertaista kohtelua koskevassa määräyksessä määrätään lopputulosta koskevasta täsmällisestä velvollisuudesta, ja se on perusolemukseltaan sellainen, että yksityinen voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa vaatiakseen tätä jättämään soveltamatta jäsenvaltion lainsäädännön sellaiset syrjivät säännökset, joissa asetetaan Bulgarian kansalaisen sijoittautumiselle sellainen edellytys, jonka täyttymistä ei vaadita jäsenvaltion omilta kansalaisilta, eikä tätä varten vaadita täydentävien soveltamistoimenpiteiden toteuttamista (ks. vastaavasti em. asia Sürül, tuomion 63 kohta).

35 Lisäksi toteamus siitä, että assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan sisältyvä syrjintäkiellon periaate voi säännellä suoraan yksityisten asemaa, ei ole ristiriidassa sen sopimuksen tarkoituksen ja luonteen kanssa, johon tämä määräys kuuluu.

36 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 17. perustelukappaleen ja 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan sellaisen assosiaation perustaminen, jonka tavoitteena on edistää kaupankäynnin kehittymistä ja sopimuspuolten välisiä sopusointuisia taloudellisia suhteita Bulgarian dynaamisen kehityksen ja hyvinvoinnin kannustamiseksi, jotta Bulgarian tasavallan liittyminen yhteisöön helpottuisi.

37 Lisäksi se seikka, että assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on olennaisesti edistää Bulgarian taloudellista kehitystä ja että näin ollen yhteisön velvoitteet ovat epätasapainossa kyseisen kolmannen maan velvoitteisiin nähden, ei ole esteenä sille, että yhteisö tunnustaa sopimuksen tietyillä määräyksillä olevan välitön oikeusvaikutus (ks. vastaavasti em. asia Sürül, tuomion 72 kohta).

38 Sen toteamuksen kanssa, jonka mukaan assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohta on välittömästi sovellettavissa, ei ole ristiriidassa myöskään kyseisen sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Tästä määräyksestä seuraa nimittäin ainoastaan se, että jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksessa asetettujen rajojen mukaisesti. Näin ollen tämä 59 artiklan 1 kohta ei koske sitä, kun jäsenvaltiot täytäntöönpanevat sijoittautumista koskevia assosiaatiosopimuksen määräyksiä, eikä sen tarkoituksena ole, että 45 artiklan 1 kohdassa määrätyn yhdenvertaista kohtelua koskevan velvoitteen täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen edellyttäisivät täydentäviä kansallisia toimenpiteitä.

39 Edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä vahvistetaan tämän sopimuksen soveltamisalalla täsmällinen ja ehdoton periaate, joka on sillä tavalla riittävä, että kansalliset tuomioistuimet voivat sitä soveltaa, ja joka näin ollen voi säännellä yksityisten oikeusasemaa. Tällä määräyksellä on siis tunnustettava olevan välitön oikeusvaikutus, mikä merkitsee sitä, että siihen vetoavilla Bulgarian kansalaisilla on oikeus vedota siihen vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimissa huolimatta siitä, että tämän jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan mainittuihin kansalaisiin maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan nojalla.

Ensimmäinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

40 Ensimmäisellä, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohta huomioon ottaen sopimuksen 45 artiklan 1 kohta luonteeltaan sellainen, että siinä annetaan Bulgarian kansalaiselle sijoittautumisoikeus ja vastaavasti oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jonka alueella hän on asunut ja harjoittanut ammattitoimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti, kun tätä lainsäädäntöä on tällä tavoin rikottu ennen kuin hän vaatii sijoittautumisoikeutta viimeksi mainitun määräyksen perusteella. Kansallinen tuomioistuin kysyy muun muassa, onko edellä mainittujen assosiaatiosopimuksen määräysten mukaista, että kyseessä olevan jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan edellytykseksi sille, että Bulgarian kansalaiset käyttävät sijoittautumisoikeuttaan, se, että näiden kansalaisten on toimimalla itsenäisenä ammatinharjoittajana saatava riittävästi varoja ottamatta lisäksi vastaan palkkatyötä tai turvautumatta yhteiskunnan varoihin.

41 Jotta tällä tavoin uudelleen muotoiltuihin kysymyksiin voitaisiin vastata hyödyllisellä tavalla, on syytä tarkastella, missä määrin vastaanottava jäsenvaltio voi

toimimatta vastoin assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistua edellytystä soveltaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa lainsäädäntöään mainitun sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan vetoaviin Bulgarian kansalaisiin.

