YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

27 päivänä syyskuuta 2001 *

Asiassa C-63/99,

jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk ja Elzbieta Gloszczuk,

ennakkoratkaisun Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY (EYVL L 348, s. 1), 44 ja 58 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

— Wieslaw ja Elzbieta Gloszczuk, edustajanaan barrister M. Muller, solicitor J. G. Maynen valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. E. Collins, avustajanaan E. Sharpston, QC,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx,

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

— Espanjan hallitus, asiamiehenään N. Díaz Abad,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja C. Bergeot,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään M. A. Buckley, avustajinaan R. Fitz Gerald ja E. Barrington, BL,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato F. Quadri,

— 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 Gloszczukien, edustajinaan barrister M. Muller, barrister R. K. Rai ja barrister M. Connor, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään G. Amodeo, avustajinaan E. Sharpston ja barrister S. Kovats, Saksan hallituksen, asiamiehenään C.-D. Quassowski, Espanjan hallituksen, asiamiehenään N. Díaz Abad, Ranskan hallituksen, asiamiehenään A. Lercher, Irlannin hallituksen, asiamiehenään E. Barrington, Italian hallituksen, asiamiehenään 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 (Crown Office) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 9.12.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.2.1999, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY (EYVL L 348, s. 1; jäljempänä assosiaatiosopimus), 44 ja 58 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat Wieslaw ja Elzbieta Gloszczuk, jotka ovat Puolan kansalaisia, ja Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee päätöstä, jolla Secretary of State on kieltäytynyt myöntämästä heille oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimus allekirjoitettiin 16.12.1991 Brysselissä ja sen 121 artiklan toisen kohdan mukaisesti se tuli voimaan 1.2.1994.

4 Assosiaatiosopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan muun muassa luoda asianmukaiset kehykset osapuolten väliselle poliittiselle vuoropuhelulle, joka mahdollistaa näiden välisten läheisten suhteiden kehittämisen, edistää kaupan ja tasapuolisten kauppasuhteiden laajentumista ja siten edistää voimistuvaa taloudellista kehitystä ja hyvinvointia Puolan tasavallassa sekä luoda asianmukaiset kehykset Puolan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön; tämän maan lopullinen tavoite on assosiaatiosopimuksen 15. perustelukappaleen mukaan jäsenyys yhteisössä.

5 Pääasian kannalta keskeiset assosiaatiosopimuksen määräykset ovat tämän IV osastossa, jonka otsikkona on "Työntekijöiden liikkuvuus, sijoittautumisoikeus [ja] palvelujen tarjoaminen".

6 Assosiaatiosopimuksen IV osaston I luvussa, jonka otsikkona on "Työntekijöiden liikkuvuus", olevan 37 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei kussakin jäsenvaltiossa sovellettavista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä muuta johdu:

— kansalaisuudeltaan puolalaisia työntekijöitä, jotka laillisesti työskentelevät jonkin jäsenvaltion alueella, ei saa syrjiä heidän kansalaisuutensa perusteella työehdoissa, palkkauksessa eikä irtisanomisessa verrattuna kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin;

— laillisesti jossakin jäsenvaltiossa työskentelevän työntekijän aviopuolisolla ja lapsilla, jotka asuvat siellä laillisesti, on pääsy tämän jäsenvaltion työmarkkinoille tämän työntekijän työluvan voimassaoloaikana; poikkeuksen muodostavat kausityöntekijät ja 41 artiklan mukaisten kahdenvälisten sopimusten perusteella saapuneet työntekijät, jollei mainituissa sopimuksissa toisin määrätä."

7 Assosiaatiosopimuksen IV osaston II luvussa, jonka otsikkona on "Sijoittautuminen", olevan 44 artiklan 3 ja 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"3. Kukin jäsenvaltio myöntää tämän sopimuksen voimaantultua puolalaisille yhtiöille ja Puolan kansalaisille 48 artiklan mukaisen sijoittautumisen osalta kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin niiden omien yhtiöiden ja kansalaisten kohtelu, ja myöntää alueelleen sijoittautuneiden puolalaisten yritysten ja Puolan kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin sen omille yhtiöille ja kansalaisille myönnetty kohtelu.

