DOMSTOLENS DOM

den 27 september 2001 *

I mål C-63/99,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (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:

Wieslaw Gloszczuk och Elzbieta Gloszczuk,

angående tolkningen av artiklarna 44 och 58 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 93/743/EKSG, EG, Euratom av den 13 december 1993 (EGT L 348, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 26, 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:

— Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk, genom M. Muller, barrister, befullmäktigad av J.G. Mayne, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, 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 N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

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

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

— Italiens regering, genom U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av F. Quadri, avvocato dello Stato,

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

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Benyon, 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: Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk, företrädda av M. Muller, R.K. Rai och M. Connor, barristers, 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, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, Frankrikes regering, företrädd av A. Lercher, i egenskap av ombud, Irlands regering, företrädd av E. Barrington, Italiens regering, företrädd av F. Quadri, Nederländernas regering, företrädd av M.A. Fierstra, Österrikes regering, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av F. Benyon, 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 (Crown Office) har, genom beslut av den 9 december 1998 som inkom till domstolens kansli den 22 februari 1999, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt tre frågor angående tolkningen av artiklarna 44 och 58 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 93/743/EKSG, EG, Euratom av den 13 december 1993 (EGT L 348, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 26, s. 3, nedan kallat associeringsavtalet).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan, å ena sidan, Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk, vilka är polska medborgare, och, å andra sidan, Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State) angående den senares beslut att neka Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk uppehållstillstånd i Förenade kungariket.

Associeringsavtalet

3 Associeringsavtalet undertecknades den 16 december 1991 i Bryssel och trädde i kraft den 1 februari 1994 i enlighet med artikel 121 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 Polen, 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 femtonde 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 37.1 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 polsk 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 41, 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 44.3 och 44.4 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning IV, vars kapitel 2 har rubriken "Etablering", föreskrivs följande:

"3. Varje medlemsstat skall från och med avtalets ikraftträdande inte ge de polska företag och medborgare som etablerar sig i landet i enlighet med artikel 48 en mindre gynnsam behandling än den som landet ger sina egna företag och medborgare och skall, när det gäller den verksamhet som polska företag och medborgare bedriver på landets territorium, inte ge dem en mindre gynnsam behandling än den landet ger sina egna företag och medborgare.

4. 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 inte dem som inte uteslutande utövar egen förvärvsverksamhet.

...

...

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

8 I artikel 58.1 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning IV, vars kapitel 4 har rubriken "Allmänna bestämmelser", föreskrivs följande:

"För tillämpningen av avdelning IV i detta avtal 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 polsk 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,

3) sökanden har underlåtit att följa villkoren för beviljande av inrese- eller uppehållstillståndet,

..."

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 eller underlåter att följa ett av villkoren för uppehållstillståndet, 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 Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk, vilka båda är polska medborgare, den 15 oktober 1989 respektive den 19 januari 1991 erhöll tillstånd att resa in i Förenade kungariket och att vistas där i sex månader som turister.

16 Wieslaw Gloszczuk uppgav till den tjänsteman vid utlänningsmyndigheten som förhörde honom att han deltog i en fyra dagars organiserad resa i Förenade kungariket. Wieslaw Gloszczuk uppvisade en returbiljett med datumet den 19 oktober 1989. Han förklarade att han efter den korta vistelsen skulle återvända till Polen, där hans gravida hustru väntade på honom och att han inte hade för avsikt att stanna i Förenade kungariket eller att arbeta där.

17 Elzbieta Gloszczuk uppgav vid sin ankomst till Förenade kungariket att hon ville besöka landet under sju dagar och att hennes make befann sig i Polen. Hon uppvisade en returbiljett med datumet den 17 februari 1991.

18 I makarna Gloszczuks inresevisum angavs uttryckligen att de inte fick inneha en anställning, bedriva näringsverksamhet eller utöva verksamhet som egenföretagare.

19 Trots att Wieslaw och Elzbieta Gloszczuks visa hade gått ut den 14 april 1990 respektive den 18 juli 1991, lämnade de inte Förenade kungariket, vilket innebar att de, från och med dessa datum, vistades i Förenade kungariket i strid med denna stats utlänningslagstiftning.

20 Wieslaw Gloszczuk började år 1991 att arbeta inom byggsektorn. Han har påstått att han den 27 mars 1995 etablerade sig som egenföretagare inom denna sektor.

21 Varken Wieslaw Gloszczuk eller hans hustru ansökte vid denna tidpunkt om arbetstillstånd eller tillstånd att utöva verksamhet som egenföretagare.