42 Tältä osin on syytä todeta, että assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan sanamuodon mukaan tämän määräyksen 1 kohdassa ilmaistu syrjimättömyysperiaate koskee oikeutta ryhtyä harjoittamaan teollista, kaupallista ja ammatillista toimintaa sekä pienteollisuutta ja harjoittaa niitä itsenäisenä ammatinharjoittajana samoin kuin oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä.

43 Bulgarian kansalaisen oikeus ryhtyä harjoittamaan sellaista taloudellista toimintaa, joka jää työmarkkinoiden ulkopuolelle, edellyttää Bulgarian kansalaisella olevan oikeus päästä vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä. Näin ollen on määritettävä assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan ulottuvuus.

Assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan ulottuvuus ja mahdollinen EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) koskevan tulkinnan ulottaminen ensiksi mainittuun määräykseen

44 Kondova väittää, että oikeus, johon hän vetoaa assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan perusteella, vastaa perustamissopimuksen 52 artiklassa määrättyä sijoittautumisoikeutta. Hän väittää tältä osin, että se, että 52 artiklan sanamuodossa ei mainita millään tavalla oleskeluoikeutta, ei ole estänyt yhteisöjen tuomioistuinta katsomasta, että tällä määräyksellä annetaan suoraan jäsenvaltioiden kansalaisille oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella

siellä riippumatta siitä, myöntääkö vastaanottava jäsenvaltio oleskeluluvan (asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, 31 ja 32 kohta; Kok. Ep. III, s. 79).

45 Kondovan mukaan edellytyksenä sille, että Bulgarian kansalainen voi vedota assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdalla välittömästi annettuihin sijoittautumis- ja oleskeluoikeuteen, on pelkästään se, että tämän toiminta on tosiasiallista ja aitoa. Kondovan riitauttamista Secretary of Staten päätöksistä käykin hänen mukaansa ilmi, että hänen ammattitoimintansa ei ollut mitenkään vähäpätöistä tai sivutoimen luonteista.

46 Kondova myöntää, että kyseessä olevia oikeuksia koskee assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa ilmaistu rajoitus. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa luonnollisten henkilöiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevia säännöksiä vain sillä edellytyksellä, etteivät ne rajoita näitä oikeuksia kohtuuttomasti ja suhteettomasti. Tulkinta, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voisivat käyttää ehdotonta harkintavaltaa ratkaistessaan, onko henkilöllä oikeus sijoittautua jäsenvaltioon siten, että häntä ei syrjitä, tarkoittaisi Kondovan mukaan sitä, että tämän sopimuksen sijoittautumista koskevalla luvulla ei ole merkitystä.

47 Kondova väittää muun muassa, että koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei edellytetä tämän jäsenvaltion omien kansalaisten osoittavan, että heillä on elämiseen tarvittavat varat, ennen kuin he saavat toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina, asettamalla tällainen vaatimus Bulgarian kansalaisille loukataan heille kuuluvaa, välittömästi sovellettavaa sijoittautumisoikeutta.

48 Kondovan mukaan se, että vastaanottavat jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltavat kansallista maahanmuuttolainsäädäntöä, jonka mukaan Bul-

garian kansalaisilla on oltava maahantulo- ja oleskelulupa, aiheuttaa itsessään, että assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa annetuilla oikeuksilla ei ole vaikutusta.

49 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, muut yhteisöjen tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet hallitukset ja komissio toteavat tähän, että assosiaatiosopimuksen tavoitteen ja yleisen rakenteen vuoksi on sen 45 artiklan 1 kohtaa ja 59 artiklan 1 kohtaa tulkittava yhdessä. Ne väittävät tältä osin erityisesti, että koska assosiaatiosopimuksen 38 artiklassa on evätty kokonaan oikeus päästä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, sellainen kansallinen valvontajärjestelmä, joka perustuu velvollisuudelle pyytää etukäteen maahantulo- ja oleskelulupaa, on tarpeen sen takaamiseksi, etteivät sijoittautumista koskeviin assosiaatiosopimuksen määräyksiin vetoa sellaiset Bulgarian kansalaiset, jotka todellisuudessa aikovat päästä tätä kautta näille markkinoille palkkatyöntekijöinä.

