

SUDSKA PRAKSA

Vladimir Medović

str. 69 - 82.

STRANKE U PREDMETU C-63/99,

Zahtev Sudu na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 234 EZ) Viskokog suda Engleske i Velsa, Kraljičinog odeljenja suda (Krunska kancelarija), za odluku o prethodnom pitanju u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Kraljice

i

Državnog sekretara za unutrašnje poslove,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk et Elzbieta Gloszczuk,

o tumačenju članova 44. i 58. Evropskog sporazuma o pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske, sa druge strane, zaključenog i odobrenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. (OJ 1993 L 348, str. 1).

ČINJENIČNO STANJE:

Rešenjem od 9. Decembra 1998. godine, zaprimljenom u Sudu 22. februara 1999. godine, Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija), uputio je Sudu na prethodnu odluku u skladu sa članom 177.

Ugovor o osnivanju EZ (sada član 234. EZ) tri pitanja o tumačenju članova 44. i 58. Evropskog sporazuma o pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske, sa druge strane, zaključenog i odobrenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. (OJ 1993 L348, str. 1).

15. Prema rešenju o upućivanju, gospodin i gospođa Gloszczuk, oboje poljski državljani, su, svaki pojedinačno, dobili 15. oktobra 1989. i 19. januara 1991. godine odobrenje da uđu u Veliku Britaniju kao turisti na period od šest meseci.

16. Gospodin Gloszczuk je rekao imigracijskom službeniku koji ga je ispitivao da je u četvorodnevnoj organizovanoj poseti Velikoj Britaniji. On je pokazao povratnu kartu za 19. oktobar 1989. godine. Izrazio je nameru da se na kraju kratke posete vrati u Poljsku gde ga je čekala trudna supruga i naveo da nema nameru da ostane ili da radi u Ujedinjenom kraljevstvu.

17. Kada je gospođa Gloszczuk stigla u Ujedinjeno kraljevstvo izjavila je da želi da provede sedam dana u obilasku Ujedinjenog kraljevstva i da je njen suprug u Poljskoj. Ona je pokazala povratnu kartu za 17. februar 1991.

18. Ulazne vize za gospodina i gospođu Gloszczuk sadže izričit uslov o zabrani zapošljavanja ili učestvovanja u bilo kakvom poslu ili profesiji u svojstvu samozaposlenog.

19. Uprkos činjenici da su njihove vize istekle 14. aprila 1990, odnosno 18. jula 1991, gospodin i gospođa Gloszczuk nisu napustili Ujedinjeno kraljevstvo i stoga od navedenih datuma krše imigracione zakone te države članice.

20. Gospodin Gloszczuk je počeo da radi u građevinskoj industriji 1991. On tvrdi da je postao samozaposleni građevinski preduzimač 27. marta 1995.

21. Ni on ni njegova supruga u to vreme nisu zatražili dozvolu za rad kao zaposlene ili samozaposlene osobe.

22. 1. oktobra 1993. gospođa Gloszczuk je rodila dete, Kevina. Zajednički je stav da ako gospođa Gloszczuk i njen sin imaju prava da uđu i ostanu u Ujedinjenom kraljevstvu, oni ta prava uživaju kao članovi porodice gospodina Gloszczuk-a.

23. Pismom od 31. januara 1996. godine, gospodin i gospođa Gloszczuk su po prvi put zatražili legalizaciju svog boravka podnoseći molbu Državnom sekretaru za priznavanje njihovog prava da se nastane u Ujedinjenom kraljevstvu na osnovu člana 44. Sporazuma o pridruživanju i, shodno tome, odobrenje da ostanu u toj državi članici.

24. Državni sekretar je tretirao zahteve gospodina i gospođe Gloszczuk, podnete na osnovu Sporazuma o pridruživanju, kao da se radi o zahtevima za

odobrenje boravka. 25. aprila 1996. on je odbio njihove zahteve u skladu sa članom 322. stav 2. i stav 3. Imigracionih pravila.