22 Den 1 oktober 1993 födde Elzbieta Gloszczuk ett barn, Kevin. Det står klart att Elzbieta Gloszczuks och hennes sons eventuella rätt till inresa och uppehåll i Förenade kungariket grundar sig på deras egenskap av medlemmar i Wieslaw Gloszczuks familj.

23 Makarna Gloszczuk ansökte genom skrivelse av den 31 januari 1996 för första gången om att göra sin vistelse laglig. Detta skedde genom en ansökan till Secretary of State, vari paret begärde att myndigheten skulle "tillerkänna" dem en rätt att etablera sig i Förenade kungariket enligt artikel 44 i associeringsavtalet och därmed bevilja dem tillstånd att vistas i denna stat.

24 Secretary of State behandlade makarna Gloszczuks ansökningar enligt associeringsavtalet som om det rörde sig om ansökningar om uppehållstillstånd. Han beslutade den 25 april 1996 att avslå dem på grundval av punkt 322.2 och 322.3 i Immigration Rules.

25 Makarna Gloszczuk ansökte därefter vid den hänskjutande domstolen om tillstånd att begära överprövning (judicial review) av detta beslut och sådant tillstånd meddelades den 28 oktober 1997. Vid denna domstol gjorde de gällande att de inte behövde något "tillstånd" för att resa in eller vistas i Förenade kungariket, eftersom de kunde åberopa direkt tillämpliga rättigheter enligt associeringsavtalet.

26 Secretary of State ansåg däremot att associeringsavtalet medför rättigheter endast för personer som vistas lagligt i en medlemsstat. Enligt Secretary of State har en polsk medborgare nämligen inte rätt att etablera sig som egenföretagare i

Förenade kungariket om han inte först har erhållit ett tillstånd att vistas där. Wieslaw Gloszczuk hade dessutom åsidosatt det uttryckliga villkoret i sitt inresetillstånd i Förenade kungariket, genom att utöva yrkesverksamhet utan att först ha ingett en etableringsansökan enligt associeringsavtalet. Secretary of State drog härav slutsatsen att de berörda personerna inte vistades lagligt i Förenade kungariket.

27 Det framgår också av begäran om förhandsavgörande att det inte har väckts åtal mot makarna Gloszczuk, vare sig enligt artikel 24.1 b eller enligt artikel 26.1 c i Immigration Act. Det har inte heller inletts något utvisningsförfarande mot makarna Gloszczuk, även om Secretary of State i sitt beslut uttryckligen hotade att utvisa dem om de inte genast lämnade Förenade kungariket.

Tolkningsfrågorna

28 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), 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 tre frågor till domstolen:

"1) Ger artikel 44 i associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan... etableringsrätt åt en polsk medborgare, som vistas olagligt i en medlemsstat enligt den nationella utlänningslagstiftningen, på grund av att han har åsidosatt ett uttryckligt villkor i inresetillståndet avseende tillåten vistelsetid i den medlemsstaten, när detta åsidosättande ägde rum innan han blev egenföretagare och innan han ansökte om tillstånd att påbörja och bedriva verksamhet med stöd av artikel 44 i associeringsavtalet?

2) Om den första frågan besvaras jakande, är artikel 44 i associeringsavtalet direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rättssystem, utan hinder av bestämmelserna i artikel 58 i samma avtal?

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 44 i avtalet utan att det innebär ett åsidosättande av förbehållet i näst sista meningen i artikel 58.1 i avtalet och, bland annat, proportionalitetsprincipen?

b) Ger artikel 58 under några omständigheter, och i så fall vilka, möjlighet att avslå en ansökan enligt artikel 44 i avtalet som givits in av en person vars vistelse i medlemsstaten i övrigt är olaglig?"

Den andra frågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som bör besvaras först, för att få klarhet i huruvida artikel 44.3 i associeringsavtalet skall tolkas så, att denna bestämmelse kan åberopas av en enskild vid nationella domstolar i medlemsstaterna, även om myndigheterna i värdmedlemsstaten enligt artikel 58.1 i avtalet fortfarande är behöriga att tillämpa den nationella lagstiftningen om inresa, vistelse och etablering på en polsk medborgare som stöder sig på artikel 44.3 i avtalet.

30 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).

31 För att klargöra huruvida artikel 44.3 i associeringsavtalet uppfyller dessa villkor är det lämpligt att först undersöka dess lydelse.

32 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 polska medborgare som i någon av dessa stater önskar utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare eller etablera och leda bolag som de faktiskt kontrollerar.

33 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 polska 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).

34 Konstaterandet att icke-diskrimineringsprincipen i artikel 44.3 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.