50 On muistutettava siitä, että niin perustamissopimuksen kuin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksenkin (EYVL 1964, 217, s. 3687) määräysten tulkintaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti oikeus kansalliseen kohteluun sijoittautumisen osalta, sellaisena kuin se on perustamissopimuksen 52 artiklaan sanamuodoltaan rinnastettavan tai sitä sanamuodoltaan vastaavan assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaan määritelty, edellyttää hyvinkin, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Bulgarian kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja ammatillista toimintaa sekä pienteollisuutta jäsenvaltiossa (ks. em. asia Royer, tuomion 31 ja 32 kohta ja asia C-37/98, Savas, tuomio 11.5.2000, Kok. 2000, s. I-2927, 60 ja 63 kohta).

51 Kuitenkin on muistutettava myös siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkä yhteisön jonkin perustamissopimuksen ja yhteisön ja kolmannen maan välillä tehdyn kansainvälisen sopimuksen määräyksen sanamuodon samankaltaisuus ei riitä antamaan tämän viimeksi mainitun sopimuksen sanamuodolle samaa merkitystä kuin sillä on perustamissopimuksissa (ks. asia

270/80, Polydor ja RSO, tuomio 9.2.1982, Kok. 1982, s. 329, 14—21 kohta; Kok. Ep. VI, s. 323; asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982, Kok. 1982, s. 3641, 29—31 kohta; Kok. Ep. VI, s. 555 ja asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993, Kok. 1993, s. I-3751, 11—20 kohta).

52 Tämän oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan ulottaminen koskemaan jotakin sanamuodoltaan rinnastettavaa, samankaltaista tai jopa samanlaista yhteisön kolmannen maan kanssa tekemässä sopimuksessa olevaa määräystä riippuu erityisesti tavoitteesta, johon kullakin määräyksellä pyritään kunkin määräyksen soveltamisalalla. Tältä osin yhtäältä kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen ja toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on huomattava merkitys (ks. em. asia Metalsa, tuomion 11 kohta).

53 Assosiaatiosopimuksella pyritään yksinkertaisesti luomaan asianmukaiset kehykset Bulgarian tasavallan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön tarkoituksena sen mahdollinen liittyminen tähän, kun taas perustamissopimuksen tavoitteena on sisämarkkinoiden luominen, mikä edellyttää tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvien esteiden poistamista jäsenvaltioiden väliltä (ks. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohta (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta)).

54 Lisäksi assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa, että Bulgarian kansalaisille sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina annetut maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Bulgarian kansalaisten maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion oikeussäännöillä.

55 Edellä esitetystä seuraa, että perustamissopimuksen 52 artiklan tulkintaa, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ei voida ulottaa koskemaan assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaa.

56 Näin ollen ei voida hyväksyä Kondovan väitteitä, joiden mukaan se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltavat sellaisia kansallisia maahanmuuttosääntöjä, joissa vaaditaan Bulgarian kansalaisilta maahantulolupaa, on sellaisenaan omiaan tekemään assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa Bulgarian kansalaisille annetut oikeudet merkityksettömiksi.

57 Sitä vastoin on totta, kuten assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että edellytyksenä vastaanottavan jäsenvaltion oikeudelle soveltaa luonnollisten henkilöiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevia sisäisiä oikeussääntöjään Bulgarian kansalaisten tekemiin hakemuksiin on nimenomaisesti, ettei niitä etuja, jotka kuuluvat Bulgarian tasavallalle tämän sopimuksen nojalla, mitätöidä tai heikennetä.

58 Näin ollen on pohdittava, ovatko vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä säädetyt sijoittautumisoikeuteen, joka on assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa Bulgarian kansalaisille suoraan annettu oikeus, ja tästä oikeudesta johtuviin maahantulo- ja oleskeluoikeuteen kohdistuvat rajoitukset yhteensopivia tämän sopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa ilmaistun nimenomaisen edellytyksen kanssa.

Vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä säädettyjen, sijoittautumisoikeuteen kohdistuvien rajoitusten yhteensopivuus assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa ilmaistun nimenomaisen edellytyksen kanssa

59 Tältä osin on selvitettävä, voidaanko kansallisten toimivaltaisten viranomaisten soveltamilla maahanmuuttosäännöillä saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja eivätkö ne ole tämän päämäärän kannalta sellainen toimenpide, jolla loukataan assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdalla Bulgarian kansalaisille annettujen

oikeuksien ydinsisältöä tekemällä näiden oikeuksien käytöstä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

60 On syytä heti todeta, että koska assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaa sen 45 artiklan 5 kohdan a alakohdan i alakohdan viimeisen virkkeen mukaisesti sovelletaan vain henkilöihin, jotka harjoittavat ammattiaan täysin itsenäisesti, on tarpeen ratkaista, onko tämän määräyksen edunsaajien vastaanottavassa jäsenvaltiossa suunnittelema toiminta palkkatyötä vai itsenäistä ammatinharjoittamista.