4. Tässä sopimuksessa tarkoitetaan

a) '*sijoittautumisella*':

i) kansalaisten oikeutta ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan. Kansalaisten itsenäise[e]n ammatinharjoittamiseen ja kaupallisen yrityksen johtamiseen ei sisälly oikeutta hakea palkkatyötä työmarkkinoilla eikä pääsyä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät harjoita ammattiaan täysin itsenäisesti;

— —

c) '*taloudellisella toiminnalla*': erityisesti teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja."

8 Assosiaatiosopimuksen IV osaston IV luvussa, jonka otsikkona on "Yleiset määräykset", olevan 58 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa eivät mitkään tämän sopimuksen määräykset estä sopimuspuolia soveltamasta oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään maahan saapumisesta ja maassa oleskelusta, työskentelystä, työskentelyedellytyksi[st]ä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumisesta ja palvelujen tarjonnasta[,] edellyttäen, että nämä määräykset eivät johda siihen, että ne mitätöivät tai rajoittavat niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla. — — "

Kansallinen lainsäädäntö

9 Pääasian 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 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan saapumista ja siellä oleskelua.

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 Puolan 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;

3) maahantulo- tai oleskeluluvan myöntämiseen liittyvien ehtojen noudattamatta jättäminen;

— — ."

13 Henkilöt, joille on myönnetty oleskelulupa määräajaksi ja jotka tahallisesti jäävät Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sallitun määräajan jälkeen tai jotka eivät noudata luvassa asetettua ehtoa, 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.

Pääasia

15 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että E. ja W. Gloszczukille, jotka kumpikin ovat Puolan kansalaisia, myönnettiin maahantuloluvat Yhdistyneeseen kuningaskuntaan turisteina kuudeksi kuukaudeksi siten, että W. Gloszczukille myönnettiin lupa 15.10.1989 ja E. Gloszczukille 19.1.1991.

16 W. Gloszczuk ilmoitti häntä kuulustelleelle ulkomaalaisviraston virkamiehelle, että hän osallistuu neljän päivän pituiselle järjestetylle matkalle Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Hän esitti paluulipun 19 päivälle lokakuuta 1989. W. Gloszczuk täsmensi, että hän aikoi palata tämän lyhyen oleskelun jälkeen Puolaan, jossa häntä odotti hänen raskaana oleva vaimonsa, ja ettei hän aikonut jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai työskennellä siellä.

17 Saapuessaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan E. Gloszczuk ilmoitti, että hän halusi vierailla Yhdistyneessä kuningaskunnassa seitsemän päivän ajan ja että hänen puolisonsa oli Puolassa. Hän esitti paluulipun 17 päivälle helmikuuta 1991.

18 E. ja W. Gloszczukin maahantuloviisumeissa oli nimenomainen ehto, jonka mukaan heitä kiellettiin ottamasta vastaan työtä ja harjoittamasta liiketoimintaa tai toimimasta itsenäisenä ammatinharjoittajana.

19 Huolimatta siitä, että W. Gloszczukin viisumin voimassaoloaika päättyi 14.4.1990 ja E. Gloszczukin 18.7.1991, Gloszczukin puolisot eivät lähteneet Yhdistyneestä kuningaskunnasta, joten kyseisistä ajankohdista lähtien he syyllistyivät tämän jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön vastaiseen rikkomukseen.

20 W. Gloszczuk alkoi vuonna 1991 työskennellä rakennusalalla. Hän väittää alkaneensa toimia itsenäisenä rakennusurakoitsijana 27.3.1995.

21 W. Gloszczuk tai hänen puolisonsa eivät kumpikaan pyytäneet tuolloin lupaa työskennellä tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana.

