ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER

της 14 Σεπτεμβρίου 2000 [1]

I — Εισαγωγή

1. Αφορμή για την υποβολή της παρούσας αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αποτελεί μια διαφορά ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, η οποία αφορά την είσοδο και την παραμονή μιας Βουλγάρας υπηκόου στο Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία εισήλθε κατ' αρχάς στο Ηνωμένο Βασίλειο με (εν τω μεταξύ λήξασα) θεώρηση για εργασία κατά τη διάρκεια των διακοπών και η οποία στη συνέχεια υπέβαλε αίτηση χορηγήσεως ασύλου. Κατόπιν της απορρίψεως αυτής της αιτήσεως ασύλου, η ενδιαφερομένη ζήτησε, βάσει της συνάψεως γάμου της με υπήκοο του Μαυρικίου, ο οποίος είχε ήδη βάσει προηγουμένου γάμου άδεια παραμονής απεριόριστης διάρκειας στο Ηνωμένο Βασίλειο, άδεια παραμονής, η οποία αίτηση ομοίως απορρίφθηκε. Η βουλγαρικής ιθαγένειας προσφεύγουσα της κύριας δίκης επικαλέστηκε τελικά το άρθρο 45 της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία [2] και επιχειρεί να συναγάγει από το άρθρο αυτό δικαίωμα παραμονής και εγκαταστάσεως στο Ηνωμένο Βασίλειο ως αυτοαπασχολούμενη καθαρίστρια.

II — Τα περιστατικά

2. Από τη διάταξη περί παραπομπής του High Court of Justice (England & Wales) προκύπτουν τα ακόλουθα περιστατικά:

Η προσφεύγουσα, τότε φοιτήτρια κτηνιατρικής, έφθασε την 17η Ιουλίου 1993 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στις 8 Ιουνίου 1993 είχε λάβει στη Βουλγαρία έγγραφο εισόδου υπό μορφή θεωρήσεως για ένα μόνο ταξίδι στο Ηνωμένο Βασίλειο προκειμένου να εργαστεί στο Friday Bridge International Farm Camp από τις 17 Ιουλίου έως τις 7 Αυγούστου 1993. Στην αίτησή της για τη χορήγηση θεωρήσεως είχε δηλώσει ότι είχε την πρόθεση να παραμείνει στο Ηνωμένο Βασίλειο δύο έως τρεις μήνες και προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία για το ότι μπορούσε να καλύψει τις δαπάνες συντηρήσεώς της για το χρονικό αυτό διάστημα. Με βάση τις πληροφορίες που παρέσχε της χορηγήθηκε έγγραφο εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο ως βραχείας διάρκειας εργαζομένη σε γεωργικές εργασίες για τρεις μήνες.

3. Στις 23 Ιουλίου 1993 η προσφεύγουσα υπέβαλε αίτηση χορηγήσεως πολιτικού ασύλου. Κατά τη συνέντευξη της 4ης Μαρτίου

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Απόφαση 94/908/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 1994, για τη σύναψη της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Βουλγαρίας, αφετέρου (ΕΕ L 358, σ. 1).

1994 σχετικά με το άσυλο, ομολόγησε ότι παρ' όλες τις δηλώσεις στις οποίες είχε προβεί προκειμένου να της χορηγηθεί το έγγραφο εισόδου, καθώς και κατά το χρονικό σημείο της εισόδου της στο Ηνωμένο Βασίλειο, ανέκαθεν σκόπευε να ζητήσει άσυλο στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η αίτησή της για τη χορήγηση ασύλου απορρίφθηκε από το Immigration and Nationality Directorate (IND) στις 19 Απριλίου 1994. Κατά της απορριπτικής αυτής αποφάσεως η προσφεύγουσα υπέβαλε, στις 27 Απριλίου 1994, διοικητική προσφυγή ενώπιον του special adjudicator. Κατά το εθνικό δίκαιο περί αλλοδαπών, δεν ελήφθη κανένα μέτρο εναντίον της μετά τη λήξη της αρχικής άδειας παραμονής της μέχρι της εκδόσεως αποφάσεως επί της διοικητικής της προσφυγής.

4. Η διοικητική προσφυγή της προσφεύγουσας απορρίφθηκε στις 24 Φεβρουαρίου 1995 από τον special adjudicator. Η αίτησή της να της επιτραπεί η άσκηση ενδίκου βοηθήματος απορρίφθηκε από το Immigration Appeal Tribunal στις 14 Μαρτίου 1995. Στις 25 Απριλίου 1995 το IND ανακοίνωσε στους δικηγόρους της προσφεύγουσας ότι δεν υφίστατο πλέον κανένας λόγος για την παραμονή της προσφεύγουσας στο Ηνωμένο Βασίλειο, εφόσον είχαν απορριφθεί τα ένδικα βοηθήματά της, οπότε έπρεπε να αναχωρήσει αμέσως. Αυτή εντούτοις δεν το έπραξε. Στις 25 Ιουλίου 1995 παντρεύτηκε τον Armen Moothien, υπήκοο του Μαυρικίου, ο οποίος βάσει προηγούμενου — εν τω μεταξύ λυθέντος — γάμου είχε λάβει άδεια παραμονής απεριόριστης διάρκειας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στις 2 Αυγούστου 1995 η προσφεύγουσα ζήτησε από τον Secretary of State for the Home Department (στο εξής: καθού) άδεια παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει αυτού του γάμου.

5. Στις 28 Οκτωβρίου 1995 και στις 9 Νοεμβρίου 1995, οι υπάλληλοι της υπηρεσίας αλλοδαπών επισκέφθηκαν τη συζυγική οικία. Στο πλαίσιο συνεντεύξεως, στις 9 Νοεμβρίου 1995, η προσφεύγουσα γνωστοποίησε περαιτέρω στο IND ότι δεν ελάμβανε παροχές κοινωνικής πρόνοιας, αλλά εργαζόταν 18 ώρες την εβδομάδα ως καθαρίστρια και ελάμβανε για την εργασία της 50 λίρες στερλίνες (UKL) την εβδομάδα.

6. Ως αποτέλεσμα των επισκέψεων αυτών και λαμβανομένων υπόψη των γραπτών δηλώσεων της προσφεύγουσας και των απαντήσεών της κατά τη συνέντευξη, ο καθού δεν πείστηκε ότι ο γάμος της προσφεύγουσας ήταν γνήσιος και σταθερός γάμος.

7. Ο καθού κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι η προσφεύγουσα είχε εισέλθει παρανόμως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι η προσφεύγουσα παραδέχθηκε και πάλι κατά τη συνέντευξη ότι η πραγματική της πρόθεση κατά την άφιξή της ήταν να ζητήσει άσυλο.

8. Κατά συνέπεια, κοινοποιήθηκε στην προσφεύγουσα, στις 9 Νοεμβρίου 1995, ένα «Notice to an Illegal Entrant», το οποίο την πληροφορούσε ότι είχε εισέλθει παρανόμως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Της χορηγήθηκε «προσωρινή άδεια» μέχρι την απομάκρυνσή της από το Ηνωμένο Βασίλειο, με την επιφύλαξη ότι θα παρουσιάζεται τακτικά στις αρχές.

9. Στις 2 Ιανουαρίου 1996, η προσφεύγουσα άρχισε να ασκεί τη δραστηριότητά της ως αυτοαπασχολούμενη καθαρίστρια.

10. Με έγγραφο της 4ης Ιουλίου 1996, το AIRE Centre υπέβαλε στον καθού για λογαρισμό της προσφεύγουσας αίτηση άδειας παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία. Δηλώθηκε ότι η προσφεύγουσα επιθυμεί να εγκατασταθεί ως αυτοαπασχολούμενη εργαζόμενη παρέχουσα γενικές υπηρεσίες οικιακής φύσεως. Ο σύζυγός της είχε βρει εργασία και δεσμεύθηκε να στηρίζει τη σύζυγό του στο μέτρο του δυνατού, μέχρις ότου η επαγγελματική της δραστηριότητα αποφέρει επαρκή έσοδα. Το AIRE Centre επισύναψε αντίγραφα διαφημιστικών φυλλαδίων της εργασίας της προσφεύγουσας, καθώς και κατ' εκτίμηση στοιχεία των μηνιαίων εσόδων και εξόδων, συστατικές επιστολές πελατών, βεβαίωση για τους χρηματικούς πόρους της προσφεύγουσας και έγγραφη βεβαίωση ότι η προσφεύγουσα επρόκειτο να εργαστεί αποκλειστικά ως αυτοαπασχολούμενη εργαζόμενη.

11. Ο καθού απέρριψε την αίτηση αυτή στις 24 Ιουλίου 1996. Η αρνητική απόφαση αιτιολογήθηκε με το ότι ο καθού δεν πείστηκε ότι τα έσοδα που θα απεκόμιζε η προσφεύγουσα από τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητά της θα ήταν επαρκή για να καλύπτουν τη συντήρησή της χωρίς την άσκηση μισθωτής εργασίας ή τη χορήγηση πόρων του Δημοσίου.

12. Εν συνεχεία της εν λόγω αποφάσεως, δόθηκαν στις 26 Ιουλίου 1996 οδηγίες για την απομάκρυνση της προσφεύγουσας λόγω της παράνομης εισόδου της στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η προσφεύγουσα συνελήφθη και στις 10 Σεπτεμβρίου 1996 διατάχθηκε η κράτησή της ενόψει της απομακρύνσεώς της από το Ηνωμένο Βασίλειο στις 11 Σεπτεμβρίου 1996.

13. Στις 17 Σεπτεμβρίου 1996, οι δικηγόροι της προσφεύγουσας γνωστοποίησαν στον καθού ότι σκόπευαν να ασκήσουν προσφυγή και ζήτησαν να επανεξεταστεί η κράτηση της προσφεύγουσας και να αφεθεί ελεύθερη.