61 Tältä osin sillä, että sovelletaan sellaista kansallista ennakkovalvontajärjestelmää, jolla selvitetään hakijan suunnitteleman toiminnan täsmällinen luonne, pyritään lailliseen tavoitteeseen, koska siten voidaan rajata maahantulo- ja oleskeluoikeuden käyttö assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan vetoavien Bulgarian kansalaisten osalta koskemaan ainoastaan tässä määräyksessä tarkoitettuja edunsaajia.

62 Kuten assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdasta ja 59 artiklan 1 kohdasta ilmenee, vastaanottava jäsenvaltio ei sitä vastoin saa evätä maahanpääsyä ja oleskelua Bulgarian kansalaiselta, jonka tarkoituksena on sijoittautua tämän valtion alueelle, esimerkiksi asianomaisen kansalaisuuden tai asuinmaan perusteella tai vieläpä sen vuoksi, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä on yleinen maahanmuuttoa koskeva rajoitus, eikä se saa asettaa itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittamista kyseisessä valtiossa koskevan oikeuden edellytykseksi sitä, että tähän on tarvetta kansantaloudellisista tai työmarkkinoihin liittyvistä syistä.

63 Mitä tulee erityisesti Immigrations Rulesin 217 ja 219 §:n mukaisten vaatimusten kaltaisiin aineellisiin vaatimuksiin, on todettava, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat todenneet, että niillä pyritään tavoitteeseen tehdä toimivaltaisille viranomaisille mahdolliseksi varmistua siitä, että Bulgarian kansalaisella, joka haluaa sijoittautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, on todellakin aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta

samanaikaisesti palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä. Lisäksi Immigrations Rulesin 217 ja 219 §:n mukaisten vaatimusten kaltaisilla aineellisilla vaatimuksilla voidaan turvata tällaisen tavoitteen saavuttaminen.

64 Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on perustellusti todennut, assosiaatiosopimuksen ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa assosiaatiosta tehtyjen muiden Eurooppa-sopimusten tultua voimaan kolmansien maiden sellaisten kansalaisten maahanmuuttoa, jotka aikovat sijoittautua maahan itsenäisinä ammatinharjoittajina, koskevia kansallisia sääntöjä on lisäksi tarkasteltu uudelleen ja niitä on muutettu. Siten muun muassa niitä henkilöitä, jotka eivät voi vedota assosiaatiosta tehtyihin Eurooppa-sopimuksiin perustuviin oikeuksiin, koskee edelleen velvollisuus, jonka mukaan heillä on oltava käytössään 200 000 Englannin punnan suuruinen sijoituspääoma mutta jota ei enää sovelleta Bulgarian kansalaisiin.

65 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä on lisäksi muun muassa oikeussäännöt, joiden mukaan henkilö, jolla on aikomus sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon assosiaatiosta tehdyn Eurooppa-sopimuksen perusteella, voi hakea lupaa jäädä tähän valtioon itsenäisenä ammatinharjoittajana huolimatta siitä, että hän on alun perin saanut toisessa tarkoituksessa luvan tulla maahan. Näin ollen Immigrations Rulesin 217 ja 219 §:ssä olevien säännösten kaltaiset säännökset helpottavat Bulgarian kansalaisten sijoittautumista vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja ne on katsottava assosiaatiosopimuksen kanssa yhteensopiviksi.

66 On kuitenkin muistutettava siitä, että Secretary of State hylkäsi Kondovan tekemän, assosiaatiosopimukseen perustuvan oleskelulupahakemuksen perustein, jotka eivät kuuluneet kansallisessa maahanmuuttolainsäädännössä Bulgarian kansalaisten maahan sijoittautumista varten asetettuihin aineellisiin vaatimuksiin.

67 Kuten tämän tuomion 26 kohdassa on todettu, Secretary of State katsoi Kondovan toimintaa koskevan uuden, sille 4.11.1996 toimitetun pitkän aikavälin kannattavuuslaskelman perusteella voivansa harkintavaltaansa käyttäen assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla myöntää hänelle oikeuden jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mikä ei muuta sitä, että jo aiemmin oli todettu Kondovan tulleen maahan lainvastaisesti, koska hän oli antanut totuudenvastaisia ilmoituksia sekä virkamiehelle, joka oli Bulgariassa antanut hänelle viisumin, että ulkomaalaisviraston virkamiehelle, joka oli kuullut häntä hänen saapuessaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

68 Tässä tilanteessa on katsottava, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa judicial review -menettelyssä kyseessä oleva Secretary of Staten hylkäävä päätös perustuu tähän viimeksi mainittuun toteamukseen.