22 E. Gloszczuk synnytti 1.10.1993 lapsen nimeltään Kevin Gloszczuk. On kiistatonta, että jos E. Gloszczukilla ja hänen pojallaan on Yhdistyneessä kuningaskunnassa mahdollisesti maahantulo- ja oleskeluoikeus, tämä syntyy heidän asemastaan W. Gloszczukin perheen jäseninä.

23 E. ja W. Gloszczuk hakivat ensimmäistä kertaa 31.1.1996 päivätyllä kirjeellään oleskelunsa laillistamista pyytäen Secretary of Statea "tunnustamaan" assosiaatiosopimuksen 44 artiklan nojalla heidän oikeutensa sijoittautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja sallimaan näin ollen heidän jäävän tähän jäsenvaltioon.

24 Secretary of State käsitteli E. ja W. Gloszczukin assosiaatiosopimuksen nojalla tekemät hakemukset oleskelulupaa koskevina hakemuksina. Se päätti 25.4.1996 hylätä nämä hakemukset Immigration Rulesin 322 §:n 2 ja 3 momentin nojalla.

25 E. ja W. Gloszczuk tekivät tässä vaiheessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tämän päätöksen laillisuusvalvontaa koskevan hakemuksen (application for judicial review), ja heille myönnettiin valituslupa 28.10.1997. He väittivät tässä kansallisessa tuomioistuimessa, että he eivät tarvinneet "lupaa" saapua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai viipyä siellä, koska he voivat vedota assosiaatiosopimuksen perusteella välittömästi sovellettaviin oikeuksiin.

26 Secretary of Staten mukaan sitä vastoin assosiaatiosopimuksen nojalla syntyy oikeuksia ainoastaan henkilöille, jotka ovat jäsenvaltiossa laillisesti. Jotta Puolan kansalaisella katsottaisiin olevan oikeus sijoittautua Yhdistyneeseen kuningas-

kuntaan itsenäisenä ammatinharjoittajana, hänen on täytynyt ensin saada lupa oleskella siellä. W. Gloszczuk on Secretary of Staten mukaan lisäksi rikkonut nimenomaista ehtoa, joka oli liitetty hänen lupaansa saapua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, harjoittaessaan ammattia, vaikka hän ei ollut pyytänyt sitä ennen sijoittautumisoikeutta assosiaatiosopimuksen nojalla. Secretary of State katsoi siten, että asianomaiset eivät olleet laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

27 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että E. ja W. Gloszczukia vastaan ei ole nostettu minkäänlaista syytettä Immigration Actin 24 §:n 1 momentin b kohdan eikä sen 26 §:n 1 momentin c kohdan nojalla. Vaikka Secretary of Staten tekemässä hylkäävässä päätöksessä nimenomaisesti mainittiin karkotusuhka siinä tapauksessa, etteivät asianomaiset lähteneet välittömästi Yhdistyneestä kuningaskunnasta, mitään karkotusmenettelyä E. ja W. Gloszczukia vastaan ei myöskään ollut pantu vireille.

Ennakkoratkaisukysymykset

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

"1) Myönnetäänkö Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen — — 44 artiklassa sijoittautumisoikeus Puolan kansalaiselle, joka on jäsenvaltion alueella kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti, koska hän on rikkonut nimenomaista ehtoa, joka asetettiin, kun hänet päästettiin maahan matkailijana, ja joka koskee hänen oleskelunsa sallittua kestoa tässä jäsenvaltiossa, kun tämä rikkominen tapahtui ennen kuin hänestä tuli itsenäinen ammatinharjoittaja ja ennen kuin hän haki lupaa assosiaatiosopimuksen 44 artiklan mukaisen toiminnan aloittamista ja harjoittamista varten?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko assosiaatiosopimuksen 44 artiklalla sopimuksen 58 artiklasta huolimatta välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

a) Miltä osin jäsenvaltio voi soveltaa maahan saapumista ja maassa oleskelua, työskentelyä, työskentelyedellytyksiä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista ja palvelujen tarjontaa koskevia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään assosiaatiosopimuksen 44 artiklaan vetoaviin henkilöihin rikkomatta sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen loppuun sisältyvää varausta ja loukkaamatta muun muassa suhteellisuusperiaatetta?

b) Voidaanko jäsenvaltiossa muutoin lainvastaisesti olevan henkilön assosiaatiosopimuksen 44 artiklan perusteella tekemä hakemus hylätä 58 artiklan perusteella ja jos voidaan, millaisessa tilanteessa?"