35 Det framgår nämligen av det femtonde 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 Polen, för att underlätta landets anslutning till gemenskapen.

36 Det förhållandet att associeringsavtalet i huvudsak syftar till att främja Polens ekonomiska utveckling, och därför kännetecknas av obalans mellan gemenskapens och det berörda tredje landets förpliktelser, kan inte utgöra något 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).

37 Konstaterandet att artikel 44.3 i associeringsavtalet är direkt tillämplig motsägs inte heller av lydelsen av artikel 58.1 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 58.1 inte medlemsstaternas genomförande av associeringsavtalets bestämmelser om etablering, och dess syfte är inte att fullgörandet eller verkningarna av likabehandlingsskyldigheten i artikel 44.3 skall vara beroende av att det antas ytterligare nationella åtgärder.

38 Av det ovan anförda följer att den andra frågan skall besvaras så, att artikel 44.3 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 polska 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 58.1 i avtalet.

Den första och den tredje frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, vilka bör besvaras tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 44.3 i associeringsavtalet, tolkad mot bakgrund av artikel 58.1 i avtalet, innebär att en polsk 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 44.3.

40 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 58.1 i associeringsavtalet, kan tillämpa sin lagstiftning i fråga om inresa, vistelse och etablering på polska medborgare som åberopar artikel 44.3 i avtalet.

41 Härvid kandet konstateras att det följer av artikel 44.4 a och c i associeringsavtalet att icke-diskrimineringsprincipen i tredje stycket i denna bestämmelse rör rätten att påbörja och utöva verksamhet inom industri, handel och hantverk och verksamhet inom något av de fria yrkena som egenföretagare samt rätten att etablera och leda bolag.

42 Rätten för en polsk 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 44.3 i associeringsavtalet har.

Räckvidden av artikel 44.3 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

43 Makarna Gloszczuk hävdar att den rätt som de åberopar med stöd av artikel 44.3 i associeringsavtalet är att jämställa med den etableringsrätt som föreskrivs i artikel 52 i fördraget. De 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).

44 Makarna Gloszczuk har medgett att de ifrågavarande rättigheterna omfattas av begränsningen i artikel 58.1 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.

45 Enligt makarna Gloszczuk innebär därför det förhållandet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter tillämpar nationella utlänningsregler, enligt vilka

det krävs att polska medborgare skaffar inrese- och uppehållstillstånd, i sig att rättigheterna enligt artikel 44.3 i associeringsavtalet förlorar sin verkan.

46 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 44.3 och 58.1 skall tolkas tillsammans. De har härvid särskilt gjort gällande att det enligt artikel 37 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 polska medborgare som i själva verket har för avsikt att på detta sätt inträda på arbetsmarknaden som arbetstagare inte kan åberopa avtalets bestämmelser om etablering.

47 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 44.3 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 polska 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).

48 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).

49 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).

50 Associeringsavtalet syftar endast till att skapa en lämplig ram för Republiken Polens 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)).

51 Vidare följer det av själva lydelsen av artikel 58.1 i associeringsavtalet att polska medborgares rätt till inresa och vistelse, såsom en följd av etableringsrätten, inte är oinskränkt, eftersom utövandet av denna rätt i förekommande fall kan begränsas i värdmedlemsstatens bestämmelser om polska medborgares inresa, vistelse och etablering.

52 Av det ovan anförda följer att tolkningen av artikel 52 i fördraget i domstolens rättspraxis inte kan utsträckas till att omfatta artikel 44.3 i associeringsavtalet.

53 Domstolen finner följaktligen att det saknas skäl att godta makarna Gloszczuks argument att det förhållandet att en medlemsstats behöriga myndigheter tillämpar nationella utlänningsregler, enligt vilka polska medborgare måste ha inresetillstånd, i sig innebär att dessa medborgares rättigheter enligt artikel 44.3 i associeringsavtalet förlorar sin verkan.

54 Det är emellertid riktigt att det följer av artikel 58.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens befogenhet att tillämpa sina interna bestämmelser om fysiska personers inresa, vistelse och etablering i fråga om ansökningar från polska medborgare endast gäller under förutsättning att de fördelar som Republiken Polen ges enligt avtalet inte upphävs eller begränsas.

55 Frågan är således huruvida det är förenligt med det uttryckliga villkor som uppställs i artikel 58.1 i associeringsavtalet att begränsa etableringsrätten, en rättighet som polska medborgare kan göra gällande direkt med stöd av artikel 44.3 i avtalet, och 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 58.1 i associeringsavtalet att begränsa etableringsrätten på ett sådant sätt som har skett i värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning

56 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 polska medborgarnas rättigheter enligt artikel 44.3 i

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

57 Eftersom artikel 44.3 i associeringsavtalet endast är tillämplig på personer som uteslutande är verksamma som egenföretagare, i den mening som avses i artikel 44.4 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.