69 Näin ollen on selvitettävä, saavatko vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan mukaan evätä tämän sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan vetoavan Bulgarian kansalaisen hakeman oleskeluluvan sillä perusteella, että hakija on lainvastaisesti tämän valtion alueella alkuperäisen maahantuloluvan saamiseksi tehtyjen totuudenvastaisten ilmoitusten vuoksi, kun tämä lainvastaisuus oli tapahtunut ennen kuin hänestä tuli itsenäinen ammatinharjoittaja ja ennen kuin hän vaati sijoittautumisoikeutta assosiaatiosopimuksen perusteella.

70 On muistutettava siitä, että tällainen oli hyvinkin Kondovan tilanne, sillä hän on oleskellut Yhdistyneessä kuningaskunnassa lainvastaisesti maaliskuusta 1995 alkaen ja hakenut ensimmäisen kerran heinäkuussa 1996 assosiaatiosopimuksen mahdollistamaa sijoittautumisoikeutta.

Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten oikeus evätä assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan vetoavan Bulgarian kansalaisen hakema oleskelulupa pelkästään sillä perusteella, että hakija on mainitun valtion alueella lainvastaisesti

71 Kondova väittää, että assosiaatiosopimuksen 45 artiklassa ei aseta oleskelun laillisuutta koskevia ennakkoedellytyksiä. Mikään tämän artiklan määräyksistä ei siten anna hänen mukaansa aihetta olettaa, ettei sijoittautumisoikeutta voida myöntää Bulgarian kansalaisille asianomaisen jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön rikkomisen vuoksi.

72 Jäsenvaltio voi näin ollen hänen mukaansa hylätä hakemuksen, jonka sellainen henkilö, joka on tämän valtion alueella muutoin lainvastaisesti, on tehnyt assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan perusteella, vain otettuaan huomioon kyseisessä sopimuksessa asetetut aineelliset vaatimukset.

73 Näiden väitteiden oikeellisuuden ratkaisemiseksi on muistutettava siitä, kuten tämän tuomion 60—65 kohdassa on todettu, että Immigration Rulesissa käyttöön otetun järjestelmän kaltainen ennakkovalvontajärjestelmä, jossa vastaanottava jäsenvaltio asettaa maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi sen, että toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset selvittävät, aikooko hakija todellakin harjoittaa tässä valtiossa ammattiaan täysin itsenäisesti ja elinkelpoisesti, on lähtökohtaisesti yhteensopiva assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan ja 59 artiklan 1 kohdan kanssa niitä yhdessä tulkittaessa.

74 Jos tällaisen ennakkovalvontajärjestelmän yhteydessä ilmenee, että Bulgarian kansalainen, joka on tehnyt etukäteen laissa säädetyt vaatimukset täyttävän oleskelulupahakemuksen sijoittautumista varten, täyttää vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä tältä osin asetetut aineelliset vaatimukset, assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa asetetun nimenomaisen edellytyksen noudattaminen edellyttää, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset

vahvistavat hänellä olevan oikeuden sijoittautua itsenäisenä ammatinharjoittajana ja myöntävät hänelle tässä tarkoituksessa maahantulo- ja oleskeluluvan.

75 Jos sitä vastoin ilmenee, kuten pääasiassa, ettei vaatimus, joka koskee sijoittautumistarkoituksessa etukäteen tehtyä oleskelulupahakemusta, täyty, vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisilla maahanmuuttoviranomaisilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus evätä tämä lupa assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan vetoavalta Bulgarian kansalaiselta riippumatta siitä, täyttyvätkö muut kansallisessa lainsäädännössä asetetut aineelliset edellytykset.

76 Lisäksi on syytä todeta, kuten komissio on perustellusti todennut, että tällaisen ennakkovalvontajärjestelmän tehokkuus perustuu pitkälti niiden ilmoitusten paikkansapitävyyteen, joita asianomaiset tekevät hakiessaan maahantuloviisumia toimivaltaisilta viranomaisilta lähtövaltiossaan tai saapuessaan vastaanottavaan jäsenvaltioon.