Toinen kysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, joka on syytä tutkia ensiksi, onko assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että yksityinen voi vedota siihen jäsenvaltioiden kansallisessa tuomioistuimessa huolimatta siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan tähän määräykseen vetoavaan Puolan kansalaiseen maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan nojalla.

30 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).

31 Sen selvittämiseksi, vastaako assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohta näitä arviointiperusteita, on aluksi tarkasteltava sen sanamuotoa.

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

33 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 Puolan 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).

34 Lisäksi toteamus siitä, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan sisältyvä syrjintäkiellon periaate voi säännellä suoraan yksityisten asemaa, ei ole ristiriidassa sen sopimuksen tarkoituksen ja luonteen kanssa, johon tämä määräys kuuluu.

35 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 15. perustelukappaleen ja 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan sellaisen assosiaation perustaminen, jonka tavoitteena on edistää sopimuspuolten välisten kaupan ja tasapuolisten kauppasuhteiden kehittymistä ja siten voimistuvaa taloudellista kehitystä sekä hyvinvointia Puolan tasavallassa, jotta Puolan tasavallan liittyminen yhteisöön helpottuisi.

36 Lisäksi se seikka, että assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on olennaisesti edistää Puolan 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).

37 Sen toteamuksen kanssa, jonka mukaan assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohta on välittömästi sovellettavissa, ei ole ristiriidassa myöskään kyseisen sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Tästä määräyksestä seuraa nimittäin ainoastaan se, että jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksessa asetettujen rajojen mukaisesti. Näin ollen tämä 58 artiklan 1 kohta ei koske sitä, kun jäsenvaltiot täytäntöönpanevat sijoittautumista koskevia assosiaatiosopimuksen määräyksiä, eikä sen tarkoituksena ole, että 44 artiklan 3 kohdassa määrätyn yhdenvertaista kohtelua koskevan velvoitteen täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen edellyttäisivät täydentäviä kansallisia toimenpiteitä.

38 Edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä vahvistetaan tämän sopimuksen soveltamisalalla täsmällinen ja ehdoton periaate, jota kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa ja joka näin ollen voi säännellä yksityisten oikeusasemaa. Tällä määräyksellä on siten tunnustettava olevan välitön oikeusvaikutus, mikä merkitsee sitä, että siihen vetoavilla Puolan kansalaisilla on oikeus vedota siihen vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimissa huolimatta siitä, että tämän jäsenvaltion viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia soveltamaan mai-

nittuihin kansalaisiin maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan nojalla.

Ensimmäinen ja kolmas kysymys

39 Ensimmäisellä ja kolmannella kysymyksellään, joita on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohta huomioon ottaen sopimuksen 44 artiklan 3 kohta luonteeltaan sellainen, että siinä annetaan Puolan 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.

40 Jotta tällä tavoin uudelleen muotoiltuihin kysymyksiin voitaisiin vastata hyödyllisellä tavalla, on syytä tarkastella, missä määrin vastaanottava jäsenvaltio voi toimimatta vastoin assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistua edellytystä soveltaa maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevaa lainsäädäntöään mainitun sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan vetoaviin Puolan kansalaisiin.

41 Tältä osin on syytä todeta, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a ja c alakohdan sanamuodon mukaan tämän määräyksen 3 kohdassa ilmaistu syrjimättömyysperiaate koskee oikeutta ryhtyä harjoittamaan teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja ja harjoittaa niitä itsenäisinä ammatinharjoittajina samoin kuin oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä.

42 Puolan kansalaisen oikeus ryhtyä harjoittamaan sellaista taloudellista toimintaa, joka jää työmarkkinoiden ulkopuolelle, edellyttää Puolan kansalaisella olevan oikeus saapua vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä. Näin ollen on määritettävä assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan ulottuvuus.

Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan ulottuvuus ja mahdollinen EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) koskevan tulkinnan ulottaminen ensiksi mainittuun määräykseen

43 E. ja W. Gloszczuk väittävät, että oikeus, johon he vetoavat assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan perusteella, vastaa perustamissopimuksen 52 artiklassa määrättyä sijoittautumisoikeutta. He väittävät 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).

44 E. ja W. Gloszczuk myöntävät, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa suoraan annettua sijoittautumis- ja oleskeluoikeutta koskee sen 58 artiklan 1 kohdassa ilmaistu rajoitus. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa luonnollisten henkilöiden maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevia säännöksiä vain sillä edellytyksellä, etteivät ne rajoita näitä oikeuksia kohtuuttomasti ja suhteettomasti.

45 E. ja W. Gloszczukin mukaan se, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltavat sellaisia kansallisia maahanmuuttosääntöjä, joissa edellytetään Puolan kansalaisten hankkivan maahantulo- ja oleskeluluvan, on näin

ollen sellaisenaan omiaan tekemään assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa annetuista oikeuksista merkityksettömiä.

46 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, muut yhteisöjen tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet hallitukset ja komissio toteavat tähän, että assosiaatiosopimuksen tavoitteen ja yleisen rakenteen vuoksi on sen 44 artiklan 3 kohtaa ja 58 artiklan 1 kohtaa tulkittava yhdessä. Ne väittävät tältä osin erityisesti, että koska assosiaatiosopimuksen 37 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 Puolan kansalaiset, jotka todellisuudessa aikovat päästä tätä kautta näille markkinoille palkkatyöntekijöinä.

47 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 artiklan sanamuotoon rinnastettavan tai tätä vastaavan assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan määritelty, edellyttää hyvinkin, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Puolan kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja 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).

48 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).

49 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).

50 Assosiaatiosopimuksella pyritään yksinkertaisesti luomaan asianmukaiset kehykset Puolan 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)).

51 Lisäksi assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa, että Puolan kansalaisille sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina annetut maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Puolan kansalaisten maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion oikeussäännöillä.

52 Edellä esitetystä seuraa, että perustamissopimuksen 52 artiklan tulkintaa, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ei voida ulottaa koskemaan assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa.

53 Näin ollen ei voida hyväksyä E. ja W. Gloszczukin väitteitä, joiden mukaan se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltavat sellaisia kansallisia maahanmuuttosääntöjä, joissa vaaditaan Puolan kansalaisilta maahantulolupaa, on sellaisenaan omiaan tekemään assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa Puolan kansalaisille annetut oikeudet merkityksettömiksi.

54 Sitä vastoin on totta, kuten assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että edellytyksenä vastaanottavan jäsenvaltion oikeudelle soveltaa luonnollisten henkilöiden maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevia sisäisiä oikeussääntöjään Puolan kansalaisten tekemiin hakemuksiin on nimenomaisesti, ettei niitä etuja, jotka kuuluvat Puolan tasavallalle tämän sopimuksen nojalla, mitätöidä tai rajoiteta.

55 Näin ollen on pohdittava, ovatko vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä säädetyt sijoittautumisoikeuteen, joka on assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa Puolan kansalaisille suoraan annettu oikeus, ja tästä oikeudesta johtuviin maahantulo- ja oleskeluoikeuteen kohdistuvat rajoitukset yhteensopivia tämän sopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa ilmaistun nimenomaisen edellytyksen kanssa.

Vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä säädettyjen, sijoittautumisoikeuteen kohdistuvien rajoitusten yhteensopivuus assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa ilmaistun nimenomaisen edellytyksen kanssa

56 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 44 artiklan 3 kohdalla Puolan kansalaisille annettujen

oikeuksien ydinsisältöä tekemällä näiden oikeuksien käytöstä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

57 On syytä heti todeta, että koska assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa sen 44 artiklan 4 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.