14. Στις 24 Σεπτεμβρίου 1996, η προσφεύγουσα ζήτησε να της επιτραπεί να ασκήσει προσφυγή.

15. Στις 10 Οκτωβρίου 1996, η προσφεύγουσα αφέθηκε ελεύθερη, ακριβώς ένα μήνα μετά την έναρξη της κράτησή της.

16. Με έγγραφο της 23ης Οκτωβρίου 1996, ο καθού εξέτασε εκ νέου τον υπολογισμό των εσόδων στα οποία στηρίχθηκε η απόρριψη της αιτήσεως της προσφεύγουσας· κατά τον καθού, ο υπολογισμός αυτός δείχνει ότι το εισόδημα της προσφεύγουσας από την επαγγελματική της δραστηριότητα δεν θα επαρκούσε για την κάλυψη των δαπανών της στο μέλλον. Οι εκπρόσωποι της προσφεύγουσας δεν είχαν ακόμη αναφερθεί σ' αυτό το ζήτημα. Ο καθού τούς κάλεσε να προβούν σε μια ρεαλιστική πρόγνωση από

την οποία να καταδεικνύεται ότι η δραστηριότητα εντός των πρώτων έξι έως δώδεκα μηνών θα απέφερε επαρκή έσοδα για την κάλυψη των δαπανών της. Δεν χρειαζόταν να αποφέρει τέτοια έσοδα από την πρώτη ημέρα. Θα ήταν επίσης αποδεκτό το εισόδημα της προσφεύγουσας να συμπληρώνεται επί ορισμένο *βραχύ χρονικό διάστημα* από πόρους του Armen Moothien. Αποφασιστική σημασία έχει το να αποφέρει η δραστηριότητα της προσφεύγουσας μακροπροθέσμως επαρκή έσοδα προκειμένου να καλύπτονται οι δαπάνες της.

17. Οι δικηγόροι της προσφεύγουσας απάντησαν με έγγραφο της 4ης Νοεμβρίου 1996. Κατά τον υπολογισμό των εσόδων που θα απέφερε μακροχρονίως η δραστηριότητα της προσφεύγουσας χρησιμοποιήθηκαν οι ίδιοι ωριαίοι συντελεστές και αντιπαρατέθηκαν προς τις δαπάνες που είχαν ήδη γνωστοποιηθεί στον καθού στις 4 Ιουλίου 1996.

18. Με έγγραφο της 3ης Δεκεμβρίου 1996, ο καθού ανακοίνωσε στην προσφεύγουσα ότι ήταν διατεθειμένος να της χορηγήσει άδεια παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας.

19. Ο καθού κάλεσε την προσφεύγουσα να αποσύρει την αίτηση με την οποία ζητούσε να της επιτραπεί η άσκηση προσφυγής. Ο εκπρόσωπος της προσφεύγουσας έθεσε με έγγραφο της 15ης Ιανουαρίου 1997 μια σειρά όρων βάσει των οποίων η προσφεύγουσα θα απέσυρε την αίτησή της.

20. Με έγγραφο της 21ης Ιανουαρίου 1997, ο καθού κατέστησε γνωστό στην προσφεύγουσα ότι δεν αποδέχεται τους όρους που περιέχονται στο έγγραφο της 15ης Ιανουαρίου 1997. Κατ' αυτόν, η προσφυγή της ενδιαφερομένης δεν έχει καμία ουσιαστική προοπτική επιτυχίας. Το γεγονός ότι με το έγγραφο της 3ης Δεκεμβρίου 1996 αποδέχθηκε να χορηγήσει στην προσφεύγουσα άδεια παραμονής συνιστά απόφαση κατά διακριτική ευχέρεια και δεν σημαίνει ομολογία περί ελλείψεως νομιμότητας των προηγουμένων αρνητικών αποφάσεων.

21. Στις 22 Ιανουαρίου 1997, το αιτούν δικαστήριο επέτρεψε στην προσφεύγουσα την άσκηση προσφυγής.

III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

22. Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα επικαλέστηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής δικαίωμα παραμονής και εγκαταστάσεως που απορρέει από την Ευρωπαϊκή Συμφωνία με τη Βουλγαρία — το κείμενο των άρθρων στα οποία αναφέρονται τα προδικαστικά ερωτήματα παρατίθεται στα ακόλουθα σημεία 26 έως 27 —, το High Court of Justice (England & Wales) υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για την ερμηνεία αυτής της Συμφωνίας:

«1) Απονέμει το άρθρο 45 της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Βουλ-

γαρίας, αφετέρου (στο εξής: Συμφωνία, ΕΕ 1994, L 358, σ. 3), δικαίωμα εγκαταστάσεως σε Βούλγαρο υπήκοο, ο οποίος λογίζεται, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο περί αλλοδαπών, ως παρανόμως εισελθών στο έδαφος αυτού του κράτους μέλους;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, έχει το άρθρο 45 της Συμφωνίας απευθείας εφαρμογή εντός των εννόμων τάξεων των κρατών μελών, παρά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 59 της εν λόγω Συμφωνίας;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

α) Σε ποιο βαθμό ένα κράτος μέλος μπορεί να εφαρμόζει τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του που αφορούν την είσοδο και παραμονή, την εργασία, τους εργασιακούς όρους και την εγκατάσταση των φυσικών προσώπων, καθώς και την εκ μέρους τους παροχή υπηρεσιών, όταν πρόκειται για πρόσωπα που επικαλούνται το άρθρο 45 της Συμφωνίας, χωρίς να παραβιάζει ούτε την επιφύλαξη της προτελευταίας φράσης του άρθρου 59, παράγραφος 1, της Συμφωνίας ούτε, μεταξύ άλλων, την αρχή της αναλογικότητας;

β) Επιτρέπει το άρθρο 59 και, αν ναι, υπό ποιες περιστάσεις, την απόρριψη της υποβληθείσας δυνάμει του άρθρου 45 της Συμφωνίας Συνδέσεως αιτήσεως από πρόσωπο του οποίου η είσοδος στος κράτος μέλος είναι για άλλους λόγους παράνομη;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, επιτρέπει το άρθρο 45 και/ή το άρθρο 59 της Συμφωνίας Συνδέσεως την εφαρμογή διατάξεως του εθνικού δικαίου, βάσει της οποίας οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να απαιτούν από Βούλγαρο που προτίθεται να ασκήσει τα απορρέοντα από την ιδιότητά του ως αυτοαπασχολουμένου προσώπου δικαιώματα να αποδείξει

α) ότι το μερίδιό του από τα κέρδη της δραστηριότητάς του (χωρίς να λαμβάνει υπόψη οποιαδήποτε άλλη πηγή εσόδων) αρκεί για τη συντήρηση και στέγαση του ιδίου και των εξαρτωμένων απ' αυτόν προσώπων, χωρίς άσκηση εργασίας (άλλης πλην της επιχειρηματικής δραστηριότητας) ή τη συνδρομή δημοσίου ταμείου, και

β) ότι, μέχρις ότου η δραστηριότητά του του αποφέρει το εισόδημα αυτό (χωρίς να λαμβάνει υπόψη οποιαδήποτε άλλη πηγή εσόδων), διαθέτει επαρκή επιπλέον ποσά για τη συντήρηση και στέγαση του ιδίου και των εξαρτωμένων απ' αυτόν προσώπων, χωρίς άσκηση εργασίας (άλλης πλην της επιχειρηματικής

δραστηριότητας) ή τη συνδρομή δημοσίου ταμείου;

5) Αν η απάντηση στα προηγούμενα ερωτήματα είναι ότι ο Βούλγαρος, ο οποίος εισήλθε παρανόμως, μπορεί να επικαλεστεί τα ευθέως απορρέοντα από τη Συμφωνία Συνδέσεως δικαιώματά του εγκαταστάσεως, τότε

α) ποιες παραμέτρους, σύμφωνα με την ανωτέρω Συμφωνία, θα έπρεπε να λάβει υπόψη το εθνικό δικαστήριο προκειμένου να κρίνει αν οποιαδήποτε προσβολή εκ μέρους των αρμοδίων αρχών των συνεπαγομένων απευθείας εφαρμογή δικαιωμάτων του προσώπου αυτού ήταν αρκούντως κατάφωρη ώστε να γεννά δικαίωμα αποκαταστάσεως της ζημίας σε βάρος του οικείου κράτους μέλους και, ειδικότερα,

β) στη φάση εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου κατά τον κρίσιμο χρόνο (ήτοι όταν εκδόθηκαν οι αποφάσεις των μηνών Αυγούστου/Σεπτεμβρίου 1996, βάσει των οποίων απερρίφθη η αίτηση της αιτούσας για τη χορήγηση αδείας παραμονής της ως αυτοαπασχολουμένου προσώπου, και/ή η απόφαση περί κρατήσεώς της), συνιστά η εκ μέρους των αρμοδίων εθνικών αρχών υιοθετηθείσα στάση "σοβαρή και πρόδηλη παράβαση" υπερτέρου κανόνα δικαίου;»

IV — Οι σχετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία

23. Η Ευρωπαϊκή Συμφωνία με τη Βουλγαρία [3] (η οποία στο εξής θα αναφέρεται ως ΕΣΒ) συνήφθη «λαμβάνοντας υπόψη τη δέσμευση της Κοινότητας και των κρατών μελών της και της Βουλγαρίας να ενισχύσουν τις πολιτικές και οικονομικές ελευθερίες που αποτελούν την κύρια βάση της σύνδεσης» [4]. Στη δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη της Συμφωνίας εκτίθενται περαιτέρω τα εξής: «αναγνωρίζοντας ότι τελικός στόχος της Βουλγαρίας είναι να καταστεί μέλος της Κοινότητας και ότι η παρούσα σύνδεση, κατά την άποψη των μερών, θα βοηθήσει τη Βουλγαρία στην επίτευξη αυτού του στόχου [...]».

24. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της ΕΣΒ, «θεσπίζεται σύνδεση μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και της Βουλγαρίας, αφετέρου».

25. Οι σκοποί της συνδέσεως αυτής αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2. Πρόκειται συγκεκριμένα για τη δημιουργία ενός κατάλληλου πλαισίου για τον πολιτικό διάλογο μεταξύ των μερών της Συμφωνίας, τη σταδιακή εγκαθίδρυση μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου, που θα καλύπτει όλες σχε-

3 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 2.

4 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

δόν τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ τους, την προώθηση της επεκτάσεως του εμπορίου και των αρμονικών οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών της συμβάσεως, τη δημιουργία μιας βάσεως για την οικονομική, χρηματοδοτική, πολιτιστική και κοινωνική συνεργασία, τη στήριξη των προσπαθειών της Βουλγαρίας για την ανάπτυξη της οικονομίας της και για την ολοκλήρωση της μεταβάσεως προς την οικονομία της αγοράς, καθώς και για τη δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου για τη σταδιακή ενσωμάτωση της Βουλγαρίας στην Κοινότητα.

26. Ο τίτλος IV της Συμφωνίας ρυθμίζει την «Κυκλοφορία [των] εργαζομένων, [την] εγκατάσταση [και την] παροχή υπηρεσιών».

27. Οι διατάξεις για το δικαίωμα εγκαταστάσεως περιέχονται στο κεφάλαιο II αυτού του τίτλου.

Συναφώς, προβλέπονται ιδίως στο άρθρο 45 τα ακόλουθα:

«1. Από την έναρξη ισχύος της παρούσας συμφωνίας [5], κάθε κράτος μέλος παρέχει για την εγκατάσταση εταιριών και υπηκόων της Βουλγαρίας, καθώς και για τη λειτουργία βουλγαρικών εταιριών και την επαγγελματική δραστηριότητα Βουλγάρων υπηκόων, εγκατεστημένων στο έδαφός του, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν που χορηγεί στους δικούς του υπηκόους και εταιρίες, με εξαίρεση τα θέματα που αναφέρονται στο παράρτημα XVa [6].

[...]

5. Για τους σκοπούς της παρούσας Συμφωνίας, νοούνται ως:

α) "εγκατάσταση":

i) όσον αφορά τους υπηκόους, το δικαίωμα να αναλαμβάνουν και να ασκούν οικονομικές δραστηριότητες ως αυτοαπασχολούμενοι και να δημιουργούν και να διευθύνουν εταιρίες επί των οποίων ασκούν ουσιαστικό έλεγχο. Η αυτοαπασχόληση και οι επιχειρήσεις εκ μέρους υπηκόων δεν περιλαμβάνουν την αναζήτηση ή την ανάληψη απασχόλησης στην αγορά εργασίας ούτε παρέχουν το δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας του άλλου συμβαλλομένου μέρους. Οι διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου δεν εφαρμόζονται για τα πρόσωπα που δεν είναι αποκλειστικά αυτοαπασχολούμενα,

5 — Η συμφωνία, η οποία υπογράφηκε στις 8 Μαρτίου 1993, άρχισε να ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 124, την 1η Φεβρουαρίου 1995, δηλαδή όταν η προσφεύγουσα διέμενε ήδη στο Ηνωμένο Βασίλειο από ενάμισι έτους.

6 — Το παράρτημα XVa έχει ως εξής: «Νομικές πράξεις σχετικά με την ακίνητη περιουσία σε παραμεθόριες περιοχές σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία σε ορισμένα κράτη μέλη».
Δεδομένου ότι αυτή η περί εξαιρέσεως διάταξη του άρθρου 45, παράγραφος 1, δεν ασκεί επιρροή επί της αποφάσεως που θα εκδοθεί για την παρούσα υπόθεση, δεν θα εξετασθεί στη συνέχεια.

ii) [...]

[...]

6. [...]»

28. Στο κεφάλαιο IV του τίτλου IV της Συμφωνίας εκτίθενται οι γενικές διατάξεις. Το άρθρο 59 προβλέπει στην παράγραφο 1 την ακόλουθη ρύθμιση:

«1. Για τους σκοπούς του τίτλου IV, καμία διάταξη της παρούσας συμφωνίας δεν παρεμποδίζει την εφαρμογή, από τα μέρη, των νόμων και κανονισμών τους όσον αφορά την είσοδο και την παραμονή, την εργασία, τις συνθήκες εργασίας, την εγκατάσταση φυσικών προσώπων και την παροχή υπηρεσιών, υπό τον όρο ότι, κατά την εφαρμογή των εν λόγω νόμων ή κανονισμών, δεν εξουδετερώνονται ούτε περιορίζονται τα οφέλη που προκύπτουν για κάθε μέρος από συγκεκριμένη διάταξη της παρούσας συμφωνίας [...].»

V — Επιχειρήματα των διαδίκων

29. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει την άποψη ότι το άρθρο 45 της ΕΣΒ παρέχει δικαίωμα εγκαταστάσεως στους Βουλγάρους υπηκόους, οι οποίοι αναλαμβάνουν ή επιθυμούν να συνεχίσουν μια οικονομική δραστηριότητα ως αυτοαπασχολούμενοι εντός κράτους μέλους. Το δικαίωμα αυτό υφίσταται ανεξάρτητα από την κατάσταση του αιτούντος ως προς τις διατάξεις περί εισόδου στην εθνική επικράτεια. Το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί εν πάση περιπτώσει να εξαρτάται από την άδεια παραμονής ή άλλη μορφή άδειας, η οποία εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους.

30. Το άρθρο 45 της ΕΣΒ περιέχει μια υποχρέωση, η οποία είναι επαρκώς σαφής και συγκεκριμένη και δεν εξαρτάται από τη λήψη περαιτέρω μέτρων εφαρμογής για να μπορεί να έχει απευθείας εφαρμογή. Η ρύθμιση του άρθρου 59 της ΕΣΒ δεν έχει εν προκειμένω καμία επίπτωση.

31. Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν τις εθνικές τους διατάξεις που αφορούν την είσοδο, την παραμονή και την εγκατάσταση φυσικών προσώπων σε πρόσωπα τα οποία επικαλούνται το δικαίωμά τους εγκαταστάσεως και παραμονής κατά το άρθρο 45 της ΕΣΒ μόνον εφόσον αυτό δεν καταλήγει σε δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας ή σε περιορισμό αυτών των δικαιωμάτων. Επομένως, το άρθρο 59 της ΕΣΒ δεν περιέχει κανένα πρόσθετο νομικό έρεισμα προκειμένου να απορριφθεί αίτηση στηριζόμενη στο άρθρο 45 της ΕΣΒ. Αν παρά ταύτα είναι δυνατή μια τέτοια απόρριψη βάσει του άρθρου 59 της ΕΣΒ, τότε πρέπει στην περίπτωση αυτή να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.

32. Η προσφεύγουσα προβάλλει περαιτέρω ότι το άρθρο 45 και/ή το άρθρο 59 της ΕΣΒ δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να απαιτεί από τους Βουλγάρους υπηκόους να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς ίδιους πόρους, χωρίς να χρειάζεται να ζητήσουν αρωγή από δημόσιους πόρους, όταν μια τέτοια απόδειξη δεν απαιτείται από τους υπηκόους του κράτους μέλους.

33. Τέλος, η εκ μέρους των αρμοδίων βρετανικών αρχών παράβαση των άρθρων 45 και 59 της ΕΣΒ είναι επαρκώς κατάφωρη για να γεννηθεί αξίωση αποζημιώσεως. Η ζημία αφορά εν προκειμένω την οικονομική δραστηριότητα καθώς και την επί ένα μήνα κράτηση της προσφεύγουσας.

34. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 45 της ΕΣΒ δεν παρέχει κανένα δικαίωμα εγκαταστάσεως στους Βουλγάρους υπηκόους οι οποίοι διαμένουν στο έδαφος κράτους μέλους κατά παράβαση των διατάξεων περί εισόδου στην επικράτειά του. Επικουρικώς, προβάλλει τον ισχυρισμό ότι το άρθρο 45 της ΕΣΒ δεν έχει απευθείας εφαρμογή, πράγμα που αποδεικνύεται από το ότι υφίσταται το ειδικό άρθρο 59. Ο Βούλγαρος υπήκοος μπορεί να επικαλεστεί δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως ως προς την εγκατάσταση μόνον εφόσον έχει τηρήσει τις κατά την έννοια του άρθρου 59 της ΕΣΒ εθνικές διατάξεις περί εισόδου και παραμονής.

35. Το κράτος μέλος μπορεί επομένως να εφαρμόζει άνευ ετέρου στους Βουλγάρους υπηκόους τις εθνικές του διατάξεις περί εισόδου, παραμονής και εγκαταστάσεως στο έδαφός του, εφόσον η άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως δεν καθίσταται ως εκ τούτου αδύνατη ή δεν δυσχεραίνεται σημαντικά. Αυτό ανταποκρίνεται προς τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αναλογικότητας. Κατά το άρθρο 59 της ΕΣΒ, το κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί από τον Βούλγαρο υπήκοο, ο οποίος μετά την άφιξη παραμένει παρανόμως για άλλους λόγους από αυτούς της εγκαταστάσεως στο έδαφος του κράτους μέλους, να αποδείξει ότι πράγματι αποσκοπεί στην ανάληψη ή άσκηση δραστηριότητας ως αυτοαπασχολούμενος και ότι η δραστηριότητα αυτή θα είναι επιτυχής από χρηματοοικονομικής απόψεως. Στην περίπτωση παράνομης παραμονής είναι νόμιμη η απόρριψη αιτήσεως στηριζόμενης στο άρθρο 45 της ΕΣΒ.