58 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 polska medborgare som åberopar artikel 44.3 i associeringsavtalet kan begränsas till de personer som avses i denna bestämmelse.

59 Däremot framgår det av artiklarna 44.3 och 58.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstaten inte får neka en polsk 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.

60 Vad särskilt beträffar de materiella krav som uppställs i punkterna 217 och 219 i Immigration Rules kan det — såsom Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande — konstateras att deras syfte är att de behöriga myndigheterna skall kunna fastställa huruvida en polsk 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.

61 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 polska medborgare, men gäller fortfarande för personer som inte kan göra gällande rättigheter enligt europeiska associeringsavtal.

62 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 polska medborgares etablering i värdmedlemsstaten och skall anses vara förenliga med associeringsavtalet.

63 Domstolen erinrar emellertid om att, såsom angetts i punkt 24 i denna dom, de ansökningar om uppehållstillstånd som makarna Gloszczuk 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 polska medborgares etablering. Secretary of States avslagsbeslut fattades nämligen på

grundval av punkt 322.2 och 322.3 i Immigration Rules, eftersom makarna Gloszczuk hade lämnat oriktiga uppgifter för att kunna resa in i Förenade kungariket och eftersom de hade underlåtit att följa de tidsfrister och villkor som angavs i deras ursprungliga inresetillstånd.

64 Under dessa omständigheter skall det prövas huruvida det är förenligt med artikel 58.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en ansökan om uppehållstillstånd från en polsk medborgare, som åberopar artikel 44.3 i avtalet, med motiveringen att sökanden vistas olagligen i landet på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter för att erhålla det ursprungliga inresetillståndet eller på grund av att han har åsidosatt ett uttryckligt villkor i detta inresetillstånd avseende den tillåtna vistelsetiden i denna medlemsstat, trots att denna rättsstridighet inträdde innan han blev egenföretagare och gjorde anspråk på etableringsrätt med stöd av associeringsavtalet.

65 Det skall erinras om att detta var fallet med Wieslaw och Elzbieta Gloszczuk. De vistades olagligen i Förenade kungariket sedan år 1989 respektive år 1991, och först i januari 1996 gjorde de anspråk på etableringsrätt enligt associeringsavtalet.

Huruvida värdmedlemsstatens behöriga myndigheter har befogenhet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd från en polsk medborgare som åberopar artikel 44.3 i avtalet enbart av det skälet att han vistas olagligen i landet

66 Makarna Gloszczuk har gjort gällande att det i artikel 44.3 i associeringsavtalet inte — till skillnad från artikel 37.1 i samma avtal, som rör fri rörlighet för

arbetstagare — uppställs några villkor i fråga om laglig vistelse. Det finns således ingen bestämmelse i artikel 44 som ger stöd för antagandet att polska medborgare kan nekas etableringsrätt på grund av att de har brutit mot den berörda medlemsstatens utlänningslagstiftning.

67 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 44.3 i associeringsavtalet om de materiella kraven i avtalet har beaktats.

68 För att avgöra om det finns fog för denna argumentation skall det erinras om att det i enlighet med vad som anförts i punkterna 57—62 i denna dom i princip är förenligt med artikel 44.3 jämförd med artikel 58.1 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.

69 Om det inom ramen för en sådan ordning med förhandskontroll visar sig att en polsk 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 58.1 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.

70 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 polsk medborgare som åberopar artikel 44.3 i associeringsavtalet sådant tillstånd, oavsett om de övriga materiella kraven i den nationella lagstiftningen är uppfyllda.

71 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.

72 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande skulle en polsk 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 villkoret om tillåten vistelsetid i det ursprungliga turistvisumet.

73 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.

74 En sådan tolkning skulle emellertid kunna innebära att den ändamålsenliga verkan av artikel 58.1 i associeringsavtalet begränsades och möjliggöra missbruk genom att åsidosättande av de nationella bestämmelserna om utlänningars inresa och vistelse sanktionerades.

75 En polsk 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 som turist, 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).

76 Härvid saknar det betydelse att den polska 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 punkt 24 i denna dom behandlade Secretary of State makarna Gloszczuks ansökan enligt associeringsavtalet som om det rörde sig om en ansökan om uppehållstillstånd och avslog den på grund av att makarna Gloszczuk vistades olagligt i Förenade kungariket vid denna tidpunkt.