58 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 44 artiklan 3 kohtaan vetoavien Puolan kansalaisten osalta koskemaan ainoastaan tässä määräyksessä tarkoitettuja edunsaajia.

59 Kuten assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdasta ja 58 artiklan 1 kohdasta ilmenee, vastaanottava jäsenvaltio ei sitä vastoin saa evätä maahantuloa ja oleskelua Puolan 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.

60 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 Puolan 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.

61 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 Puolan kansalaisiin.

62 Pääasiassa 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 Puolan kansalaisten sijoittautumista vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja ne on katsottava assosiaatiosopimuksen kanssa yhteensopiviksi.

63 On kuitenkin muistutettava siitä, kuten tämän tuomion 24 kohdassa on todettu, että Secretary of State hylkäsi E. ja W. Gloszczukin tekemät, assosiaatiosopimukseen perustuvat oleskelulupahakemukset perustein, jotka eivät kuuluneet kansallisessa maahanmuuttolainsäädännössä Puolan kansalaisten maahan sijoittautumista varten asetettuihin aineellisiin vaatimuksiin. Secretary of Staten

tekemä hylkäävä päätös perustui nimittäin Immigration Rulesin 322 §:n 2 ja 3 momenttiin, sillä E. ja W. Gloszczuk olivat tehneet totuudenvastaiset ilmoitukset saadakseen luvan saapua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, eivätkä he olleet noudattaneet heidän alkuperäisen lupansa mukaisia määräaikoja ja ehtoja.

64 Näin ollen on selvitettävä, saavatko vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan mukaan evätä tämän sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan vetoavan Puolan kansalaisen hakeman oleskeluluvan sillä perusteella, että hakija on lainvastaisesti tämän valtion alueella alkuperäisen maahantuloluvan saamiseksi tehtyjen totuudenvastaisten ilmoitusten vuoksi, tai siksi, että hakija on rikkonut tämän luvan nimenomaista ehtoa, joka koskee hänen oleskelunsa sallittua kestoa kyseisessä jäsenvaltiossa, kun tämä lainvastaisuus oli tapahtunut ennen kuin hänestä tuli itsenäinen ammatinharjoittaja ja ennen kuin hän vaati sijoittautumisoikeutta assosiaatiosopimuksen perusteella.

65 On muistutettava siitä, että tällainen oli hyvinkin E. ja W. Gloszczukin tilanne, sillä he ovat oleskelleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa lainvastaisesti, W. Gloszczuk vuodesta 1989 alkaen ja E. Gloszczuk vuodesta 1991 alkaen, ja hakeneet ensimmäisen kerran tammikuussa 1996 assosiaatiosopimuksen mahdollistamaa sijoittautumisoikeutta.

Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten oikeus evätä assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan vetoavan Puolan kansalaisen hakema oleskelulupa pelkästään sillä perusteella, että hakija on mainitun valtion alueella lainvastaisesti

66 E. ja W. Gloszczuk väittävät, että toisin kuin assosiaatiosopimuksen 37 artiklan 1 kohdassa, joka koskee työntekijöiden liikkuvuutta, sen 44 artiklan 3 kohdassa

ei aseta oleskelun laillisuutta ennakkoedellytykseksi. Mikään 44 artiklan määräyksistä ei siten anna heidän mukaansa aihetta olettaa, ettei sijoittautumisoikeutta voida myöntää Puolan kansalaiselle asianomaisen jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön vastaisen rikkomuksen vuoksi.

67 Jäsenvaltio voi näin ollen heidän mukaansa hylätä hakemuksen, jonka sellainen henkilö, joka on tämän valtion alueella muutoin lainvastaisesti, on tehnyt assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan perusteella, vain otettuaan huomioon kyseisessä sopimuksessa asetetut aineelliset vaatimukset.

68 Näiden väitteiden oikeellisuuden ratkaisemiseksi on muistutettava siitä, kuten tämän tuomion 57—62 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 44 artiklan 3 kohdan ja 58 artiklan 1 kohdan kanssa niitä yhdessä tulkittaessa.

69 Jos tällaisen ennakkovalvontajärjestelmän yhteydessä ilmenee, että Puolan kansalainen, joka on tehnyt etukäteen laissa säädetyt vaatimukset täyttävän oleskelulupahakemuksen sijoittautumista varten, täyttää vastaanottavan jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännössä tältä osin asetetut aineelliset vaatimukset, assosiaatiosopimuksen 58 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.

70 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 44 artiklan 3 kohtaan vetoavalta Puolan kansalaiselta riippumatta siitä, täyttyvätkö muut kansallisessa lainsäädännössä asetetut aineelliset edellytykset.

71 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.

72 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa, jos Puolan kansalaisten sallittaisiin tekevän milloin tahansa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautumista koskevan hakemuksen riippumatta siitä, että heidän alkuperäisen oleskelunsa sallittua kestoa turisteina tässä jäsenvaltiossa koskevaa ehtoa on aikaisemmin rikottu, mainituilla kansalaisilla voisi olla houkutus jäädä mainitun jäsenvaltion alueelle lainvastaisesti ja siirtyä kansallisen valvontajärjestelmän piiriin vasta, kun maahanmuuttolainsäädännön aineelliset vaatimukset täyttyvät.

73 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 tunnustettava.

74 Tällainen tulkinta uhkaisi viedä assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdalta sen tehokkaan vaikutuksen ja mahdollistaa väärinkäytökset, koska näin laillistettaisiin ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiset.

75 Näin ollen Puolan kansalainen, joka aikoen harjoittaa ammattia palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jäsenvaltiossa tekee tyhjäksi kansallisten viranomaisten asiaankuuluvan valvonnan ilmoittamalla totuudenvastaisesti tulevansa tähän valtioon turistina, 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).

76 Tältä osin ei ole olennaista se, että Puolan 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 24 kohdassa on todettu, Secretary of State sitä paitsi käsitteli E. ja W. Gloszczukin assosiaatiosopimuksen perusteella tekemät hakemukset siten kuin kyse olisi oleskelulupahakemuksista ja hylkäsi ne sen vuoksi, että heidän tilanteensa oli lainvastainen päätöksentekoajankohtana.

77 Assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan kanssa on siten yhteensopivaa se, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen sillä perusteella, että hakija oleskeli lainvastaisesti jäsenvaltion alueella hakemusta tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia saadakseen alkuperäisen maahantuloluvan muulla perusteella tai koska tämän

maahantuloluvan nimenomaista ehtoa, joka koski hänen oleskelunsa sallittua kestoa kyseisessä jäsenvaltiossa, oli rikottu.

Uuden, laissa säädetyt vaatimukset täyttävän sijoittautumista koskevan hakemuksen tekemistä koskevan vaatimuksen yhteensopivuus, assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa ilmaistun yhdenvertaista kohtelua koskevan säännön ja assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa mainitun edellytyksen kanssa

78 Sen osalta, onko vaatimus, jonka mukaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella lainvastaisesti olevan Puolan kansalaisen on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi sijoittautumishakemus lähtövaltiossaan tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, yhteensopiva assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 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).

79 Tämä omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten erilainen kohtelu perustuu kansainvälisen oikeuden periaatteeseen, jota EY:n 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).

80 Näistä samoista syistä tällaista erilaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten hyväksi ei voida katsoa yhteensopimattomaksi assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan kanssa.

81 On myös kysyttävä, onko E. ja W. Gloszczukin tilanteen kaltaisessa tilanteessa vaatimus, jonka mukaan on esitettävä laissa säädetyt vaatimukset täyttävä uusi sijoittautumishakemus Puolan kansalaisen lähtövaltiossa tai tapauksen mukaan jossakin toisessa maassa, yhteensopiva assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan ja sen 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistun edellytyksen kanssa, kun näitä määräyksiä tulkitaan yhdessä.