77 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 84 kohdassa, jos Bulgarian kansalaisten sallittaisiin tekevän milloin tahansa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautumista koskevan hakemuksen riippumatta siitä, että kansallista maahanmuuttolainsäädäntöä on aikaisemmin rikottu, mainituilla kansalaisilla voisi olla houkutus jäädä mainitun jäsenvaltion alueelle lainvastaisesti ja siirtyä kansallisen valvontajärjestelmän piiriin vasta, kun maahanmuuttolainsäädännön aineelliset vaatimukset täyttyvät.

78 Hakija voisi tällöin vedota asiakkaisiinsa ja yritysvarallisuuteensa, jotka hän olisi mahdollisesti hankkinut oleskellessaan lainvastaisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai taloudellisiin varoihin, jotka hän olisi koonnut siellä, mukaan lukien tapauksen mukaan palkkatyöllä saadut varat, ja esittäytyä siten kansallisille viranomaisille itsenäisenä ammatinharjoittajana, joka harjoittaa vastedes tai pystyy harjoittamaan elinkelpoista toimintaa ja jonka oikeudet olisi assosiaatiosopimuksen mukaisesti vahvistettava.

79 Tällainen tulkinta uhkaisi viedä assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdalta sen tehokkaan vaikutuksen ja mahdollistaa väärinkäytökset, koska näin laillistettaisiin ulkomaalaisten maahanpääsyä ja oleskelua koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiset.

80 Näin ollen Bulgarian kansalainen, joka aikoen harjoittaa ammattia palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jäsenvaltiossa tekee tyhjäksi kansallisten viranomaisten asiaankuuluvan valvonnan ilmoittamalla totuudenvastaisesti tulevansa tähän valtioon kausityöntekijäksi, joutuu assosiaatiosopimuksen perusteella hänelle vahvistetun suoja-alan ulkopuolelle (ks. vastaavasti, kun kyseessä on tilanne, jossa yhteisön kansalaiset mahdollisesti estävät kansallisen oikeuden soveltamisen käyttämällä yhteisön oikeutta väärin tai vetoamalla siihen vilpillisesti, asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999, Kok. 1999, s. I-1459, 24 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

81 Tältä osin ei ole olennaista se, että Bulgarian kansalainen on syyllistynyt vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön rikkomiseen assosiaatiosopimuksen voimaantuloa aikaisempana ajanjaksona, kun lainvastainen tilanne ei ollut päättynyt ennen kyseistä ajankohtaa vaan jatkui edelleen sijoittautumishakemuksen tekoajankohtana, kuten pääasiassa. Kuten tämän tuomion 26 kohdassa on todettu, Secretary of State sitä paitsi käsitteli Kondovan assosiaatiosopimuksen perusteella tekemän hakemuksen siten kuin kyse olisi oleskelulupahakemuksesta ja hylkäsi sen sen vuoksi, että hänen tilanteensa oli lainvastainen päätöksentekoajankohtana.

82 Assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan kanssa on siten yhteensopivaa se, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen sillä perusteella, että hakija oleskeli lainvastaisesti jäsenvaltion alueella hakemuksen tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia tai koska hän oli jättänyt mainitsematta olennaisista seikoista saadakseen alkuperäisen, muuhun perusteeseen perustuvan luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon.

Uuden, laissa säädetyt vaatimukset täyttävän sijoittautumista koskevan hakemuksen tekemistä koskevan vaatimuksen yhteensopivuus, assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa ilmaistun yhdenvertaista kohtelua koskevan säännön ja assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa mainitun edellytyksen kanssa

83 Sen osalta, onko vaatimus, jonka mukaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella lainvastaisesti olevan Bulgarian kansalaisen on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi sijoittautumishakemus lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, yhteensopiva assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa ilmaistun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, kun tällaista vaatimusta ei voida soveltaa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin, on muistutettava yhteisöjen tuomioistuimen todenneen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta, että EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohtaan (josta on muutettuna tullut EY 39 artiklan 3 kohta) sisältyvän varauksen perusteella jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta tässä määräyksessä mainituista syistä ja erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan eikä kieltää heitä saapumasta sinne (ks. tältä osin asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, 22 kohta; Kok. Ep. II, s. 395; yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982, Kok. 1982, s. 1665, 7 kohta; Kok. Ep. VI, s. 443; asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4265, 22 kohta; Kok. Ep. XIII, s. 19; yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3343, 28 kohta ja C-171/96, Pereira Roque, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4607, 37 kohta).