77 Domstolen finner således att det är förenligt med artikel 58.1 i associeringsavtalet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en ansökan enligt artikel 44.3 i avtalet med motiveringen att sökanden, när ansökan ingavs, vistades olagligt i landet på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet på en annan

grund eller på grund av att han underlåtit att följa ett uttryckligt villkor i inresetillståndet avseende tillåten vistelsetid i den medlemsstaten.

Huruvida det är förenligt med regeln om likabehandling i artikel 44.3 i associeringsavtalet och med villkoret i artikel 58.1 i avtalet att kräva att en ny formellt riktig etableringsansökan inges

78 Frågan gäller huruvida det är förenligt med regeln om likabehandling i artikel 44.3 i associeringsavtalet att föreskriva att en polsk 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 — i fråga om fri rörlighet för arbetstagare — har fastställt 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).

79 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).

80 Av samma skäl kan en sådan särbehandling till förmån för värdmedlemsstatens medborgare inte anses strida mot artikel 44.3 i associeringsavtalet.

81 Det skall även prövas huruvida det i en sådan situation som den som makarna Gloszczuk befinner sig är förenligt med artikel 44.3 i associeringsavtalet jämförd med det villkor som uppställs i slutet av första meningen i artikel 58.1 i avtalet att föreskriva att en polsk medborgare skall inge en ny formellt riktig etableringsansökan i sin ursprungsstat eller i förekommande fall i ett annat land.

82 Domstolen konstaterar härvid att en person som ansöker om att få etablera sig i värdmedlemsstaten är, såsom angetts i punkt 71 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 polska 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 polsk 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.

83 Domstolen finner på samma grunder som i punkterna 68—77 i denna dom att den nationella ordningen med förhandskontroll skulle förlora i effektivitet och tillförlitlighet om den tolkning av associeringsavtalet som förordas av makarna Gloszczuk 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.

84 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 58.1 i associeringsavtalet att ingripandet från de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten varken får ha till syfte eller verkan att skada själva innehållet i de polska medborgarnas rättigheter enligt associeringsavtalet vad gäller inresa, vistelse och etablering.

85 Härav följer att det förhållandet att värdmedlemsstatens behöriga myndigheter avslår en etableringsansökan, som ingetts av en polsk medborgare med stöd av artikel 44.3 i associeringsavtalet, på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter för att erhålla det ursprungliga inresetillståndet eller på grund av att han underlåtit att följa ett av villkoren för beviljande av ett sådant tillstånd eller av ett uppehållstillstånd, 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.

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

— Etableringsrätten, såsom den kommer till uttryck i artikel 44.3 i associeringsavtalet, medför en därav följande rätt till inresa och vistelse för polska 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 58.1 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 polska medborgares inresa, vistelse och etablering.

— Artikel 44.3 jämförd med artikel 58.1 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 58.1 i associeringsavtalet skall tolkas på så sätt att de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten kan avslå en ansökan som ingetts med stöd av artikel 44.3 i avtalet enbart av det skälet att den polska medborgaren, när ansökan ingavs, vistades olagligt i denna stat på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet på en annan grund eller på grund av att han underlåtit att följa ett uttryckligt villkor i inresetillståndet avseende tillåten vistelsetid i den medlemsstaten. 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.

Rättegångskostnader

87 De kostnader som har förorsakats den brittiska, den belgiska, den tyska, den spanska, den franska, den irländska, den italienska, den nederländska och den österrikiska regeringen samt kommissionen, 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 9 december 1998 har ställts av High Court of Justice (England och Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) — följande dom:

1) **Artikel 44.3 i Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan, som ingicks och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets och kommissionens beslut 93/743/EKSG, EG, Euratom av den 13 december 1993 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 polska 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 58.1 i avtalet.

2) Etableringsrätten, såsom den kommer till uttryck i artikel 44.3 i associeringsavtalet, medför en därav följande rätt till inresa och vistelse för polska 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 58.1 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 polska medborgares inresa, vistelse och etablering.

3) Artikel 44.3 jämförd med artikel 58.1 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 58.1 i associeringsavtalet skall tolkas på så sätt att de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten kan avslå en ansökan som ingetts med stöd av artikel 44.3 i avtalet enbart av det skälet att den polska medborgaren, när ansökan ingavs, vistades olagligt i denna stat på grund av att han lämnat oriktiga uppgifter till nämnda myndigheter i syfte att erhålla det ursprungliga inresetillståndet på en annan grund eller på grund av att han underlåtit att följa ett uttryckligt villkor i inresetillståndet avseende tillåten vistelsetid i den medlemsstaten. 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