36. Επομένως, τα άρθρα 45 και 59 της ΕΣΒ δεν απαγορεύουν εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να απαιτούν από τους Βουλγάρους υπηκόους, οι οποίοι επιθυμούν να εγκατασταθούν στο έδαφος κράτους μέλους επικαλούμενοι το άρθρο 45 της ΕΣΒ, να αποδείξουν την ύπαρξη επαρκών εσόδων από τη δραστηριότητα ή άλλων ιδίων πόρων.

37. Όσον αφορά την προβαλλόμενη αξίωση αποζημιώσεως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκθέτει ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, δεν δια-

πιστώνεται καμία επαρκώς σοβαρή παράβαση διατάξεών του.

38. Η Βελγική, η Γερμανική, η Ισπανική, η Γερμανική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική καθώς και η Αυστριακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή καταλήγουν με τις παρατηρήσεις τους στο ίδιο κατ' ουσίαν αποτέλεσμα όπως η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, αν και εν μέρει με διαφορετική επιχειρηματολογία. Οι απόψεις των ανωτέρω καθώς και οι λοιποί ισχυρισμοί της προσφεύγουσας και της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου θα εξετασθούν κατωτέρω, εφόσον είναι αναγκαίο.

VI — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

39. Όλα τα υποβληθέντα στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ερωτήματα σκοπούν στο να διευκρινιστεί αν βάσει του άρθρου 45 της ΕΣΒ μπορεί να προβληθεί άμεσο δικαίωμα εγκαταστάσεως ή ένα συναγόμενο από τη διάταξη αυτή αυτοτελές δικαίωμα παραμονής έναντι του οικείου κράτους μέλους, και μάλιστα στην περίπτωση κυρίως κατά την οποία κατά το χρονικό σημείο της υποβολής της αιτήσεως το ενδιαφερόμενο πρόσωπο διαμένει ήδη παρανόμως στο κράτος μέλος από τρία έτη, και μάλιστα πριν από την έναρξη ισχύος της Συμφωνίας.

1) *Επί των πρώτων δύο ερωτημάτων*

40. Εκ προοιμίου πρέπει να σημειωθεί ότι — όπως επίσης προέτειναν η Επιτροπή και η Ιρλανδική Κυβέρνηση — πρέπει να αντιστραφεί η σειρά των προδικαστικών ερωτημάτων και να εξετασθεί κατ' αρχάς αν η προσφεύγουσα μπορεί κατ' αρχήν να επικαλεσθεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου το άρθρο 45 της ΕΣΒ και αν μπορεί να συναγάγει από τη διάταξη αυτή, όπως επιδιώκει, το δικαίωμα παραμονής. Πράγματι, αν η επίκληση αυτή δεν είναι κατ' αρχήν δυνατή, όλα τα άλλα ερωτήματα, τα οποία υποβάλλονται στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, θα είναι κατ' ανάγκη υποθετικής φύσεως.

α) Επί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου

41. Πριν εξετασθούν οι επιμέρους διατάξεις της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας, πρέπει να εξετασθεί η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

42. Οι συμφωνίες συνδέσεως αποτελούν, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξεως, πράγμα που συνεπάγεται ευρεία αρμοδιότητα του Δικαστηρίου [7].

7 — Αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, 12/86, Demirel (Συλλογή 1987, σ. 3719, σκέψεις 7 έως 12), και της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-192/89, Sevince (Συλλογή 1990, σ. I-3461, σκέψεις 8 έως 12).

43. Η νομολογία αυτή ισχύει και για τις ευρωπαϊκές συμφωνίες. Ο χαρακτηρισμός της Συμφωνίας με τη Βουλγαρία ως «Ευρωπαϊκής Συμφωνίας» δεν έχει εν προκειμένω απολύτως καμία άλλη νομική σημασία. Ενώ οι πρώτες συμφωνίες που συνήφθησαν με τρίτα κράτη χαρακτηρίζονταν ακόμη ως «συμφωνίες συνδέσεως», οι μεταγενέστερες συμφωνίες χαρακτηρίστηκαν ως «συμφωνίες συνεργασίας». Στις συμφωνίες που συνήφθησαν με κράτη της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης (κράτη ΚΑΕ) δόθηκε αντιθέτως ο χαρακτηρισμός «ευρωπαϊκές συμφωνίες». Με την έννοια «ευρωπαϊκές συμφωνίες» λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι και τα κράτη ΚΑΕ ανήκουν πολιτικώς στην Ευρώπη και επιδιώκουν να καταστούν μελλοντικώς μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

44. Υφίσταται ήδη πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου ως προς τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία. Δεδομένου ότι η Συμφωνία αυτή είναι απολύτως συγκρίσιμη με την εφαρμοστέα στην παρούσα περίπτωση Συμφωνία με τη Βουλγαρία, μπορεί στη συνέχεια — τουλάχιστον εν μέρει — να αναφερθεί η σχετική νομολογία. Η νομολογία αυτή αφορά τόσο ζητήματα αρμοδιότητας όσο και ερμηνείας, οπότε στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως μπορεί επίσης να ληφθεί υπόψη, τουλάχιστον εν μέρει, η νομολογία αυτή σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Συμφωνία.

45. Πάντως, μεταξύ της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία και της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία υφίστανται εντούτοις ορισμένες διαφορές, οπότε σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να τύχει εξ ολοκλήρου εφαρμογής στην Ευρωπαϊκή Συμφωνία με τη Βουλγαρία η νομολογία που αφορά τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία. Αυτό πρέπει επίσης να εξετάζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση λόγω της σαφώς διαφορετικής διαμορφώσεως των διατάξεων του παραγώγου δικαίου. Κατά πάγια επίσης νομολογία, μια διεθνής συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται όχι μόνο βάσει του γράμματός της αλλά και ενόψει των σκοπών της [8].

46. Εντούτοις, ως προς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, δεν προκύπτει καμία διαφορά μεταξύ της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία και της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία. Αμφότερες οι συμφωνίες αποτελούν συμφωνίες κατά την έννοια του άρθρου 238 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 310 ΕΚ). Για τις συμφωνίες που συνάπτονται σύμφωνα με το άρθρο 238 της Συνθήκης, το Δικαστήριο κρίνει κατά πάγια νομολογία ότι έχει πλήρη αρμοδιότητα για την ερμηνεία τους [9].

47. Επομένως, η νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τη Συμφωνία με την Τουρκία μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογίαν, τουλάχιστον ως προς την αρμοδιότητα για τη διασαφήνιση και ερμηνεία των διατάξεων των ευρωπαϊκών συμφωνιών, πράγμα από το οποίο επομένως προκύπτει ότι το Δικα-

8 — Απόφαση της 2ας Μαρτίου 1999, C-416/96, Eddline El-Yassini (Συλλογή 1999, σ. I-1209, σκέψη 47).

9 — Απόφαση Demirel (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 8) και απόφαση της 16ης Ιουνίου 1998, C-53/96, Hermès (Συλλογή 1998, σ. I-3603, σκέψεις 22 έως 29 με περαιτέρω παραπομπές).

στήριο είναι αρμόδιο να απαντήσει στα ερωτήματα που του υποβάλλονται στην παρούσα υπόθεση.

β) Απευθείας εφαρμογή των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας

48. Όσον αφορά το ζήτημα της απευθείας εφαρμογής των επιμέρους διατάξεων των συμφωνιών συνδέσεως, το Δικαστήριο έχει επίσης εφαρμόσει στις συμφωνίες συνδέσεως τις αρχές που έχει διαμορφώσει σε σχέση με τις διατάξεις των οδηγιών [10]. Οι κανόνες αυτοί μπορούν, ενόψει της προεκτεθείσας συγγενούς καταγωγής και των παρόμοιων σκοπών των συμφωνιών συνδέσεως και των ευρωπαϊκών συμφωνιών, να τύχουν ανάλογης εφαρμογής.

49. Έχουν απευθείας εφαρμογή οι διατάξεις που, ενόψει του γράμματός τους, του αντικειμένου και της φύσεως της Συμφωνίας, συνεπάγονται σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση, της οποίας η εκτέλεση δεν εξαρτάται από τη θέσπιση οποιασδήποτε μεταγενέστερης πράξεως [11].

50. Δεδομένου ότι τα δικαιώματα που προβάλλει η προσφεύγουσα μπορούν να απορρέουν, εφόσον βέβαια υφίστανται, μόνον από το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ, θα εξετασθεί στη συνέχεια μόνο το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ ως προς το άμεσο αποτέλεσμά του, λαμβανομένων πάντως υπόψη των αποτελεσμάτων άλλων διατάξεων της Συμφωνίας.

51. Το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ πρέπει να εξετασθεί βάσει των αρχών που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο:

Όπως ιδίως υποστηρίζουν επίσης οι Κυβερνήσεις του Βελγίου, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Γαλλίας, το διατυπούμενο στο άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δικαίωμα εγκαταστάσεως, αλλά μόνον αυτό καθαυτό το δικαίωμα εγκαταστάσεως, συνιστά μια σαφή και ανεξάρτητη προϋποθέσεων ρήτρα ίσης μεταχειρίσεως, η οποία έχει απευθείας εφαρμογή. Η ρήτρα αυτή απαγορεύει στα κράτη μέλη, μετά την έναρξη ισχύος της ΕΣΒ, να εφαρμόζουν στους Βουλγάρους υπηκόους, οι οποίοι επιθυμούν να εγκατασταθούν σύμφωνα με τις διατάξεις της Συμφωνίας, μια λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση από αυτήν που επιφυλάσσεται στους δικούς τους υπηκόους.