84 Tämä omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten erilainen kohtelu perustuu kansainvälisen oikeuden periaatteeseen, jota perustamissopimuksessa ei voida jättää huomiotta jäsenvaltioiden välisissä suhteissa ja jonka vastaista on se, että jäsenvaltio epää omilta kansalaisiltaan oikeuden saapua maahan tai oleskella siellä millä tahansa perusteella (ks. em. asiat Van Duyn, tuomion 22 kohta ja Pereira Roque, tuomion 38 kohta).

85 Näistä samoista syistä tällaista erilaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten hyväksi ei voida katsoa yhteensopimattomaksi assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan kanssa.

86 On myös kysyttävä, onko Kondovan tilanteen kaltaisessa tilanteessa vaatimus, jonka mukaan on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi sijoittautumishakemus Bulgarian kansalaisen lähtövaltiossa tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, yhteensopiva assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan ja sen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistun edellytyksen kanssa, kun näitä määräyksiä tulkitaan yhdessä.

87 Tältä osin on todettava, että tekemällä totuudenvastaisia ilmoituksia henkilö rikkoo velvollisuutta ilmoittaa aikomuksensa rehellisesti, ja kuten tämän tuomion 76 kohdassa on todettu, tällainen velvollisuus on henkilöllä, joka pyytää saada sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja tämän velvollisuuden noudattaminen on tarpeen, jotta kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää, onko itsenäinen ammattitoiminta, jota Bulgarian kansalainen aikoo harjoittaa tässä valtiossa, yksinomaista ja elinkelpoista. Tällaisen rikkomisen vakavuus huomioon ottaen mahdollisesti vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä säädettyä vaatimusta, jonka mukaan kyseisen kansalaisen on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi sijoittautumishakemus lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, ei voida pitää perusteettomana.

88 Assosiaatiosopimusta koskeva Kondovan kannattama tulkinta, jonka mukaan mahdolliset lainvastaiset tilanteet voitaisiin laillistaa ottaen huomioon se, että vastedes vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä asetetut sijoittautumista koskevat aineelliset edellytykset täyttyvät, vaarantaisi nimittäin kansallisen ennakkovalvontajärjestelmän tehokkuuden ja luotettavuuden tämän tuomion 73—82 kohdassa esitetyistä syistä.

89 Kuitenkin jopa pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistun edellytyksen noudattaminen edellyttää, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteiden tarkoituksena tai seurauksena ei ole loukata

assosiaatiosopimuksessa Bulgarian kansalaisille annettujen maahantulo-, oleskelu- ja sijoittautumisoikeuden ydinsisältöä.

90 Näin ollen siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät Bulgarian kansalaisen assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla tekemän sijoittautumista koskevan hakemuksen sillä perusteella, että hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia tai että hän oli jättänyt mainitsematta olennaisista seikoista saadakseen alkuperäisen, muuhun perusteeseen perustuvan luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon, ja siitä vaatimuksesta, jonka mukaan kyseisen kansalaisen on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi, assosiaatiosopimukseen perustuva sijoittautumishakemus ja haettava maahantuloviisumia toimivaltaisilta viranomaisilta lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, ei missään tapauksessa voi seurata sen estyminen, että tällainen kansalainen saa tilanteensa tutkittavaksi myöhemmin, kun tämä uusi hakemus tehdään. Lisäksi kyseiset toimenpiteet on toteutettava rajoittamatta jäsenvaltion ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehtyyn yleissopimukseen tai muihin sellaisiin kansainvälisiin asiakirjoihin, joihin asianomainen jäsenvaltio on mahdollisesti liittynyt, perustuvaa velvollisuutta kunnioittaa kyseisen kansalaisen perusoikeuksia, kuten oikeutta perhe-elämään kohdistuvaan kunnioitukseen ja oikeutta omaisuudensuojaan.

91 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen vuoksi ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

— Sijoittautumisoikeus, sellaisena kuin se on assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa määritelty, edellyttää, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Bulgarian kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja ammatillista toimintaa sekä pienteollisuutta jäsenvaltiossa. Tämän sopimuksen 59 artiklan 1 kohdasta kuitenkin seuraa, että nämä maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Bulgarian kansalaisten maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion säännöillä.

— Assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa ja 59 artiklan 1 kohdassa niitä yhdessä tulkittaessa ei lähtökohtaisesti kielletä sellaista ennakkovalvontajärjestelmää, jossa sen edellytykseksi, että toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset myöntävät maahantulo- ja oleskeluluvan, asetetaan, että hakija osoittaa, että hänellä todella on aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta samanaikaisesti missään palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä. Immigrations Rulesin 217 ja 219 §:n mukaisten vaatimusten kaltaisten aineellisten vaatimusten tavoitteena on nimenomaan tehdä toimivaltaisille viranomaisille mahdolliseksi selvittää nämä seikat, ja niillä voidaan turvata tällaisen tavoitteen toteuttaminen.

— Assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat hylätä tämän sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen pelkästään sillä perusteella, että Bulgarian kansalainen oleskeli lainvastaisesti tämän valtion alueella hakemuksen tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia tai koska hän oli jättänyt mainitsematta olennaisista seikoista saadakseen alkuperäisen, muuhun perusteeseen perustuvan luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon. Näin ollen nämä viranomaiset voivat vaatia, että tämä kansalainen esittää laissa säädetyt vaatimukset täyttävän uuden, assosiaatiosopimukseen perustuvan sijoittautumishakemuksen ja hakee maahantuloviisumia toimivaltaisilta viranomaisilta lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, edellyttäen kuitenkin, ettei tällaisten toimenpiteiden vaikutuksena ole sen estyminen, että tällainen kansalainen saa tilanteensa tutkittavaksi myöhemmin, kun tämä uusi hakemus tehdään.

Viides ennakkoratkaisukysymys

92 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen, kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen annettu vastaus, viidenteen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

93 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Alankomaiden ja Itävallan hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin (Divisional Court) 18.12.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/EHTY, EY, Euratom, 45 artiklan 1 kohtaa on tulkittava**

siten, että siinä vahvistetaan tämän sopimuksen soveltamisalalla täsmällinen ja ehdoton periaate, joka on sillä tavalla riittävä, että kansalliset tuomioistuimet voivat sitä soveltaa, ja joka näin ollen voi säännellä yksityisten oikeusasemaa. Tällä määräyksellä on siis tunnustettava olevan välitön oikeusvaikutus, mikä merkitsee sitä, että siihen vetoavilla Bulgarian kansalaisilla on oikeus vedota siihen vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimissa huolimatta siitä, että tämän jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan mainittuihin kansalaisiin maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohdan nojalla.

2) Sijoittautumisoikeus, sellaisena kuin se on assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa määritelty, edellyttää, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Bulgarian kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja ammatillista toimintaa sekä pienteollisuutta jäsenvaltiossa. Tämän sopimuksen 59 artiklan 1 kohdasta kuitenkin seuraa, että nämä maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Bulgarian kansalaisten maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion säännöillä.

3) Tämän assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa ja 59 artiklan 1 kohdassa niitä yhdessä tulkittaessa ei lähtökohtaisesti kielletä sellaista ennakkovalvontajärjestelmää, jossa sen edellytykseksi, että toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset myöntävät maahantulo- ja oleskeluluvan, asetetaan, että hakija osoittaa, että hänellä todella on aikomus aloittaa toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana olematta samanaikaisesti missään palkkatyössä ja käyttämättä hyväkseen yhteiskunnan varoja ja että hänellä on alusta alkaen riittävät taloudelliset varat ja kohtuulliset mahdollisuudet menestyä. United Kingdom Immigration Rulesin (House of Commons Paper 395) 217 ja 219 §:n mukaisten vaatimusten kaltaisten aineellisten vaatimusten tavoitteena on nimenomaan tehdä toimivaltaisille viranomaisille mahdolliseksi selvittää nämä seikat, ja niillä voidaan turvata tällaisen tavoitteen toteuttaminen.

4) Tämän assosiaatiosopimuksen 59 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat hylätä tämän sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen pelkästään sillä perusteella, että Bulgarian kansalainen oleskeli lainvastaisesti tämän valtion alueella hakemuksen tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia tai koska hän oli jättänyt mainitsematta olennaisista seikoista saadakseen alkuperäisen, muuhun perusteeseen perustuvan luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon. Näin ollen nämä viranomaiset voivat vaatia, että tämä kansalainen esittää laissa säädetyt vaatimukset täyttävän uuden, assosiaatiosopimukseen perustuvan sijoittautumishakemuksen ja hakee maahantuloviisumia toimivaltaisilta viranomaisilta lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, edellyttäen kuitenkin, ettei tällaisten toimenpiteiden vaikutuksena ole sen estyminen, että tällainen kansalainen saa tilanteensa tutkittavaksi myöhemmin, kun tämä uusi hakemus tehdään.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä syyskuuta 2001.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti