DOMSTOLENS DOM

den 27 september 2001 *

I mål C-235/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

angående tolkningen av artiklarna 45 och 59 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Bulgarien, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 94/908/EKSG, EG, Euratom av den 19 december 1994 (EGT L 358, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 39, s. 3),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, A. La Pergola (referent), M. Wathelet och V. Skouris samt domarna D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen och F. Macken,

generaladvokat: S. Alber,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Eleanora Ivanova Kondova, genom T. Eicke, barrister, befullmäktigad av J. Coker, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom M. Ewing, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, QC,

— Belgiens regering, genom A. Snoecx, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och C.-D. Quassowski, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom K. Rispal-Bellanger och A. Lercher, båda i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom M.A. Buckley, i egenskap av ombud, biträdd av A. Barron och E. Barrington, BL,

— Nederländernas regering, genom M.A. Fierstra, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Benyon samt genom M.-J. Jonczy och N. Yerrell, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 13 juni 2000 av: Eleanora Ivanova Kondova, företrädd av T. Eicke, befullmäktigad av J. Coker, Förenade kungarikets regering, företrädd av G. Amodeo, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston och S. Kovats, barrister, Tysklands regering, företrädd av C.-D. Quassowski, Greklands regering, företrädd av G. Karipsiadis och T. Papadopoulou, båda i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av A. Lercher, Irlands regering, företrädd av E. Barrington, Italiens regering, företrädd av F. Quadri, avvocato dello Stato, Nederländernas regering, företrädd av M.A. Fierstra, Österrikes regering, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av F. Benyon samt av M.-J. Jonczy och N. Yerrell,

och efter att den 14 september 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) har, genom beslut av den 18 december 1998 som inkom till domstolens kansli den 22 juni 1999, i enlighet med artikel 234 EG ställt fem frågor angående tolkningen av artiklarna 45 och 59 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Bulgarien, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 94/908/EKSG, EG, Euratom av den 19 december 1994 (EGT L 358, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 39, s. 3, nedan kallat associeringsavtalet).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Eleanora Ivanova Kondova, som är bulgarisk medborgare, och Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State) angående den senares beslut att neka Eleanora Ivanova Kondova uppehållstillstånd i Förenade kungariket.

Associeringsavtalet

3 Associeringsavtalet undertecknades den 8 mars 1993 i Bryssel och trädde i kraft den 1 februari 1995 i enlighet med artikel 124 andra stycket i avtalet.

4 Enligt artikel 1.2 i associeringsavtalet har detta bland annat till syfte att tillhandahålla en lämplig ram för en politisk dialog mellan parterna så att nära

förbindelser kan utvecklas, att främja utvidgad handel och harmoniska ekonomiska relationer mellan parterna, och på så sätt gynna en dynamisk ekonomisk utveckling och välstånd i Republiken Bulgarien, samt att skapa en lämplig ram för landets gradvisa integrering i gemenskapen, eftersom det slutliga målet för denna stat är att ansluta sig till gemenskapen, vilket framgår av det sjuttonde övervägandet i avtalet.

5 De bestämmelser i associeringsavtalet som är relevanta för målet vid den nationella domstolen återfinns i avdelning IV, som har rubriken "Arbetstagarnas rörlighet, etablering, tillhandahållande av tjänster".

6 I artikel 38.1 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning IV, vars kapitel 1 har rubriken "Arbetstagarnas rörlighet", föreskrivs följande:

"Om inte annat följer av de villkor och riktlinjer som gäller i var och en av medlemsstaterna

— skall arbetstagare av bulgarisk nationalitet som är lagligen anställda inom en medlemsstats territorium behandlas på samma sätt som medlemsstatens egna medborgare, utan diskriminering på grund av nationalitet, beträffande arbetsförhållanden, avlöning eller avskedande,

— skall den lagligen bosatta maken/makan eller barnen till en arbetstagare som är lagligen anställd inom en medlemsstats territorium, med undantag av säsongarbetare och arbetstagare som omfattas av bilaterala avtal enligt artikel 42, såvida inte något annat fastställs i dessa avtal, äga tillträde till den medlemsstatens arbetsmarknad under den tid arbetstagaren har arbetstillstånd i denna."

7 I artikel 45 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning IV, vars kapitel 2 har rubriken "Etablering", föreskrivs följande:

"1. Varje medlemsstat skall, från och med avtalets ikraftträdande, inte ge bulgariska företag eller medborgare som etablerar sig inom dess territorium en mindre gynnsam behandling än den landet ger sina egna företag och medborgare, med undantag av de angelägenheter som beskrivs i bilaga 15a.

...

5. I detta avtal används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) etablering:

i) för medborgare, rätten att påbörja och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare och att etablera och leda företag, särskilt bolag, som de faktiskt kontrollerar. Medborgare får inte i sin egen förvärvs- eller affärsverksamhet söka eller ta anställning på arbetsmarknaden och inte heller få tillgång till den andra partens arbetsmarknad. Bestämmelserna i detta kapitel gäller uteslutande dem som utövar egen förvärvsverksamhet,

...

...

c) förvärvsverksamhet: i synnerhet verksamhet inom industri, handel och hantverk och verksamhet inom något av de fria yrkena.

..."

8 I artikel 59.1 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning IV, vars kapitel 4 har rubriken "Allmänna bestämmelser", föreskrivs följande:

"För tillämpningen av avdelning IV får inget i avtalet hindra parterna från att tillämpa sina egna lagar och förordningar beträffande fysiska personers inresa och vistelse, arbete, arbetsvillkor och etablering samt tillhandahållande av tjänster, under förutsättning att de inte tillämpar dem på ett sådant sätt att fördelarna för någon av parterna enligt villkoren i en särskild bestämmelse i avtalet upphävs eller begränsas...."

De nationella bestämmelserna

9 De bestämmelser i nationell rätt som är relevanta för målet vid den nationella domstolen är huvudsakligen United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (utlänningsregler antagna år 1994 av parlamentet i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, nedan kallade Immigration Rules), i deras lydelse vid tiden för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, vilka reglerar personers inresa och uppehåll i Förenade kungariket.

10 Immigration Rules har till syfte att anpassa Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands rättssystem till bestämmelserna om etablering som finns i associeringsavtalet samt i de övriga europeiska associeringsavtal som har ingåtts mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och länderna i Central- och Östeuropa, å andra sidan.

11 Avdelning 6 i Immigration Rules, som har rubriken "Personer som önskar inresa och uppehålla sig i Förenade kungariket i egenskap av affärsman, egenföretagare, investerare, författare, kompositör eller artist", innehåller vissa bestämmelser om behandling av ansökningar om inresa som ges in av "personer som avser att utöva verksamhet i enlighet med bestämmelserna i ett associeringsavtal som ingåtts av gemenskapen". Punkterna 217 och 219, vilka ingår i denna avdelning under rubriken "Villkor för förlängning av ett uppehållstillstånd i syfte att fortsätta att utöva verksamhet i enlighet med bestämmelserna i ett associeringsavtal som ingåtts av gemenskapen" har följande lydelse:

"217. För att få sitt uppehållstillstånd i Förenade kungariket förlängt i syfte att fortsätta att utöva verksamhet där, måste sökanden visa

i) att han har etablerat en verksamhet i Förenade kungariket,

ii) att han uppbär tillräckliga medel från denna verksamhet för att kunna försörja sig själv och de personer som är beroende av honom utan att arbeta (förutom i den egna verksamheten) och utan att ta offentliga medel i anspråk,

iii) att han inte försöker och inte kommer att försöka att komplettera sina inkomster genom att söka anställning i Förenade kungariket, samt

iv) att han dessutom uppfyller kraven... i punkt 219.

...

219. En person som har etablerat sig som egenföretagare eller som bolagsman i ett handelsbolag i Förenade kungariket måste, förutom att uppfylla villkoren i punkt 217 ovan, visa

i) att han är bulgarisk medborgare,

ii) att han aktivt bedriver handel eller tillhandahåller tjänster för egen räkning eller i ett handelsbolag i Förenade kungariket,

iii) att han, själv eller tillsammans med de övriga bolagsmännen, äger rörelsens tillgångar,

iv) när det är fråga om ett handelsbolag, att hans andel i rörelsen inte utgör ett förtäckt anställningsförhållande, samt

v) hur rörelsens aktuella ekonomiska situation ser ut, med stöd av de reviderade räkenskaperna."

12 Avsnitt 9 i Immigration Rules har rubriken "Allmänna skäl att inte bevilja inresevisum, inresetillstånd eller ändring av ett inrese- eller uppehållstillstånd i Förenade kungariket". Häri ingår punkt 322, som har följande lydelse:

"... följande bestämmelser skall tillämpas när en ansökan om ändring av ett inrese- eller uppehållstillstånd i Förenade kungariket avslås eller, i förekommande fall, begränsas:

...

En ansökan om ändring av ett inrese- eller uppehållstillstånd i Förenade kungariket skall normalt avslås om

2) sökanden har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att redogöra för samtliga relevanta omständigheter i syfte att erhålla ett inresetillstånd eller en tidigare ändring av tillståndet,

..."

13 Personer som har fått uppehållstillstånd för en begränsad tid och som medvetet stannar kvar i Förenade kungariket efter det att tillståndet har löpt ut gör sig skyldiga till straffbelagd gärning enligt artikel 24.1 b i Immigration Act 1971 (utlänningslag) och kan utvisas enligt artikel 3.5 i denna lag.

14 Att lämna oriktiga uppgifter vid svar på frågor från en tjänsteman på utlänningsmyndigheten utgör också en straffbelagd gärning, som enligt artikel 26.1 c i Immigration Act 1971 bestraffas med böter och/eller fängelse upp till sex månader.

Målet vid den nationella domstolen

15 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Eleanora Ivanova Kondova, veterinärstuderande, anlände till Förenade kungariket den 17 juli 1993. Hon hade den 8 juni 1993 i Bulgarien erhållit ett inresetillstånd ("entry clearance") i form av ett engångsvisum för inresa till Förenade kungariket för att arbeta på Friday Bridge International Farm Camp mellan den 17 juli och den 7 augusti 1993. På grundval av de upplysningar som Eleanora Ivanova Kondova lämnade i ansökan om inresetillstånd och som hon bekräftade vid en intervju med en tjänsteman vid utlänningsmyndigheten vid ankomsten, beviljades hon tillstånd att inresa i Förenade kungariket och att vistas där som tillfälligt anställd jordbruksarbetare under tre månader.

16 Den 23 juli 1993 ingav Eleanora Ivanova Kondova en ansökan om politisk asyl. Denna ansökan avslogs av Immigration and Nationality Directorate (nedan kallat IND) den 19 april 1994. Eleanora Ivanova Kondova överklagade avslagsbeslutet till Special Adjudicator. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att det i enlighet med den brittiska utlänningslagstiftningen inte vidtogs några åtgärder mot henne vid utgången av hennes ursprungliga uppehållstillstånd i avvaktan på utgången i överklagandeärendet vid Special Adjudicator. Eftersom

detta överklagande avslogs den 24 februari 1995 avvisade Immigration Appeal Tribunal Eleanora Ivanova Kondovas överklagande den 14 mars 1995.

17 I skrivelse till Eleanora Ivanova Kondovas ombud av den 25 april 1995 angav IND att Eleanora Ivanova Kondova, eftersom hennes överklagande avslagits, inte hade laga grund för att stanna i Förenade kungariket och att hon omedelbart måste lämna landet. Hon gjorde emellertid inte detta. Den 25 juli 1995 gifte hon sig med Armen Moothien, en medborgare i Republiken Mauritius, som till följd av ett tidigare äktenskap (vilket slutat i skilsmässa) hade erhållit ett icke tidsbegränsat uppehållstillstånd i Förenade kungariket. Den 2 augusti 1995 ansökte Eleanora Ivanova Kondova hos Secretary of State om uppehållstillstånd i Förenade kungariket på grundval av detta äktenskap.

18 Secretary of State ansåg att Eleanora Ivanova Kondova hade rest in olagligt i Förenade kungariket, eftersom hon hade medgett vid en intervju att hennes verkliga avsikt vid ankomsten till Förenade kungariket var att erhålla status som politisk flykting och att hon därför medvetet hade vilselett både den tjänsteman som hade prövat hennes ansökan om inresetillstånd och utfärdat hennes visum i Bulgarien och den tjänsteman på utlänningsmyndigheten som hade förhört henne vid ankomsten. Den 9 november 1995 delgavs hon därför ett meddelande till illegala invandrare, och som en alternativ lösning till att hon omedelbart skulle tas i förvar, i avvaktan på hennes avvisning från Förenade kungariket, beviljades hon ett "tillfälligt uppehållstillstånd" förenat med anmälningsskyldighet.

19 Den 2 januari 1996 påbörjade Eleanora Ivanova Kondova verksamhet som städerska i eget företag.

20 Genom skrivelse av den 4 juli 1996 ansökte Eleanora Ivanova Kondova om uppehållstillstånd i Förenade kungariket med stöd av associeringsavtalet. Hon gjorde gällande att hon önskade etablera sig som egenföretagare och därvid

erbjuda allmänna hushållstjänster och att hennes make, som hade anställning, skulle åta sig att försörja henne så långt möjligt till dess att hennes verksamhet uppvisade tillräcklig vinst. Till denna skrivelse fogade hon en uppskattning av sina månatliga intäkter och utgifter, en bekräftelse på sina ekonomiska tillgångar och en skrivelse vari det intygades att hon var verksam enbart som egenföretagare. Den 11 juli 1996 återtog Eleanora Ivanova Kondova sin tidigare ansökan om att få stanna kvar i Förenade kungariket på grund av sitt äktenskap.

21 Den 24 juli 1996 avslog Secretary of State Eleanora Ivanova Kondovas nya ansökan med stöd av punkt 217 ii i Immigration Rules, med motiveringen att det inte hade styrkts att den inkomst som hennes planerade verksamhet skulle inbringa var tillräcklig för att försörja henne utan att hon tog en annan anställning eller utnyttjade offentliga medel. Följaktligen gav Secretary of State den 26 juli 1996 instruktioner om att Eleanora Ivanova Kondova skulle utvisas på grund av att hon rest in olagligt i Förenade kungariket.