52. Σε σύγκριση με άλλες διατάξεις αυτής της Συμφωνίας, δεν πρόκειται εδώ για μια ρύθμιση που να έχει καθαρά προγραμματικό χαρακτήρα και να εξαρτάται για την απευθείας εφαρμογή της από την περαιτέρω έκδοση αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως [12]. Αυτό ισχύει, π.χ., για τους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων

10 — Αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1982, 104/81, Kupferberg (Συλλογή 1982, σ. 3641, σκέψεις 22 έως 26), και Demirel (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψεις 7 έως 12).

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 4ης Μαΐου 1999, C-262/96, Sürül (Συλλογή 1999, σ. I-2685, σκέψη 60, με περαιτέρω παραπομπές).

12 — Όσον αφορά το Συμβούλιο Συνδέσεως, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της Συμφωνίας ορίζει τα εξής: «Σε υπουργικό επίπεδο, ο πολιτικός διάλογος πραγματοποιείται στο πλαίσιο του Συμβουλίου Σύνδεσης το οποίο έχει τη γενική αρμοδιότητα για όλα τα θέματα που τυχόν επιθυμούν να του υποβάλουν τα μέρη». Άλλες διατάξεις για το Συμβούλιο Συνδέσεως απαντούν στα άρθρα 105 έως 110 της ΕΣΒ.

κατά το άρθρο 40, παράγραφος 1, και της παροχής υπηρεσιών κατά το άρθρο 56, παράγραφος 3, της ΕΣΒ, δεδομένου ότι στις διατάξεις αυτές προβλέπονται ρητώς μέτρα που πρέπει να ληφθούν.

53. Ούτε από το γράμμα του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ ούτε από τα άρθρα που έχουν εφαρμογή στο άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ προκύπτουν ενδείξεις για αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως που πρέπει εν προκειμένω να εκδοθούν. Αντιθέτως, οι διατάξεις της Συμφωνίας με την Τουρκία σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των Τούρκων εργαζομένων περιείχαν την ένδειξη ότι το επακριβές χρονοδιάγραμμα και η χρονολογική σειρά της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο αυτών των διατάξεων θα έπρεπε να καθοριστεί με μελλοντικές αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως [13]. Πολλές διατάξεις της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία προσέλαβαν άμεσο αποτέλεσμα μόνο μέσω της διαμορφώσεως του παραγώγου δικαίου από το Συμβούλιο Συνδέσεως [14].

54. Ούτε το πνεύμα και ο σκοπός της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία αντιφάσκουν προς την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 45, παράγραφος 1, της Συμφωνίας αυτής. Από τις αιτιολογικές σκέψεις συνάγονται οι άμεσοι σκοποί της Συμφωνίας, οι οποίοι απαριθμούνται επίσης στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της ΕΣΒ — βλ. ανωτέρω στο σημείο 25.

55. Το γεγονός ότι μ' αυτή την Ευρωπαϊκή Συμφωνία επιδιώκεται παρεμπιπτόντως να προωθηθεί ουσιαστικά η οικονομική ανάπτυξη της Βουλγαρίας και επομένως υφίσταται δυσαρμονία μεταξύ των εκάστοτε υποχρεώσεων της Κοινότητας δεν αποκλείει, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ως προς παρόμοιες συμφωνίες συνδέσεως, το να αναγνωρίζει η Κοινότητα το άμεσο αποτέλεσμα ορισμένων από αυτές τις διατάξεις [15].

56. Μια περαιτέρω ένδειξη για την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ συνάγεται εντούτοις από το ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δεν παρέχει καμία διακριτική ευχέρεια στο κράτος υποδοχής κατά τη λήψη της αποφάσεως που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως Βουλγάρου υπηκόου.

57. Πάντως, σε αντίθεση προς την άποψη της προσφεύγουσας, τα παρεχόμενα βάσει του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δικαιώματα δεν αντιστοιχούν στο δικαίωμα εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 43 ΕΚ), την απευθείας εφαρμογή του οποίου το Δικαστήριο δέχεται κατά πάγια νομολογία [16]. Πάντως, στην παρούσα υπόθεση αυτό δεν έχει πλέον σημασία. Αφε-

13 — Βλ. την απόφαση Demirel (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 16).

14 — Βλ. την απόφαση Sevince (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψεις 27 επ.).

15 — Αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1995, C-469/93, Chiquita Italia (Συλλογή 1995, σ. I-4533, σκέψη 34), και της 11ης Μαΐου 2000, C-37/98, Savas (Συλλογή 2000, σ. I-2927, σκέψη 53).

16 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 317).

νός, το γράμμα αμφοτέρων των διατάξεων δεν είναι πανομοιότυπο[17] και, αφετέρου, η διαφορετική μεταχείριση εξηγείται από τους διαφορετικούς στόχους που επιδιώκουν αφενός η Συμφωνία και αφετέρου η Συνθήκη.

58. Ενώ η ΕΣΒ αποσκοπεί στην προοδευτική ενσωμάτωση της Βουλγαρίας και η ένταξη της χώρας αυτής στην Ευρωπαϊκή Ένωση ουδόλως υπόκειται σε αυτοματισμό, οι σκοποί της Συνθήκης ΕΚ είναι πολύ ευρύτεροι και βαθύτεροι. Στη Συνθήκη ΕΚ πρόκειται για τη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς, για την πραγματοποίηση της οποίας σημασία έχει κατ' ανάγκη η κατάργηση των εμποδίων στην κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών [βλ. άρθρο 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ)].

59. Επομένως, από τα ανωτέρω προκύπτει, ενόψει του γράμματος καθώς και του πνεύματος και του σκοπού της διατάξεως, ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ έχει άμεσο αποτέλεσμα σε σχέση με το δικαίωμα εγκαταστάσεως Βουλγάρων υπηκόων για την άσκηση δραστηριότητας ως αυτοαπασχολουμένων. Εντούτοις, τούτο δεν σημαίνει τίποτε σε σχέση με το δικαίωμα παραμονής. Προκειμένου να κριθεί κατά πόσο το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ παρέχει αυτοτελές και ανεξάρτητο από το εθνικό δίκαιο δικαίωμα παραμονής πρέπει να διευκρινιστεί το περιεχόμενο αυτής της διατάξεως.

γ) Επί του περιεχομένου του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ

60. Η προσφεύγουσα, τόσο με τις γραπτές παρατηρήσεις της που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προβάλλει κυρίως ότι το θεσπιζόμενο με το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δικαίωμα εγκαταστάσεως συνεπάγεται συγχρόνως κατ' ανάγκη το δικαίωμα παραμονής της εντός του οικείου κράτους, ανεξαρτήτως του ότι κατά το χρονικό σημείο της υποβολής αιτήσεως βάσει του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ διέμενε ήδη στο κράτος μέλος υποδοχής από τρία έτη κατά παράβαση της εθνικής νομοθεσίας περί αλλοδαπών.

61. Τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας ως προς τον άνευ σημασίας παράνομο χαρακτήρα της παραμονής της εντός του κράτους μέλους αναφορικά με την υποβολή αιτήσεως κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δεν είναι πειστικά. Παραβλέπουν το ότι στο πλαίσιο του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ πρέπει σαφώς να γίνεται διάκριση μεταξύ δικαιώματος παραμονής και δικαιώματος εγκαταστάσεως.

62. Κατά το σαφές γράμμα του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ, η διάταξη αυτή αφορά μόνο το δικαίωμα εγκαταστάσεως Βουλγάρων υπηκόων εντός κράτους μέλους. Πουθενά στη Συμφωνία δεν γίνεται λόγος για δικαίωμα παραμονής που να μπορεί να συναχθεί σιωπηρά από αυτό το άρθρο.

17 — Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου το γεγονός επίσης ότι ένα άρθρο μιας συμφωνίας συνδέσεως έχει πανομοιότυπη διατύπωση με μια διάταξη της Συνθήκης ΕΚ ουδόλως συνεπάγεται αυτομάτως ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται πανομοιότυπα (βλ. συναφώς την απόφαση της 1ης Ιουλίου 1993, C-312/91, Metalsa, Συλλογή 1993, σ. I-3751, σκέψεις 11 έως 20).

63. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο, όταν συνάγει την ύπαρξη ορισμένων ελευθεριών σε σχέση με δικαιώματα εγκαταστάσεως, επιλέγει παγίως ως κριτήριο του ελέγχου του τους σκοπούς της εκάστοτε συμβάσεως [18], το κριτήριο αυτό πρέπει να τηρείται και κατά τη συναγωγή δικαιωμάτων παραμονής από το κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δικαίωμα εγκαταστάσεως. Από τον ενσυνείδητο περιορισμό του πεδίου ρυθμίσεως της Συμφωνίας προκύπτει ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ θεσπίζει απλώς απαγόρευση των διακρίσεων και την υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς, όχι όμως και οποιοδήποτε περαιτέρω δικαίωμα παραμονής.

64. Το Δικαστήριο, κατά την πάγια νομολογία του ως προς τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία, έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι οι σχετικές διατάξεις, κατά το παρόν στάδιο της εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, δεν θίγουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών να ρυθμίζουν ιδίως την είσοδο και την εγκατάσταση των Τούρκων υπηκόων στο έδαφός τους [19].

65. Τίποτε διαφορετικό δεν μπορεί να ισχύει για την ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ. Σε αντίθεση προς την άποψη της προσφεύγουσας, η νομολογία αυτή μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στην ΕΣΒ. Η άποψη ότι η ΕΣΒ έχει ως προς το σημείο αυτό ευρύτερο περιεχόμενο από τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία δεν ευσταθεί. Αυτό καταδεικνύεται από την ακόλουθη σύγκριση των δύο συμφωνιών όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως:

— Η Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία

66. Η Συμφωνία έχει ως αντικείμενο, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτής και κατά τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, την προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Όταν η λειτουργία της Συμφωνίας θα έχει επιτρέψει την αντιμετώπιση της πλήρους, εκ μέρους της Τουρκίας, αποδοχής των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Κοινότητας, τα συμβαλλόμενα μέρη θα εξετάσουν τη δυνατότητα της προσχωρήσεως της Τουρκίας στην Κοινότητα (βλ. άρθρο 28 αυτής της Συμφωνίας).

67. Το άρθρο 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αυτής της Συμφωνίας Συνδέσεως ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

68. Το μεγαλύτερο μέρος των εν τω μεταξύ συναχθέντων από τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία δικαιωμάτων στηρίζεται εντούτοις στις μέχρι τούδε εκδοθείσες και

18 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, 118/75, Watson και Belmann (Συλλογή τόμος 1976, σ. 425, σκέψη 16).

19 — Αποφάσεις της 23ης Ιανουαρίου 1997, C-171/95, Tetik (Συλλογή 1997, σ. I-329, σκέψη 21), της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-237/91, Kus (Συλλογή 1992, σ. I-6781, σκέψη 25), και Savas (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 58).

πολύ συγκεκριμένες αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως.

— Η Ευρωπαϊκή Συμφωνία με τη Βουλγαρία

69. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της ΕΣΒ, σκοπείται η δημιουργία ενός κατάλληλου πλαισίου για τον πολιτικό διάλογο και για τη σταδιακή ενσωμάτωση της Βουλγαρίας στην Κοινότητα, την επέκταση του εμπορίου και την προώθηση αρμονικών οικονομικών σχέσεων. Επιπλέον, η δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη υπογραμμίζει ότι με την Ευρωπαϊκή Συμφωνία επιδικώκεται τελικά να καταστεί η Βουλγαρία μέλος της Κοινότητας.

70. Κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ, τα κράτη μέλη επιφυλάσσουν στους Βούλγαρους υπηκόους, όσον αφορά την εγκατάσταση, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από αυτή των δικών τους υπηκόων.

71. Κατά τη σύγκριση των δύο συμφωνιών καθίσταται σαφές ότι καμία από τις δύο δεν έχει ως σκοπό την κατάργηση κάθε εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Επιπλέον, και στις δύο συμφωνίες γίνεται λόγος μόνο για επέκταση του εμπορίου και τη δημιουργία ενός πλαισίου για την προοδευτική ενσωμάτωση στην Κοινότητα, όχι όμως για ένα πλαίσιο που να συμπίπτει με τη Συνθήκη ΕΚ.

72. Το άρθρο 59 της ΕΣΒ, προς το οποίο παρόμοια διάταξη δεν υπάρχει στη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία, καθιστά εν προκειμένω, με τη ρητή μνεία των εννοιών της εισόδου και της παραμονής, ακόμη σαφέστερο ότι αυτά τα πεδία ρυθμίσεως παραμένουν στη δικαιοδοσία των κρατών μελών και εκθέτει έτσι σαφώς αυτό που ήδη συνάγεται από τη νομολογία που αφορά τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία.

73. Όμως, οι εκδοθείσες ιδίως μέχρι τούδε στο πλαίσιο της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως καθιστούν σαφές ότι στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και του δικαιώματος της εγκαταστάσεως η Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία είναι πολύ πιο προωθημένη από την ΕΣΒ. Από αυτό επίσης προκύπτει ότι δεν μπορούν να παρέχονται σε Βούλγαρους υπηκόους για την άσκηση δραστηριότητας με την ιδιότητα του αυτοαπασχολούμενου περισσότερα δικαιώματα απ' ό,τι σε Τούρκους υπηκόους με βάση τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία.

74. Αναφερόμενη στη σχετικά ταχέως επιδιωκόμενη προσχώρηση της Βουλγαρίας στην Κοινότητα, η προσφεύγουσα επιχειρεί να αποδώσει στην ΕΣΒ ευρύτερο περιεχόμενο από αυτό της Συμφωνίας Συνδέσεως με

την Τουρκία. Εδώ όμως παρανοείται το ότι πρέπει απαραιτήτως να γίνεται διάκριση μεταξύ της πολιτικής και της νομικής σημασίας μιας συμφωνίας.

75. Παρά τη διαπιστωθείσα ανωτέρω δυνατότητα εν μέρει ανάλογης εφαρμογής της νομολογίας που αφορά τη Συμφωνία Συνδέσεως με την Τουρκία, η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά έμμεσο δικαίωμα παραμονής Τούρκων εργαζομένων στο πλαίσιο της συναφθείσας με την Τουρκία Συμφωνίας Συνδέσεως [20] δεν μπορεί να έχει ανάλογη εφαρμογή στην παρούσα περίπτωση, στην οποία πρόκειται για το δικαίωμα εγκαταστάσεως αυτοαπασχολούμενων Βουλγάρων υπηκόων. Κατά την νομολογία αυτή, τα παρεχόμενα στους Τούρκους εργαζομένους δικαιώματα στον τομέα της απασχολήσεως συνεπάγονται κατ' ανάγκην ότι ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα παραμονής, διότι άλλως δεν θα είχε καμία πρακτική αποτελεσματικότητα το δικαίωμα προσβάσεως στην αγορά εργασίας και το δικαίωμα ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Εντούτοις, το έμμεσο αυτό δικαίωμα παραμονής συνήχθη αποκλειστικά και μόνον από την απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, για την προώθηση της Συνδέσεως. Παρόμοια προς την απόφαση αυτή ρύθμιση δεν υφίσταται στον τομέα της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία.

76. Αυτή η νομολογία, η οποία βασικά αφορά μόνο τους Τούρκους εργαζομένους, εφαρμόστηκε εν τω μεταξύ από το Δικαστήριο και σε διατάξεις που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως Τούρκων υπηκόων εντός κράτους μέλους [21]. Το Δικαστήριο τόνισε όμως ρητώς στις περιπτώσεις εκείνες ότι το έμμεσο δικαίωμα παραμονής υφίσταται μόνον ειδικά στο πλαίσιο της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία [22]. Από αυτό συνάγεται σαφώς ότι οι εν λόγω αρχές, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου — εφόσον δηλαδή δεν υφίστανται ακόμη αντίστοιχες αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως —, δεν μπορούν να έχουν εφαρμογή στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία.

77. Ομοίως, ο περιεχόμενος στο άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ ορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως [23] δείχνει σαφώς ότι, κατά την ΕΣΒ, πρέπει να γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ Βουλγάρων μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων, πράγμα που σημαίνει ότι τα δικαιώματα, τα οποία υφίστανται ενδεχομένως για τους μισθωτούς, δεν μπορούν άνευ ετέρου να παρέχονται κατ' αναλογία στους αυτοαπασχολούμενους.

78. Από την ακόλουθη σκέψη προκύπτει επίσης ότι το παρεχόμενο με το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ σε Βουλγάρους υπηκόους δικαίωμα εγκαταστάσεως δεν

20 — Αποφάσεις Sevince και Kus (προπαρατεθείσες στις υποσημειώσεις 7 και 18), και της 6ης Ιουνίου 1995, C-434/93, Bozkurt (Συλλογή 1995, σ. I-1475, σκέψη 28).

21 — Απόφαση Savas (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 63).

22 — Απόφαση Savas (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 49).

23 — Στο άρθρο 45, παράγραφος 5, της ΕΣΒ ορίζονται τα εξής: «[...] Η αυτοαπασχόληση και οι επιχειρήσεις εκ μέρους υπηκόων δεν περιλαμβάνουν την αναζήτηση ή την ανάληψη απασχόλησης στην αγορά εργασίας, ούτε παρέχουν το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας του άλλου συμβαλλομένου μέρους. Οι διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου δεν εφαρμόζονται για τα πρόσωπα που δεν είναι αποκλειστικά αυτοαπασχολούμενα [...]».

μπορεί να θεμελιώσει έμμεσο δικαίωμα παραμονής. Το Δικαστήριο, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες αναγνώρισε σε αυτοαπασχολούμενους Τούρκους υπηκόους δικαίωμα παραμονής βάσει της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, έκανε εξαίρεση από την αρχή αυτή οσάκις ο αιτών κατά το χρονικό σημείο της υποβολής της αιτήσεως διέμενε στο οικείο κράτος μέλος κατά παράβαση της εθνικής νομοθεσίας περί αλλόδαπών [24]. Σε όλες τις σχετικές υποθέσεις, ο Τούρκος υπήκοος είχε επιτύχει να του χορηγηθεί η αρχική άδεια παραμονής του εντός κράτους μέλους παρουσιάζοντας παραπλανητικώς ψευδή γεγονότα.

79. Θα ήταν τελείως αντίθετο προς το υφιστάμενο σύστημα το να τίθενται άτομα από τρίτες χώρες, για τα οποία η ΕΚ δεν έχει εκδώσει τόσο συγκεκριμένες αποφάσεις εφαρμογής όπως την απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως στο πλαίσιο της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Τουρκία, σε καλύτερη μοίρα από τους υπηκόους ενός τέτοιου ακριβώς κράτους.

80. Επομένως, είναι δυνατή η διαπίστωση ότι το παρεχόμενο μέσω του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δικαίωμα εγκαταστάσεως πρέπει να διαχωρίζεται αυστηρά από ενδεχόμενο δικαίωμα παραμονής, αν ληφθεί υπόψη το παρόν στάδιο της εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας που έχει συναφθεί με τη Βουλγαρία.

24 — Απόφαση Savas (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 60), και απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-285/95, Kol (Συλλογή 1997, σ. I-3069, σκέψη 29).

δ) Παράνομη παραμονή ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της ΕΣΒ

81. Η προσφεύγουσα εξαπάτησε με ψευδείς δηλώσεις κατά την είσοδό της τις εθνικές αρχές. Πρέπει να σημειωθεί συναφώς ότι ο παράνομος χαρακτήρας της παραμονής υφίστατο ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας [25]. Από την άποψη αυτή, δεν έχει επίσης σημασία ποια δικαιώματα θα μπορούσε να αξιώσει η προσφεύγουσα μέσω της αρχικώς δολίως επιτευχθείσας άδειας εργασίας και παραμονής. Το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δεν παρέχει κανένα στοιχείο για το ότι με τη διάταξη αυτή μπορούν να θεραπευθούν προηγουμένως διαπραχθείσες παραβάσεις του εθνικού δικαίου.