82 Tältä osin on todettava, että tekemällä totuudenvastaisia ilmoituksia henkilö rikkoo velvollisuutta ilmoittaa aikomuksensa rehellisesti, ja kuten tämän tuomion 71 kohdassa on todettu, tällainen velvollisuus on henkilöllä, joka pyytää saada sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon. Tämän velvollisuuden noudattaminen on tarpeen, jotta kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää, aikooko Puolan kansalainen harjoittaa tässä valtiossa ammattiaan täysin itsenäisesti ja elinkelpoisesti. 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.

83 Assosiaatiosopimusta koskeva E. ja W. Gloszczukin 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 68—77 kohdassa esitetyistä syistä.

84 Kuitenkin jopa pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa ilmaistun edellytyksen noudattaminen edellyttää, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteiden tarkoituksena tai seurauksena ei ole loukata assosiaatiosopimuksessa Puolan kansalaisille annettujen maahantulo-, oleskelu- ja sijoittautumisoikeuden ydinsisältöä.

85 Näin ollen siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hylkäävät Puolan kansalaisen assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan nojalla tekemän sijoittautumista koskevan hakemuksen sillä perusteella, että hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia alkuperäisen maahantuloluvan saamiseksi tai että tämän maahantulo- tai oleskeluluvan ehtoa ei ollut noudatettu, 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.

86 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen vuoksi ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

— Sijoittautumisoikeus, sellaisena kuin se on assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa määritelty, edellyttää, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Puolan kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liit-

tyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja jäsenvaltiossa. Tämän sopimuksen 58 artiklan 1 kohdasta kuitenkin seuraa, että nämä maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Puolan kansalaisten maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion säännöillä.

— Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa ja 58 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 58 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat hylätä tämän sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen pelkästään sillä perusteella, että Puolan kansalainen oleskeli lainvastaisesti tämän valtion alueella hakemusta tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia saadakseen alkuperäisen maahantuloluvan muulla perusteella tai koska tämän maahantuloluvan nimenomaista ehtoa, joka koski hänen oleskelunsa sallittua kestoa kyseisessä jäsenvaltiossa, ei ollut noudatettu. 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.

Oikeudenkäyntikulut

87 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Saksan, 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 (Crown Office) 9.12.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen, joka on hyväksytty ja tehty yhteisön puolesta 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY, 44 artiklan 3 kohtaa on tulkittava**

siten, että siinä vahvistetaan tämän sopimuksen soveltamisalalla täsmällinen ja ehdoton periaate, jota kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa ja joka näin ollen voi säännellä yksityisten oikeusasemaa. Tällä määräyksellä on siten tunnustettava olevan välitön oikeusvaikutus, mikä merkitsee sitä, että siihen vetoavilla Puolan 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 58 artiklan 1 kohdan nojalla.

2) Sijoittautumisoikeus, sellaisena kuin se on tämän assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa määritelty, edellyttää, että maahantulo- ja oleskeluoikeus annetaan sijoittautumisoikeudesta johtuvina oikeuksina Puolan kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja jäsenvaltiossa. Tämän sopimuksen 58 artiklan 1 kohdasta kuitenkin seuraa, että nämä maahantulo- ja oleskeluoikeus eivät ole ehdottomia etuoikeuksia vaan että niiden käyttöä voidaan tarvittaessa rajoittaa Puolan kansalaisten maahan saapumista ja maassa oleskelua sekä maahan sijoittautumista koskevilla vastaanottavan jäsenvaltion säännöillä.

3) Tämän assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa ja 58 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 58 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat hylätä tämän sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn hakemuksen pelkästään sillä perusteella, että Puolan kansalainen oleskeli lainvastaisesti tämän valtion alueella hakemusta tehdessään, koska hän oli tehnyt mainituille viranomaisille totuudenvastaisia ilmoituksia saadakseen alkuperäisen maahantuloluvan muulla perusteella tai koska tämän maahantuloluvan nimenomaista ehtoa, joka koski hänen oleskelunsa sallittua kestoa kyseisessä jäsenvaltiossa, ei ollut noudatettu. 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