22 Eleanora Ivanova Kondova greps den 10 september 1996 och kvarhölls på en polisstation i avvaktan på sin utvisning. Secretary of State gjorde vid High Court of Justice gällande att enligt den brittiska lagstiftningen kvarhölls ibland personer som hade rest in olagligt i landet i avvaktan på utvisningen och att Eleanora Ivanova Kondovas tidigare handlande, som att hon hade ingett en ansökan om bli betraktad som politisk flykting som hade avslagits och en ansökan om uppehållstillstånd på grundval av ett osäkert äktenskap, utgjorde starka skäl för att anta att hon inte frivilligt skulle följa beslutet om utvisning.

23 Den 24 september 1996 ansökte Eleanora Ivanova Kondova om tillstånd att begära överprövning ("judicial review") av Secretary of States beslut att inte låta henne stanna kvar i Förenade kungariket. Hon släpptes den 10 oktober 1996, det vill säga en månad efter det att hon hade tagits i förvar.

24 Genom en skrivelse av den 23 oktober 1996 redovisade Secretary of State återigen de inkomstberäkningar på vilka beslutet att avslå Eleanora Ivanova Kondovas ansökan grundats och anmodade henne att inkomma med realistiska prognoser som visade att hennes planerade verksamhet skulle inbringa tillräckliga inkomster för att täcka hennes utgifter på lång sikt. I denna skrivelse medgav Secretary of State att Eleanora Ivanova Kondovas inkomst på kort sikt kunde kompletteras med medel från hennes make.

25 Eleanora Ivanova Kondova redovisade i en skrivelse av den 4 november 1996 en ny beräkning av verksamhetens lönsamhet på lång sikt och använde härvid samma timtaxor och uppgifter om utgifter som redan meddelats Secretary of State den 4 juli 1996. Den nya beräkningen ledde emellertid till ett resultat som innebar att Eleanora Ivanova Kondovas verksamhet var lönsam, eftersom en annan beräkningsgrund hade använts beträffande längden på hennes arbetsvecka.

26 Under dessa omständigheter skrev Secretary of State till Eleanora Ivanova Kondova den 3 december 1996 och meddelade att han mot bakgrund av den nya lönsamhetsberäkningen för hennes verksamhet var beredd att bevilja henne uppehållstillstånd i Förenade kungariket med stöd av bestämmelserna i associeringsavtalet, trots att hon hade rest in olagligt i landet. Vidare anmodade Secretary of State henne att återta sin ansökan om tillstånd att begära överprövning. Eleanora Ivanova Kondova försökte dock att säkra sin ställning, särskilt när det gällde sina skadeståndskrav. I en skrivelse av den 15 januari 1997 ställde hon därför upp en rad villkor på vilka hon skulle återta sin ansökan.

27 Genom skrivelse av den 21 januari 1997 meddelade Secretary of State att han inte var beredd att tillmötesgå dessa villkor.

28 Den 22 januari 1997 beviljade High Court of Justice Eleanora Ivanova Kondova tillstånd att begära överprövning, efter att begäran hade ändrats till följd av beslutet från Secretary of State av den 3 december 1996. I denna begäran yrkade Eleanora Ivanova Kondova att rätten skulle fastställa att hon hade rätt, och hade haft rätt under hela den tidsperiod som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, till uppehållstillstånd i Förenade kungariket för att utöva sin etableringsrätt och rätt till vistelse enligt associeringsavtalet och att Secretary of States inledande beslut var rättsstridiga på grund av att hennes etableringsrätt därigenom åsidosattes. Vidare yrkade hon ersättning för den skada som åsamkats henne såväl genom att hon förvägrats sina direkt tillämpliga rättigheter enligt associeringsavtalet som genom att hon hållits i förvar i strid med dessa rättigheter.

Tolkningsfrågorna

29 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ansåg under dessa omständigheter att utgången av tvisten var beroende av en tolkning av associeringsavtalet och beslutade därför att förklara målet vilande och ställa följande fem frågor till domstolen:

"1) Ger artikel 45 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Bulgarien, å andra sidan... etableringsrätt åt en bulgarisk medborgare som enligt nationell utlänningslagstiftning har rest in i den medlemsstaten olagligt?

2) Om den första frågan besvaras jakande, är artikel 45 i associeringsavtalet direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rättssystem, utan hinder av bestämmelserna i artikel 59 i avtalet?

3) Om den andra frågan besvaras jakande:

a) I vilken utsträckning kan en medlemsstat tillämpa sina egna lagar och förordningar beträffande fysiska personers inresa och vistelse, arbete, arbetsvillkor och etablering samt tillhandahållande av tjänster, på personer som åberopar artikel 45 i associeringsavtalet utan att det innebär ett åsidosättande av förbehållet i näst sista meningen i artikel 59.1 och, bland annat, proportionalitetsprincipen?

b) Ger artikel 59 under några omständigheter, och i så fall vilka, möjlighet att avslå en ansökan enligt artikel 45 i associeringsavtalet som getts in av en person vars inresa i medlemsstaten i övrigt var olaglig?

4) Om den andra frågan besvaras jakande, ger artikel 45 och/eller artikel 59 i associeringsavtalet rätt att tillämpa en nationell bestämmelse enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna kan kräva av en bulgarisk medborgare som önskar göra gällande rättigheter som egenföretagare att denne visar

a) att hans andel av affärsverksamhetens vinst (med bortseende från alternativa inkomstkällor) är tillräcklig för att försörja honom själv och dem som är beroende av honom för sin försörjning, utan att ta anställning (i motsats till egenföretagande) eller ta offentliga medel i anspråk, och

b) att han fram till dess att hans affärsverksamhet ger sådana inkomster (med bortseende från alternativa inkomstkällor) har tillräckliga extra medel för att försörja sig själv och dem som är beroende av honom för sin

försörjning, utan att ta anställning (i motsats till egenföretagande) eller ta offentliga medel i anspråk?

5) Om svaret på de föregående frågorna är att en bulgarisk medborgare, som har rest in olagligt i landet, kan göra gällande en direkt tillämplig etableringsrätt enligt associeringsavtalet,

a) vilka omständigheter skall den nationella domstolen enligt ett sådant associeringsavtal beakta vid bedömningen av huruvida de behöriga myndigheternas åsidosättande av den personens direkt tillämpliga rättigheter utgjorde en tillräckligt klar överträdelse för att gentemot medlemsstaten i fråga ge rätt till skadestånd, och i synnerhet

b) utgjorde de behöriga myndigheternas tillvägagångssätt, på gemenskapsrättens stadium vid den relevanta tidpunkten (det vill säga när besluten från augusti/september 1996 fattades att avslå sökandens ansökan om uppehållstillstånd i egenskap av egenföretagare och/eller beslutet att ta sökanden i förvar), ett 'allvarligt och uppenbart åsidosättande' av en rättsregel av högre dignitet?"

Den andra frågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som bör besvaras först, för att få klarhet i huruvida artikel 45.1 i associeringsavtalet skall tolkas så, att denna bestämmelse kan åberopas av en enskild vid nationella domstolar i medlemsstaterna, även om myndigheterna i värdmedlemsstaten enligt arti-

kel 59.1 i avtalet fortfarande är behöriga att tillämpa den nationella lagstiftningen om inresa, vistelse och etablering på en bulgarisk medborgare som stöder sig på artikel 45.1.

31 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land anses vara direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter (se bland annat dom av den 4 maj 1999 i mål C-262/96, Sürül, REG 1999, s. I-2685, punkt 60).

32 För att klargöra huruvida artikel 45.1 i associeringsavtalet uppfyller dessa villkor är det lämpligt att först undersöka dess lydelse.

33 Det kan härvid konstateras att det i denna bestämmelse i klara, precisa och ovillkorliga ordalag föreskrivs ett förbud för medlemsstaterna att på grund av nationalitet diskriminera bulgariska medborgare som i någon av dessa stater önskar utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare eller etablera och leda bolag som de faktiskt kontrollerar.

34 I denna regel om likabehandling föreskrivs en precis skyldighet avseende det resultat som skall uppnås. Regeln är således av sådan art att den kan åberopas av en enskild vid en nationell domstol för att begära att denna skall göra avsteg från diskriminerande bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning vari det för bulgariska medborgares etablering uppställs krav som inte åläggs de egna medborgarna, utan att kompletterande tillämpningsåtgärder måste vidtas i det avseendet (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Sürül, punkt 63).

35 Konstaterandet att icke-diskrimineringsprincipen i artikel 45.1 i associeringsavtalet kan anses direkt reglera situationen för enskilda motsägs inte heller efter en undersökning av syftet med och arten av nämnda avtal, där denna bestämmelse ingår.

36 Det framgår nämligen av det sjuttonde övervägandet och av artikel 1.2 i associeringsavtalet att dess syfte är att främja utvidgad handel och harmoniska ekonomiska relationer mellan de avtalsslutande parterna och på så sätt gynna en dynamisk ekonomisk utveckling och välstånd i Republiken Bulgarien, för att underlätta landets anslutning till gemenskapen.

37 Det förhållandet att associeringsavtalet i huvudsak syftar till att främja Bulgariens ekonomiska utveckling, och därför kännetecknas av obalans mellan gemenskapens och det berörda tredje landets förpliktelser, kan inte utgöra hinder för att gemenskapen medger att vissa av dess bestämmelser blir direkt tillämpliga (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Sürül, punkt 72).

38 Konstaterandet att artikel 45.1 i associeringsavtalet är direkt tillämplig motsägs inte heller av lydelsen av artikel 59.1 i avtalet. Av denna bestämmelse följer nämligen endast att medlemsstaternas myndigheter är behöriga att inom de gränser som uppställs i associeringsavtalet tillämpa den nationella lagstiftningen om inresa, vistelse och etablering. Följaktligen rör artikel 59.1 inte medlemsstaternas genomförande av associeringsavtalets bestämmelser om etablering, och dess syfte är inte att fullgörandet eller verkningarna av likabehandlingsskyldigheten i artikel 45.1 skall vara beroende av att det antas ytterligare nationella åtgärder.

39 Av det ovan anförda följer att den andra frågan skall besvaras så, att artikel 45.1 i associeringsavtalet skall tolkas på så sätt att det inom tillämpningsområdet för detta avtal härigenom fastställs en princip som är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna tillämpas av en nationell domstol och som följaktligen kan reglera enskildas rättsliga ställning. Den direkta effekt som denna bestämmelse således skall tillerkännas innebär att de bulgariska medborgare som stöder sig på den har rätt att åberopa den vid domstolarna i värdmedlemsstaten, även om myndigheterna i detta land fortfarande är behöriga att tillämpa den nationella lagstiftningen om inresa, vistelse och etablering i enlighet med artikel 59.1 i avtalet.

Den första, den tredje och den fjärde frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den tredje och den fjärde frågan, vilka bör besvaras tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 45.1 i associeringsavtalet, tolkad mot bakgrund av artikel 59.1 i avtalet, innebär att en bulgarisk medborgare med stöd härav kan erhålla en etableringsrätt och en motsvarande rätt till vistelse i en medlemsstat där han är bosatt och bedriver yrkesverksamhet som egenföretagare i strid med den nationella utlänningslagstiftningen, när detta åsidosättande ägde rum innan han gjorde anspråk på en etableringsrätt på grundval av artikel 45.1. Den hänskjutande domstolen önskar särskilt få klarhet i huruvida det är förenligt med de ovannämnda bestämmelserna i associeringsavtalet att det i den berörda medlemsstatens lagstiftning föreskrivs att bulgariska medborgare måste visa att de kan försörja sig själva genom eget företagande, utan att behöva ta anställning eller erhålla ekonomiskt stöd från de offentliga myndigheterna.

41 Domstolen finner att det, för att den skall kunna ge ett användbart svar på dessa omformulerade frågor, är nödvändigt att undersöka i vilken utsträckning

värdmedlemsstaten, utan att åsidosätta det villkor som uppställs i slutet av första meningen i artikel 59.1 i associeringsavtalet, kan tillämpa sin lagstiftning i fråga om inresa, vistelse och etablering på bulgariska medborgare som åberopar artikel 45.1 i avtalet.

42 Härvid kan det konstateras att det följer av artikel 45.5 a och c i associeringsavtalet att icke-diskrimineringsprincipen i första stycket i denna bestämmelse rör rätten att påbörja och utöva verksamhet inom industri, handel och hantverk eller inom något av de fria yrkena som egenföretagare samt rätten att etablera och leda bolag.

43 Rätten för en bulgarisk medborgare att påbörja och utöva förvärvsverksamhet som inte omfattas av arbetsmarknaden förutsätter att han har rätt att resa in i och vistas i värdmedlemsstaten. Under dessa omständigheter måste det fastställas vilken räckvidd artikel 45.1 i associeringsavtalet har.

Räckvidden av artikel 45.1 i associeringsavtalet och frågan huruvida tolkningen av artikel 52 i EG-fördraget (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) eventuellt kan utsträckas till att omfatta denna bestämmelse

44 Eleanora Ivanova Kondova hävdar att den rätt hon åberopar med stöd av artikel 45.1 i associeringsavtalet är att jämställa med den etableringsrätt som föreskrivs i artikel 52 i fördraget. Hon har härvid gjort gällande att rätt till vistelse visserligen inte omnämns i artikel 52, men att domstolen ändå har fastställt att en medborgare i en medlemsstat har en direkt rätt enligt denna

bestämmelse att resa in i en annan medlemsstat och att vistas där, oberoende av om uppehållstillstånd har utfärdats av värdmedlemsstaten (dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer, REG 1976, s. 497, punkterna 31 och 32; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73).

45 Enligt Eleanora Ivanova Kondova är det tillräckligt att den verksamhet som den bulgariske medborgaren utövar är faktisk och verklig för att han skall kunna åtnjuta den rätt till etablering och vistelse som ges direkt genom artikel 45.1 i associeringsavtalet. Det framgår av de överklagade besluten från Secretary of State att hennes förvärvsverksamhet inte endast var marginell eller accessorisk.