82. Ούτε το ιστορικό της γενέσεώς της ούτε η ίδια η Ευρωπαϊκή Συμφωνία υποδηλώνουν ότι τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν την πρόθεση κατά τη σύναψη της ΕΣΒ να νομιμοποιήσουν τις υφιστάμενες ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της Συμφωνίας παράνομες καταστάσεις παραμονής.

83. Δεδομένου ότι, όπως ήδη διευκρινίστηκε, η ΕΣΒ δεν παρέχει έμμεσο δικαίωμα παραμονής ούτε στα πρόσωπα τα οποία διαμένουν παρανόμως σε κράτος μέλος μετά την έναρξη ισχύος της Συμφωνίας, τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο για τα πρόσωπα τα οποία ήδη πριν από την έναρξη της Συμφωνίας διέμεναν παρανόμως σ' αυτό το κράτος μέλος.

25 — Βλ. ανωτέρω την υποσημείωση 5.

84. Διαφορετικά, η διάταξη αυτή θα μπορούσε να ενθαρρύνει μάλιστα τους Βουλγάρους υπηκόους να εισέλθουν κατ' αρχάς με ψευδή σκοπό σε ένα κράτος μέλος και στη συνέχεια, καταστρατηγώντας τις εθνικές διατάξεις, να ζητήσουν άδεια παραμονής, τη χορήγηση της οποίας το οικείο κράτος μέλος — λόγω του ότι το σχετικό δικαίωμα θα βασιζόταν σε Συμφωνία Συνδέσεως — δεν θα είχε πλέον καμία δυνατότητα να αρνηθεί.

85. Το περιεχόμενο του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ εκτείνεται επομένως μόνο μέχρι του σημείου να παρέχει στον Βούλγαρο υπήκοο, ο οποίος διαμένει ήδη στο κράτος υποδοχής νομίμως, δηλαδή σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις περί εισόδου και παραμονής, ένα ειδικό δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως που αφορά απλώς και μόνο την εγκατάσταση.

86. Δεδομένου ότι επομένως είναι βέβαιο ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ παρέχει μόνο δικαίωμα εγκαταστάσεως και όχι δικαίωμα παραμονής, προκύπτει ότι τα αποτελέσματα του άρθρου 59 της ΕΣΒ αφορούν, το πολύ, μόνο το δικαίωμα εγκαταστάσεως. Το ζήτημα είναι εντούτοις κατά πόσον το άρθρο 59 της ΕΣΒ μπορεί να περιορίσει τα κράτη μέλη κατά τη διαμόρφωση του δικαιώματος εγκαταστάσεως.

87. Το άρθρο 59 της ΕΣΒ ορίζει ότι καμία διάταξη της Συμφωνίας δεν παρεμποδίζει την εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, των νόμων και κανονισμών τους όσον αφορά την είσοδο και την παραμονή, την εργασία, τις συνθήκες εργασίας, την εγκατάσταση φυσικών προσώπων και την παροχή υπηρεσιών, υπό τον όρο ότι δεν εξουδετερώνονται ούτε περιορίζονται τα οφέλη που προκύπτουν για κάθε μέρος από συγκεκριμένη διάταξη της Συμφωνίας.

88. Η σύγκριση με το γράμμα του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δείχνει ότι το άρθρο 59 της ΕΣΒ απευθύνεται μόνο στην Κοινότητα, στα κράτη μέλη καθώς και στη Βουλγαρία, ενώ ο Βούλγαρος υπήκοος, θεωρούμενος ατομικώς, δεν μπορεί να συναγάγει κανένα άμεσο δικαίωμα από τη διάταξη αυτή. Έτσι εξηγείται και το γεγονός ότι το άρθρο 59 της ΕΣΒ δεν ασκεί καμία επιρροή στην εκτεθείσα στην εισαγωγή των προτάσεών μου κατ' αρχήν άμεση εφαρμογή του άρθρου 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ.

89. Αναφορικά ακριβώς με την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διενεργούν ορισμένους ελέγχους κατά την είσοδο, την παραμονή και την εγκατάσταση των Βουλγάρων υπηκόων στο έδαφός τους.

90. Το γεγονός ότι τα άρθρα 59 και 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ περιέχονται αμφότερα στον τίτλο IV της ΕΣΒ δεν αποτελεί, σε αντίθεση προς την υποστηριζόμενη από την προσφεύγουσα άποψη, ένδειξη για το ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ παράγει αποτελέσματα από απόψεως διατάξεων περί παραμονής ή ότι τα κράτη δεν επιτρέπεται να λαμβάνουν συναφώς περιοριστικά μέτρα.

Αντιθέτως, η θέση αυτή του άρθρου 59 της ΕΣΒ εντός του συστήματος της ρυθμίσεως καταδεικνύει πολλώ μάλλον ότι τα κράτη μέλη διατηρούν και ως προς το δικαίωμα εγκαταστάσεως την εξουσία να ρυθμίζουν τα της εισόδου και παραμονής των Βουλγάρων υπηκόων.

91. Εξάλλου, τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν, κατά την υπογραφή της προσαρτηθείσας στην τελική πράξη της Συμφωνίας «Κοινή δήλωση σχετικά με το άρθρο 59 της Συμφωνίας», ότι «το γεγονός και μόνον ότι απαιτείται θεώρηση για τα φυσικά πρόσωπα ορισμένων μερών και όχι για τα φυσικά πρόσωπα όλων των μερών δεν θεωρείται ότι εξουδετερώνει ή περιορίζει τα οφέλη που απορρέουν σύμφωνα με ειδική διάταξη».

92. Αυτοί οι διατυπωθέντες από τα ίδια τα συμβαλλόμενα μέρη ερμηνευτικοί κανόνες, που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της Συμφωνίας, καθιστούν και πάλι σαφές ποιοι είναι οι σκοποί της Συμφωνίας και δείχνουν ότι η βούληση όλων των συμβαλλομένων μερών ήταν να εξακολουθήσουν να έχουν τα κράτη μέλη δικαίωμα να θεσπίζουν αυτοτελώς και ανεξάρτητα τις διατάξεις περί εισόδου και παραμονής στο έδαφός τους.

93. Εξάλλου, το άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΒ ορίζει σαφώς ότι, με την επιφύλαξη του άρθρου 45, παράγραφος 1, της Συμφωνίας, κάθε συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να ρυθμίζει τα θέματα εγκαταστάσεως και λειτουργίας εταιριών και επαγγελματικής δραστηριότητας υπηκόων στο έδαφός του, υπό τον όρο ότι οι ρυθμίσεις αυτές δεν θα εισάγουν διακρίσεις. Επομένως, όχι μόνο το άρθρο 59 της ΕΣΒ, αλλά και το άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΒ δείχνουν ότι στα κράτη μέλη εξακολουθεί να παρέχεται μια όχι ασήμαντη εξουσία ρυθμίσεως στον τομέα του δικαιώματος εγκαταστάσεως.

94. Επομένως, στο αιτούν δικαστήριο πρέπει να δοθεί ως προς τα δύο πρώτα ερωτήματα η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 45 της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για τη δημιουργία συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, αφετέρου, έχει, όσον αφορά την εγκατάσταση των Βουλγάρων υπηκόων, απευθείας εφαρμογή σε σχέση με την ίση μεταχείριση με τους υπηκόους των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πλην όμως δεν παρέχει κανένα δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών.

2) *Επί του τρίτου ερωτήματος*

95. Μολονότι στο τρίτο ερώτημα δεν χρειάζεται, λόγω της αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, να δοθεί απάντηση, θα λάβω εντούτοις, επικουρικώς, θέση επί του ερωτήματος αυτού. Το ερώτημα αυτό αφορά κατ' ουσία το ζήτημα αν οι διατάξεις του Ηνωμένου Βασιλείου αντιβαίνουν στις διατάξεις της ΕΣΒ περί εισόδου και παραμονής και το ζήτημα μέχρι ποιου βαθμού οι διατάξεις περί εισόδου και παραμονής έχουν

εφαρμογή στο πλαίσιο της χορηγήσεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως.

96. Δεδομένου ότι οι διατάξεις μιας συμφωνίας συνδέσεως ή μιας ευρωπαϊκής συμφωνίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξεως [26], οι διατάξεις αυτές υπερτερούν του εθνικού δικαίου, ασφαλώς όμως μόνον εφόσον πράγματι αλληλοεπικαλύπτονται.

97. Οι σχετικές εν προκειμένω διατάξεις δεν αντιβαίνουν εντούτοις στο δίκαιο αυτό. Τα εν λόγω άρθρα των βρετανικών διατάξεων περί εισόδου και παραμονής υλοποιούν απλώς τα εύλογα και θεμιτά συμφέροντα του κράτους μέλους, δηλαδή τη ρύθμιση μιας ανεξέλεγκτης εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός του και την πρόληψη καταχρήσεως των πλεονεκτημάτων που παρέχονται στους νομοτύπως εισερχομένους.

98. Ούτε διαφαίνεται από καμία διάταξη ότι η είσοδος ή η παραμονή στο κράτος μέλος απαγορεύεται μόνο λόγω της βουλγαρικής ιθαγένειας.

99. Στις αρχές παρέχεται εν μέρει με τα εν λόγω άρθρα διακριτική ευχέρεια, όπως αυτή πράγματι ασκήθηκε κατ' αρχάς στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας. Φυσικά, το κράτος μέλος δεσμεύεται κατά την εφαρμογή των επιμέρους μέτρων και από την αρχή της αναλογικότητας. Στην περίπτωση, εντούτοις, κατά την οποία ο αιτών εισήλθε στη χώρα μόνο κατόπιν εξαπατήσεως των εθνικών αρχών, δεν μπορεί αυτός να επικαλεστεί την αρχή της αναλογικότητας. Αυτό θα αντέβαινε ιδίως στους στόχους της Συμφωνίας. Εξάλλου, δεν αντιβαίνει εν προκειμένω προς την αρχή της αναλογικότητας το να απαιτείται από την προσφεύγουσα πρώτα να αναχωρήσει και στη συνέχεια να υποβάλει στη Βουλγαρία νέα αίτηση παραμονής, συνοδευόμενη από αίτηση εγκαταστάσεως.

100. Δεν θα συνήδε προς την αρχή της αναλογικότητας αν επιχειρούνταν να εξαρτηθεί η ανάληψη μιας ανεξάρτητης δραστηριότητας από έναν έλεγχο των αναγκών υπό το πρίσμα οικονομικών λόγων ή λόγων αναγομένων στην πολιτική για την αγορά εργασίας ή αν απορριπτόταν αίτηση εγκαταστάσεως με την αιτιολογία ότι η έννομη τάξη του οικείου κράτους μέλους προβλέπει γενικό περιορισμό της μεταναστεύσεως.

101. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη έχουν επιπλέον την εξουσία να λαμβάνουν μέτρα προκειμένου να αποκλειστεί εκ των προτέρων η καταχρηστική άσκηση δικαιωμάτων που έχουν παρασχεθεί σε ορισμένα πρόσωπα [27].

26 — Βλ. ανωτέρω στο σημείο 33.

27 — Απόφαση της 27ης Μαρτίου 1990, C-113/89, Rush Portuguesa (Συλλογή 1990, σ. I-1417, σκέψη 17).

102. Η ΕΣΒ δεν απαγορεύει επομένως την εφαρμογή των νομοθετικών και διοικητικών διατάξεων κράτους μέλους — ιδίως ως προς την είσοδο και την παραμονή στην εθνική επικράτεια — στους Βουλγάρους υπηκόους.

3) *Επί του τετάρτου ερωτήματος*

103. Ομοίως μόνον επικουρικώς, αλλά χάριν διευκρινίσεως της υποστηριζόμενης εδώ απόψεως, δίνεται απάντηση στο τέταρτο ερώτημα.

104. Οι βρετανικές διατάξεις που αφορούν την προσκόμιση αποδείξεως για την ύπαρξη εξασφαλισμένου εισοδήματος ανταποκρίνονται επίσης στις προϋποθέσεις της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας. Η απόδειξη αυτή είναι πρόσφορη για να καταδειχθεί η σοβαρότητα του σχεδίου του αιτούντος.

105. Το άρθρο 45, παράγραφος 5, στοιχείο α', της ΕΣΒ παρέχει στους Βούλγαρους υπηκόους απλώς το δικαίωμα να εγκατασταθούν ως αυτοαπασχολούμενοι εργαζόμενοι σε κράτος μέλος. Με την απαίτηση προσκομίσεως αποδείξεως για την ύπαρξη επαρκούς εισοδήματος μπορεί ιδίως να ελεγχθεί αντικειμενικώς το κριτήριο αυτό, χωρίς εν προκειμένω να θίγονται τα δικαιώματα των Βουλγάρων υπηκόων. Με τη ρύθμιση αυτή μπορεί λογικά να αποκλειστεί η πρόσβαση Βουλγάρων αιτούντων στη (βρετανική) αγορά εργασίας και κατ' αυτόν τον τρόπο η εργασία τους ως μισθωτών.

106. Η εθνική διάταξη δεν συνιστά ούτε παράβαση της θεσπιζόμενης με το άρθρο 45, παράγραφος 1, της ΕΣΒ ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς. Για τους Βρετανούς υπηκόους, αφενός, και τους Βουλγάρους υπηκόους αφετέρου, ισχύουν διαφορετικά συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, τα οποία πρέπει εν προκειμένω να λαμβάνονται υπόψη. Δεν υφίσταται μέχρι τούδε, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας με τη Βουλγαρία, καμία ρύθμιση στον τομέα του δικαιώματος εγκαταστάσεως, η οποία να επιβάλλει στο κράτος μέλος την υποχρέωση χρηματοδοτικής στηρίξεως των αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων που έχουν οικονομική εξάρτηση. Επομένως, το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να μπορεί να ελέγχει αν οι αιτούντες είναι πιθανό ότι θα εξαρτώνται στο μέλλον από κρατικές παροχές.

107. Εδώ πρέπει ιδίως να αναφερθεί το ψήφισμα του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 1994, σχετικά με τους περιορισμούς εισοδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών για την άσκηση ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας[28], βάσει του οποίου τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν αποδείξεις αφορώσες το εισόδημα, όπως αυτές για τις οποίες γίνεται εδώ λόγος. Στο μέρος Α, σημείο 7, αναφέρεται ρητώς ότι με τη λήψη καταλλήλων μέτρων πρέπει να αποφεύγεται η εγκατάσταση προσώπων εντός κράτους μέλους, εφόσον δεν διαθέτουν τα απαραίτητα οικονομικά μέσα.

28 — ΕΕ 1996, C 274, σ. 7.

108. Ούτε η παρατιθέμενη από την προσφεύγουσα νομολογία του Δικαστηρίου, όπως εκφράζεται με την απόφαση Levin [29], σε σχέση με τον αθέμιτο χαρακτήρα της απαιτήσεως προσκομίσεως αποδείξεων για την ύπαρξη ορισμένου ελάχιστου εισοδήματος μπορεί να εφαρμοστεί αναλόγως στην παρούσα περίπτωση. Στην υπόθεση Levin, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο κοινοτικός όρος «εργαζόμενος» κατά την έννοια της Συνθήκης δεν εξαρτάται από την πραγματοποίηση ελαχίστου ορίου εισοδήματος. Η απόφαση αυτή χρησίμευσε για τον προσδιορισμό της κατά το κοινοτικό δίκαιο εννοίας του εργαζομένου ενόψει των καθηκόντων και των σκοπών των Κοινοτήτων και στη διευκρίνιση ορισμένων στοιχειωδών ζητημάτων της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο πλαίσιο του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 39 ΕΚ). Γι' αυτό και μόνο τον λόγο καθίσταται πρόδηλο ότι η νομολογία αυτή δεν μπορεί να τύχει ανάλογης εφαρμογής.

109. Αφενός, στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για διατάξεις που αφορούν αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους και, αφετέρου, οι διατάξεις αυτές περιέχονται σε μια Ευρωπαϊκή Σύμβαση, η οποία, όπως ήδη διαπιστώθηκε ανωτέρω, ουδόλως μπορεί να συγκριθεί στον τομέα αυτόν με τις ρυθμίσεις της Συνθήκης. Εδώ πρέπει και πάλι να αναφερθεί η νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία οι παρόμοιες ή οι πανομοιότυπες διατάξεις διαφόρων Συνθηκών πρέπει να ερμηνεύονται σε σχέση με τους διαφορετικούς σκοπούς και τις διαφορετικές βασικές προϋποθέσεις [30]. Εξάλλου, το άρθρο 59 της ΕΣΒ επιτρέπει ακριβώς την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων εισόδου και παραμονής στο εθνικό έδαφος.

110. Το πνεύμα και ο σκοπός της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως με τη Βουλγαρία επιτρέπουν επομένως το να ζητούνται αποδείξεις για την ύπαρξη ορισμένου ελάχιστου εισοδήματος, όπως πράγματι απαιτείται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

4) *Επί του πέμπτου ερωτήματος*

111. Ενώ το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με τα δύο πρώτα ερωτήματα, οπότε δόθηκε επικουρικώς απάντηση, αυτό δεν συμβαίνει όσον αφορά το πέμπτο και τελευταίο ερώτημα.

112. Το ερώτημα για τις προϋποθέσεις γενέσεως αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως της ΕΣΒ δεν έχει καμία άμεση σχέση με τα τέσσερα πρώτα ερωτήματα και κατόπιν της απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα είναι πλέον καθαρά υποθετικής φύσεως.

113. Επομένως, μπορώ εδώ να μην ασχοληθώ με την απάντηση στο ερώτημα αυτό.

29 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982, 53/81 (Συλλογή 1982, σ. 1035).

30 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1982, 270/80, Polydor RSO (Συλλογή 1982, σ. 329).

VII – Πρόταση

114. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1) Το άρθρο 45 της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για τη δημιουργία συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, αφετέρου, έχει, όσον αφορά την εγκατάσταση των Βουλγάρων υπηκόων, απευθείας εφαρμογή σε σχέση με την ίση μεταχείριση με τους υπηκόους των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πλην όμως δεν παρέχει κανένα δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών.

2) Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές τους διατάξεις περί εισόδου και παραμονής στο έδαφός τους επί των φυσικών προσώπων που μπορούν ή θα μπορούσαν να επικαλεστούν, όσον αφορά την εγκατάστασή τους, την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως κατά το άρθρο 45 της Συμφωνίας, υπό τον όρο ότι δεν εξουδετερώνουν ούτε περιορίζουν τα οφέλη που προκύπτουν για το συμβαλλόμενο μέρος από συγκεκριμένη διάταξη της Συμφωνίας.

3) Τα άρθρα 45 και 59 της Συμφωνίας έχουν την έννοια ότι δεν απαγορεύουν την εφαρμογή εθνικής διατάξεως κατά την οποία οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν την εξουσία να απαιτούν από τον Βούλγαρο υπήκοο, ο οποίος επιθυμεί να εργασθεί ως αυτοαπασχολούμενος, να αποδείξει την ύπαρξη επαρκούς εισοδήματος.»