46 Eleanora Ivanova Kondova har medgett att de ifrågavarande rättigheterna omfattas av begränsningen i artikel 59.1 i associeringsavtalet. Medlemsstaterna kan emellertid endast anta bestämmelser om fysiska personers inresa, vistelse och etablering under förutsättning att dessa rättigheter inte begränsas på ett orimligt och överdrivet sätt. En tolkning som innebär att de behöriga myndigheterna har ett oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om utövandet av rätten att etablera sig i en medlemsstat utan att diskrimineras medför nämligen att kapitlet om etablering i avtalet förlorar sin mening.

47 Eleanora Ivanova Kondova har särskilt gjort gällande att det enligt lagstiftningen i Förenade kungariket inte krävs att medborgare i denna medlemsstat visar att de har tillräckliga medel för att försörja sig innan de kan utöva verksamhet som egenföretagare och därför utgör det ett åsidosättande av bulgariska medborgares direkt tillämpliga etableringsrätt att uppställa ett sådant villkor för dem.

48 Enligt Eleanora Ivanova Kondova innebär därför det förhållandet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter tillämpar nationella utlänningsregler enligt

vilka det krävs att bulgariska medborgare skaffar inrese- och uppehållstillstånd i sig att rättigheterna enligt artikel 45.1 i associeringsavtalet förlorar sin verkan.

49 Förenade kungarikets regering, de övriga regeringar som har inkommit med yttranden till domstolen och kommissionen har svarat att det följer av syftet med och den allmänna systematiken i associeringsavtalet att artiklarna 45.1 och 59.1 skall tolkas tillsammans. De har härvid särskilt gjort gällande att det enligt artikel 38 i associeringsavtalet inte föreligger någon rätt att inträda på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och att det därför är nödvändigt med ett nationellt kontrollsystem grundat på skyldigheten att på förhand ansöka om inrese- och uppehållstillstånd. Detta för att garantera att bulgariska medborgare som i själva verket har för avsikt att på detta sätt inträda på arbetsmarknaden som arbetstagare inte kan åberopa avtalets bestämmelser om etablering.

50 Domstolen erinrar om att det följer av fast rättspraxis avseende tolkningen av såväl fördragets bestämmelser som bestämmelserna i avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (EGT 217, 1964, s. 3687) att rätten till nationell behandling i fråga om etablering, såsom den kommer till uttryck i artikel 45.1 i associeringsavtalet på ett jämförbart eller motsvarande sätt som i artikel 52 i fördraget, medför en av etableringsrätten följande rätt till inresa och vistelse för bulgariska medborgare som vill utöva verksamhet inom industri, handel och hantverk eller inom något av de fria yrkena i en medlemsstat (se domen i det ovannämnda målet Royer, punkterna 31 och 32, och dom av den 11 maj 2000 i mål C-37/98, Savas, REG 2000, s. I-2927, punkterna 60 och 63).

51 Det skall emellertid även erinras om att det följer av fast rättspraxis att endast det förhållandet, att en bestämmelse i ett av fördragen om inrättande av gemenskaperna har en liknande lydelse som en bestämmelse i ett internationellt avtal mellan gemenskapen och ett tredje land, inte räcker för att anse att detta avtals lydelse har samma innebörd som fördragens lydelse (dom av den 9 februari 1982

i mål 270/80, Polydor och RSO, REG 1982, s. 329, punkterna 14—21, svensk specialutgåva, volym 6, s. 309, av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg, REG 1982, s. 3641, punkterna 29—31, svensk specialutgåva, volym 6, s. 531, och av den 1 juli 1993 i mål C-312/91, Metalsa, REG 1993, s. I-3751, punkterna 11—20).

52 Av denna rättspraxis följer att utvidgandet av tolkningen av en fördragsbestämmelse till att omfatta en bestämmelse med en jämförbar, liknande eller till och med identisk lydelse i ett avtal som gemenskapen ingått med ett tredje land, beror i synnerhet på varje bestämmelses syfte satt i sitt särskilda sammanhang. Härvid är en jämförelse mellan å ena sidan avtalets och å andra sidan fördragets målsättningar och sammanhang av stor betydelse (se domen i det ovannämnda målet Metalsa, punkt 11).

53 Associeringsavtalet syftar endast till att skapa en lämplig ram för Republiken Bulgariens gradvisa integrering i gemenskapen, detta i syfte att främja landets eventuella anslutning till gemenskapen, medan fördragets syfte är att skapa en inre marknad, vilket innebär att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna avskaffas (se artikel 3 c i EG-fördraget (nu artikel 3.1 c EG i ändrad lydelse)).

54 Vidare följer av själva lydelsen av artikel 59.1 i associeringsavtalet att bulgariska medborgares rätt till inresa och vistelse, som en följd av etableringsrätten, inte är oinskränkt, eftersom utövandet av denna rätt i förekommande fall kan begränsas i värdmedlemsstatens bestämmelser om bulgariska medborgares inresa, vistelse och etablering.

55 Av det ovan anförda följer att tolkningen av artikel 52 i fördraget i domstolens rättspraxis inte kan utsträckas till att omfatta artikel 45.1 i associeringsavtalet.

56 Domstolen finner följaktligen att det saknas skäl att godta Eleanora Ivanova Kondovas argument att det förhållandet att en medlemsstats behöriga myndigheter tillämpar nationella utlänningsregler, enligt vilka bulgariska medborgare måste ha inresetillstånd, i sig innebär att dessa medborgares rättigheter enligt artikel 45.1 i associeringsavtalet förlorar sin verkan.

57 Det är emellertid riktigt att det följer av artikel 59.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens befogenhet att tillämpa sina interna bestämmelser om fysiska personers inresa, vistelse och etablering i fråga om ansökningar från bulgariska medborgare endast gäller under förutsättning att de fördelar som Republiken Bulgarien ges enligt avtalet inte upphävs eller begränsas.

58 Frågan är således huruvida det är förenligt med det uttryckliga villkor som uppställs i artikel 59.1 i associeringsavtalet att begränsa etableringsrätten, en rättighet som bulgariska medborgare kan göra gällande direkt med stöd av artikel 45.1 i avtalet, samt den därav följande rätten till inresa och vistelse, på ett sådant sätt som har skett i värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning.

Huruvida det är förenligt med det villkor som uppställs i artikel 59.1 i associeringsavtalet att begränsa etableringsrätten på ett sådant sätt som har skett i värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning

59 Domstolen skall härvid pröva huruvida de utlänningsregler som tillämpas av de behöriga nationella myndigheterna är lämpade för att uppnå det eftersträvade syftet och om de mot bakgrund av detta syfte inte utgör ett ingrepp som skadar själva innehållet i de bulgariska medborgarnas rättigheter enligt artikel 45.1 i

associeringsavtalet genom att det härigenom blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter.

60 Eftersom artikel 45.1 i associeringsavtalet endast är tillämplig på personer som uteslutande är verksamma som egenföretagare, i den mening som avses i artikel 45.5 a i, sista meningen i avtalet, är det nödvändigt att fastställa huruvida de personer som denna bestämmelse riktar sig till planerar att vara verksamma som arbetstagare eller egenföretagare i värdmedlemsstaten.

61 Domstolen konstaterar härvid att en nationell ordning som innebär att det på förhand kontrolleras exakt vilken typ av verksamhet som sökanden planerar att utöva uppfyller ett legitimt mål, eftersom den innebär att rätten till inresa och vistelse för bulgariska medborgare som åberopar artikel 45.1 i associeringsavtalet kan begränsas till de personer som avses i denna bestämmelse.

62 Däremot framgår det av artiklarna 45.1 och 59.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstaten inte får neka en bulgarisk medborgare som vill etablera sig i denna stat inrese- och uppehållstillstånd, till exempel på grund av hans nationalitet eller bosättningsland eller därför att det i den nationella rättsordningen föreskrivs en allmän begränsning av invandringen. Inte heller får värdmedlemsstaten uppställa villkor för utövandet av rätten att påbörja förvärvsverksamhet som egenföretagare, villkor som innebär att det måste finnas ett rättmätigt behov mot bakgrund av ekonomiska överväganden eller överväganden kopplade till arbetsmarknaden.

63 Vad särskilt beträffar de materiella krav som uppställs i punkterna 217 och 219 i Immigration Rules kan det konstateras att — såsom Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande — deras syfte är att de behöriga myndigheterna skall kunna fastställa huruvida en bulgarisk medborgare som vill etablera sig i Förenade kungariket verkligen har för avsikt att påbörja

förvärvsverksamhet som egenföretagare utan att samtidigt inneha en avlönad anställning eller utnyttja offentliga medel och att han från början har tillräckliga medel och rimliga framgångsutsikter. Dessutom är de materiella krav som uppställs i punkterna 217 och 219 i Immigration Rules lämpade för att säkerställa nämnda syfte.

64 Som Förenade kungarikets regering med rätta har anfört gjordes en översyn av och ändringar i de nationella bestämmelserna om invandring av medborgare från tredje land, som har för avsikt att etablera sig som egenföretagare, efter ikraftträdandet av associeringsavtalet och de andra europeiska associeringsavtalen med de central- och östeuropeiska länderna. Kravet på att förfoga över ett investeringskapital på 200 000 GBP är till exempel inte längre tillämpligt på bulgariska medborgare, men gäller fortfarande för personer som inte kan göra gällande rättigheter enligt europeiska associeringsavtal.

65 Dessutom innehåller den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen bland annat bestämmelser enligt vilka en person, som har för avsikt att etablera sig i värdmedlemsstaten med stöd av bestämmelserna i ett europeiskt associeringavtal, kan ansöka om tillstånd att stanna kvar i landet som egenföretagare, oavsett om han ursprungligen hade fått inresetillstånd för ett annat syfte. Sådana bestämmelser som de i punkterna 217 och 219 i Immigration Rules underlättar således bulgariska medborgares etablering i värdmedlemsstaten och skall anses vara förenliga med associeringsavtalet.

66 Domstolen erinrar emellertid om att den ansökan om uppehållstillstånd som Eleanora Ivanova Kondova ingav med stöd av associeringsavtalet avslogs av Secretary of State av andra skäl än de materiella krav som föreskrivs i den nationella utlänningslagstiftningen i fråga om bulgariska medborgares etablering.

67 Det förhållandet att Secretary of State, såsom angetts i punkt 26 i denna dom, på grundval av den andra långsiktiga lönsamhetsberäkningen för Eleanora Ivanova Kondovas verksamhet, som han mottog den 4 november 1996, förklarade sig beredd att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning och följaktligen bevilja henne uppehållstillstånd enligt artikel 45.1 i associeringsavtalet påverkar inte det tidigare konstaterandet att Eleanora Ivanova Kondova hade rest in olagligt i Förenade kungariket, eftersom hon hade lämnat oriktiga uppgifter både till den tjänsteman som hade utfärdat hennes visum i Bulgarien och till den tjänsteman på utlänningsmyndigheten som hade förhört henne vid ankomsten.

68 Domstolen finner under dessa omständigheter att Secretary of States avslagsbeslut, som är föremål för domstolsprövning i målet vid den nationella domstolen, grundar sig på detta konstaterande.

69 Därför skall det prövas huruvida det är förenligt med artikel 59.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en ansökan om uppehållstillstånd från en bulgarisk medborgare, som åberopar artikel 45.1 i avtalet, med motiveringen att sökanden vistas olagligen i landet på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter för att erhålla det ursprungliga inresetillståndet, trots att denna rättsstridighet inträdde innan han blev egenföretagare och gjorde anspråk på etableringsrätt med stöd av associeringsavtalet.

70 Det skall erinras om att detta var fallet med Eleanora Ivanova Kondova. Hon vistades olagligen i Förenade kungariket sedan mars 1995, och först i juni 1996 gjorde hon anspråk på etableringsrätt enligt associeringsavtalet.

Huruvida värdmedlemsstatens behöriga myndigheter har befogenhet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd från en bulgarisk medborgare som åberopar artikel 45.1 i avtalet enbart av det skälet att han vistas olagligen i landet

71 Eleanora Ivanova Kondova har gjort gällande att det i artikel 45 i associeringsavtalet inte uppställs några villkor i fråga om laglig vistelse. Det finns således ingen bestämmelse i denna artikel som ger stöd för antagandet att bulgariska medborgare kan nekas etableringsrätt på grund av att de har brutit mot den berörda medlemsstatens utlänningslagstiftning.

72 Följaktligen kan en medlemsstat endast avslå en ansökan som en person, vars vistelse i landet i övrigt är olaglig, har ingett med stöd av artikel 45.1 i associeringsavtalet om de materiella kraven i avtalet har beaktats.

73 För att avgöra om det finns fog för denna argumentation skall det erinras om att det i enlighet med vad som anförts i punkterna 60—65 i denna dom i princip är förenligt med artikel 45.1 jämförd med artikel 59.1 i associeringsavtalet att ha en ordning med förhandskontroll, som liksom den som föreskrivs i Immigration Rules innebär att värdmedlemsstaten endast kan bevilja inrese- och uppehållstillstånd om det har fastställts av de behöriga utlänningsmyndigheterna att sökanden verkligen har för avsikt att i denna stat enbart utöva lönsam förvärvsverksamhet som egenföretagare.

74 Om det inom ramen för en sådan ordning med förhandskontroll visar sig att en bulgarisk medborgare, som på förhand har ingett en formellt riktig ansökan om uppehållstillstånd i syfte att etablera sig i värdmedlemsstaten, uppfyller de materiella krav som härvid föreskrivs i denna stats utlänningslagstiftning, innebär det villkor som uppställs i artikel 59.1 i associeringsavtalet att de behöriga

nationella myndigheterna är skyldiga att tillerkänna honom rätten att etablera sig som egenföretagare och att bevilja honom inrese- och uppehållstillstånd.

75 Om det däremot visar sig att, såsom är fallet i målet vid den nationella domstolen, villkoret att en ansökan om uppehållstillstånd i etableringssyfte skall inges på förhand inte är uppfyllt, är det i princip tillåtet för värdmedlemsstatens behöriga utlänningsmyndigheter att neka en bulgarisk medborgare som åberopar artikel 45.1 i associeringsavtalet sådant tillstånd, oavsett om de övriga materiella kraven i den nationella lagstiftningen är uppfyllda.

76 Vidare kan det, som kommissionen med rätta har gjort gällande, konstateras att effektiviteten i en sådan ordning med förhandskontroll i stor utsträckning är beroende av att de berörda personerna lämnar riktiga uppgifter när de ansöker om inresevisum vid de behöriga myndigheterna i sin ursprungsstat eller när de ankommer till värdmedlemsstaten.

77 Som generaladvokaten har angett i punkt 84 i sitt förslag till avgörande skulle en bulgarisk medborgare kunna lockas att stanna kvar i värdmedlemsstaten olagligt och inte underkasta sig det nationella kontrollsystemet förrän han uppfyller de materiella kraven i den nationella utlänningslagstiftningen, om han när som helst kunde inkomma med en ansökan om etablering i denna stat, trots att han tidigare har åsidosatt denna lagstiftning.

78 Sökanden skulle då kunna förlita sig på kundrelationer och goodwill som han eventuellt har byggt upp under sin olagliga vistelse i värdmedlemsstaten eller på medel som han tjänat ihop där — inbegripet medel som han i förekommande fall tjänat ihop som arbetstagare — och framställa sig själv för de nationella myndigheterna som en egenföretagare som hädanefter utövar eller kan utöva en lönsam verksamhet och vars rättigheter skall erkännas enligt associeringsavtalet.

79 En sådan tolkning skulle emellertid kunna innebära att den ändamålsenliga verkan av artikel 59.1 i associeringsavtalet begränsades och möjliggöra missbruk genom att åsidosättande av de nationella bestämmelserna om utlänningars inresa och vistelse sanktionerades.

80 En bulgarisk medborgare som har för avsikt att påbörja förvärvsverksamhet som arbetstagare eller egenföretagare i en medlemsstat, men som kringgår de nationella myndigheternas gällande kontroller genom att oriktigt uppge att han skall resa till denna stat för att säsongsarbeta, omfattas således inte av det skydd som han anses ha på grundval av associeringsavtalet (se analogt — beträffande gemenskapsmedborgare som genom missbruk eller på ett bedrägligt sätt åberopar gemenskapsrätten och därigenom försöker kringgå nationell rätt — dom av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros, REG 1999, s. I-1459, punkt 24, och den rättspraxis som nämns i denna punkt).

81 Härvid saknar det betydelse att den bulgariske medborgarens åsidosättande av värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning skedde innan associeringsavtalet hade trätt i kraft, eftersom han vistades olagligt i landet såväl när avtalet trädde i kraft som när han ansökte om etableringstillstånd, vilket även är fallet i målet vid den nationella domstolen. Såsom framgår av punkterna 26 och 27 i denna dom behandlade Secretary of State Eleanora Ivanova Kondovas ansökan enligt associeringsavtalet som om det rörde sig om en ansökan om uppehållstillstånd och avslog den på grund av att Eleanora Ivanova Kondova vistades olagligt i Förenade kungariket vid denna tidpunkt.

82 Domstolen finner således att det är förenligt med artikel 59.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en ansökan enligt artikel 45.1 i avtalet med motiveringen att sökanden, när ansökan ingavs, vistades olagligt i landet på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter eller utelämnat relevanta omständigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet i värdmedlemsstaten på en annan grund.

Huruvida det är förenligt med regeln om likabehandling i artikel 45.1 i associeringsavtalet och med villkoret i artikel 59.1 i avtalet att kräva att en ny formellt riktig etableringsansökan inges

83 Frågan gäller huruvida det är förenligt med regeln om likabehandling i artikel 45.1 i associeringsavtalet att föreskriva att en bulgarisk medborgare som vistas olagligt i värdmedlemsstaten skall inge en ny formellt riktig etableringsansökan i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land, eftersom ett sådant krav inte kan uppställas för medborgarna i värdmedlemsstaten. Domstolen erinrar härvid om att den har fastställt — i fråga om fri rörlighet för arbetstagare — att undantagsbestämmelsen i artikel 48.3 i EG-fördraget (nu artikel 39.3 EG i ändrad lydelse) ger medlemsstaterna rätt att under de i denna bestämmelse angivna omständigheterna vidta vissa åtgärder mot medborgare i andra medlemsstater, åtgärder som bland annat får grundas på hänsyn till allmän ordning, och att medlemsstaterna inte kan vidta dessa åtgärder mot sina egna medborgare, eftersom de inte kan utvisa sina egna medborgare från det nationella territoriet eller vägra dem inresa i detta (se i detta avseende dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn, REG 1974, s. 1337, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 2, s. 389, av den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille, REG 1982, s. 1665, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 6, s. 421, av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh, REG 1992, s. I-4265, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 13, s. 19, av den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95, Shingara och Radiom, REG 1997, s. I-3343, punkt 28, och av den 16 juli 1998 i mål C-171/96, Pereira Roque, REG 1998, s. I-4607, punkt 37).

84 Denna särbehandling av egna medborgare i förhållande till medborgare i andra medlemsstater följer av den folkrättsliga princip enligt vilken en stat inte kan vägra sina egna medborgare rätten att få tillträde till dess territorium och att vistas där, och som fördraget i förhållandena mellan medlemsstaterna inte kan antas underkänna (domen i det ovannämnda målet Van Duyn, punkt 22, och domen i det ovannämnda målet Pereira Roque, punkt 38).

85 Av samma skäl kan en sådan särbehandling till förmån för värdmedlemsstatens medborgare inte anses strida mot artikel 45.1 i associeringsavtalet.

86 Det skall även prövas huruvida det i en sådan situation som den som Eleanora Ivanova Kondova befinner sig är förenligt med artikel 45.1 i associeringsavtalet jämförd med det villkor som uppställs i slutet av första meningen i artikel 59.1 i avtalet att föreskriva att en bulgarisk medborgare skall inge en ny formellt riktig etableringsansökan i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land.

87 Domstolen konstaterar härvid att en person som ansöker om att få etablera sig i värdmedlemsstaten är, såsom angetts i punkt 76 i denna dom, skyldig att redogöra för sina verkliga avsikter och åsidosätter denna skyldighet om han lämnar oriktiga uppgifter. Det är nödvändigt att denna skyldighet iakttas för att de behöriga nationella myndigheterna skall kunna fastställa att den bulgariske medborgaren endast har för avsikt att utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare och att denna verksamhet är lönsam. Det kan således inte anses vara omotiverat att det i värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning föreskrivs att en bulgarisk medborgare skall inge en ny formellt riktig etableringsansökan i sin ursprungsstat, eller i förekommande fall i ett annat land, eftersom åsidosättandet av nämnda skyldighet är av allvarlig karaktär.

88 Domstolen finner på samma grunder som i punkterna 73—82 i denna dom att den nationella ordningen med förhandskontroll skulle förlora i effektivitet och tillförlitlighet om den tolkning av associeringsavtalet som förordas av Eleanora Ivanova Kondova godtogs. Med denna tolkning skulle det nämligen vara möjligt att göra en eventuellt olaglig vistelse laglig, med hänsyn till att de materiella villkoren för etablering i värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning därmed skulle vara uppfyllda.

89 Även i en situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen innebär emellertid det villkor som uppställs i slutet av första meningen i artikel 59.1 i associeringsavtalet att ingripandet från de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten varken får ha till syfte eller verkan att skada själva innehållet

i de bulgariska medborgarnas rättigheter enligt associeringsavtalet vad gäller inresa, vistelse och etablering.

90 Härav följer att det förhållandet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en etableringsansökan, som ingetts av en bulgarisk medborgare med stöd av artikel 45.1 i associeringsavtalet, på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter eller utelämnat relevanta omständigheter för att erhålla det ursprungliga inresetillståndet, samt att det krävs att denne medborgare inger en ny formellt riktig etableringsansökan på grundval av avtalet, genom att ansöka om inresevisum vid de behöriga myndigheterna i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land, under inga omständigheter får medföra att en sådan medborgare förhindras att därefter erhålla en prövning av sin situation när han inger denna nya ansökan. Vidare får sådana åtgärder inte medföra en kränkning av medborgarens grundläggande rättigheter, såsom rätten till skydd för familjelivet och rätten till skydd för egendom, som den berörda medlemsstaten måste respektera enligt den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller andra folkrättsliga fördrag som denna stat kan ha anslutit sig till.

91 Av vad som anförts ovan följer att den första, den tredje och den fjärde frågan skall besvaras på följande sätt:

— Etableringsrätten, såsom den kommer till uttryck i artikel 45.1 i associeringsavtalet, medför en därav följande rätt till inresa och vistelse för bulgariska medborgare som vill utöva verksamhet inom industri, handel och hantverk eller inom något av de fria yrkena i en medlemsstat. Det följer emellertid av artikel 59.1 i avtalet att denna rätt till inresa och vistelse inte är oinskränkt, eftersom utövandet av denna rätt i förekommande fall kan begränsas i värdmedlemsstatens bestämmelser om bulgariska medborgares inresa, vistelse och etablering.

— Artikel 45.1 jämförd med artikel 59.1 i associeringsavtalet utgör i princip inte något hinder mot en ordning med förhandskontroll som innebär att de behöriga utlänningsmyndigheterna endast kan bevilja inrese- och uppehållstillstånd om sökanden visar att han verkligen har för avsikt att påbörja förvärvsverksamhet som egenföretagare utan att samtidigt inneha en avlönad anställning eller utnyttja offentliga medel och att han från början har tillräckliga medel och rimliga framgångsutsikter. Syftet med sådana materiella krav som de som uppställs i punkterna 217 och 219 i Immigration Rules är just att de behöriga myndigheterna skall kunna fastställa att sökandens uppgifter är riktiga, och dessa krav är lämpade för att säkerställa att nämnda syfte uppnås.

— Artikel 59.1 i associeringsavtalet skall tolkas på så sätt att de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten kan avslå en ansökan som ingetts med stöd av artikel 45.1 i avtalet enbart av det skälet att den bulgariske medborgaren, när ansökan ingavs, vistades olagligt i denna stat på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter eller utelämnat relevanta omständigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet i värdmedlemsstaten på en annan grund. Dessa myndigheter kan således kräva att denne medborgare inger en ny formellt riktig etableringsansökan på grundval av avtalet, genom att ansöka om inresevisum vid de behöriga myndigheterna i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land, under förutsättning att dessa åtgärder inte medför att en sådan medborgare förhindras att därefter erhålla en prövning av sin situation när han inger denna nya ansökan.

Den femte frågan

92 Med beaktande av svaret på den första, den tredje och den fjärde frågan saknas det anledning att besvara den femte frågan.

Rättegångskostnader

93 De kostnader som har förorsakats den brittiska, den belgiska, den tyska, den grekiska, den spanska, den franska, den irländska, den italienska, den nederländska och den österrikiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 18 december 1998 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) — följande dom:

1) **Artikel 45.1 i i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Bulgarien, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 94/908/EKSG, EG, Euratom av den 19 decem-**

ber 1994 skall tolkas på så sätt att det inom tillämpningsområdet för detta avtal härigenom fastställs en princip som är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna tillämpas av en nationell domstol och som följaktligen kan reglera enskildas rättsliga ställning. Den direkta effekt som denna bestämmelse således skall tillerkännas innebär att de bulgariska medborgare som stöder sig på den har rätt att åberopa den vid domstolarna i värdmedlemsstaten, oavsett om myndigheterna i detta land är behöriga att tillämpa den nationella lagstiftningen om inresa, vistelse och etablering i enlighet med artikel 59.1 i avtalet.

2) Etableringsrätten, såsom den kommer till uttryck i artikel 45.1 i associeringsavtalet, medför en därav följande rätt till inresa och vistelse för bulgariska medborgare som vill utöva verksamhet inom industri, handel och hantverk eller inom något av de fria yrkena i en medlemsstat. Det följer emellertid av artikel 59.1 i avtalet att denna rätt till inresa och vistelse inte är oinskränkt, eftersom utövandet av denna rätt i förekommande fall kan begränsas i värdmedlemsstatens bestämmelser om bulgariska medborgares inresa, vistelse och etablering.

3) Artikel 45.1 jämförd med artikel 59.1 i associeringsavtalet utgör i princip inte något hinder mot en ordning med förhandskontroll som innebär att de behöriga utlänningsmyndigheterna endast kan bevilja inrese- och uppehållstillstånd om sökanden visar att han verkligen har för avsikt att påbörja förvärvsverksamhet som egenföretagare utan att samtidigt inneha en avlönad anställning eller utnyttja offentliga medel och att han från början har tillräckliga medel och rimliga framgångsutsikter. Syftet med sådana materiella krav som dem som uppställs i punkterna 217 och 219 i United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) är just att de behöriga myndigheterna skall kunna fastställa att sökandens uppgifter är riktiga, och dessa krav är lämpade för att säkerställa att nämnda syfte uppnås.

4) Artikel 59.1 i associeringsavtalet skall tolkas på så sätt att de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten kan avslå en ansökan som ingetts med stöd av artikel 45.1 i avtalet enbart av det skälet att den bulgariske medborgaren, när ansökan ingavs, vistades olagligt i denna stat på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter eller utelämnat relevanta omständigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet i värdmedlemsstaten på en annan grund. Dessa myndigheter kan således kräva att denne medborgare inger en ny formellt riktig etableringsansökan på grundval av avtalet, genom att ansöka om inresevisum vid de behöriga myndigheterna i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land, under förutsättning att dessa åtgärder inte medför att en sådan medborgare förhindras att därefter erhålla en prövning av sin situation när han inger denna nya ansökan.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	La Pergola
Wathelet	Skouris	Edward
Puissochet	Jann	Sevón
Schintgen		Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 2001.

R. Grass	G.C. Rodríguez Iglesias
Justitiesekreterare	Ordförande