25. Gospodin i gospođa Gloszczuk su potom nadležnom sudu podneli zahtev za dozvolu sudskog preispitivanja te odluke koji je odobrio takav zahtev 28. oktobra 1998. Oni su pred sudom naveli da nisu tražili odobrenje da uđu ili ostanu u Ujedinjenom kraljevstvu s obzirom da su mogli da se pozovu na direktno primenjivo pravo iz Sporazuma o pridruživanju.

26. Državni sekretar je sa druge strane zauzeo stav da Sporazum o pridruživanju dodeljuje prava samo osobama koja se legalno nalaze u državi članici. Da bi poljskom državljaninu moglo biti priznato pravo na samozapošljavanje u Ujedinjenom kraljevstvu, on ili ona treba prvo da dobiju dozvolu za boravak. Gospodin Gloszczuk je takođe prekršio izričit uslov iz odobrenja za ulazak u Ujedinjeno kraljevstvo time što je radio pre nego što je podneo zahtev za priznavanje prava na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju. Državni sekretar je zaključio da tužilac nema prava da boravi u Ujedinjenom kraljevstvu.

PRETHODNA PITANJA UPUĆENA SUDU

28. S obzirom da je zauzeo stav da u takvim okolnostima rešenje spora zahteva tumačenje Sporazuma o pridruživanju, Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija) odlučio je da prekine postupak i uputi sledeća tri pitanja Sudu na odlučivanje:

- (1) Da li član 44. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Republike Poljske...dodeljuje prava na nastanjivanje i osnivanje preduzeća poljskom državljaninu čije je prisustvo unutar teritorije države članice prema nacionalnom imigracionom zakonu nelegalno zbog povrede izričitog uslova postavljenog prilikom njegovog prijema na teritoriju kao turista a koji se odnosi na dopušteno trajanje njegovog boravka unutar te države članice, kada je takva povreda nastala pre nego što je postao samozaposlena osoba i pre nego što je podneo zahtev da započne i obavlja aktivnost u skladu sa članom 44. Sporazuma?
- (2) Ako je odgovor na prvo pitanje "da", da li član 44. Sporazuma ima direktno dejstvo u nacionalnim pravnim sistemima država članica, uprkos odredbama člana 58. Sporazuma?
- (3) Ako je odgovor na drugo pitanja "da",
 - (i) do koje mere mogu države članice primenjivati svoje zakone i propise koji se odnose na boravak, rad, uslove rada i nastanjivanje fizičkih lica

i pružanje usluga na osobe koje se pozivaju na član 44. Sporazuma, a da ne povrede odredbu sadržanu u prethodnoj rečenici člana 58. stav 1. Sporazuma i, između ostalog, načelo proporcionalnosti?

- (ii) da li član 58, u bilo kojim i, ako je to slučaj, u kakvim okolnostima, dozvoljava odbijanje zahteva na osnovu člana 44. Sporazuma podnetog od osobe čije je prisustvo u državi članici inače nezakonito?

Drugo pitanje

29. Drugim pitanjem, koje je potrebno prvo razmotriti, nacionalni sud u suštini zahteva odgovor da li član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju može biti tako tumačen da znači da se na njega pojedinci mogu oslanjati pred nacionalnim sudom države članice, uprkos činjenici da su vlasti države članice domaćina ostale nadležne da primenjuju na poljske državljane, koji se pozivaju na taj član, nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje, u skladu sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

30. Na početku treba imati u vidu da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredba u sporazumu koji je Zajednica zaključila sa državama nečlanicama mora biti smatrana direktno primenjivom kada, s obzirom na njenu formulaciju i svrhu i prirodu samog sporazuma, odredba sadrži jasnu i preciznu obavezu koja ne zavisi, u svom tumačenju ili dejstvu, od usvajanja bilo kakve naknadne mere (videti, između ostalog predmet C-262/96 *Sürül* (1999) ECR I-2685, paragraf 60).

31. Da bi se utvrdilo da li član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju ispunjava te kriterijume, potrebno je prvo razmotriti formulaciju te odredbe.

32. U tom smislu član 44. stav 3. postavlja na jasan, precizan i bezuslovan način zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva, protiv, između ostalih, poljskih državljana koji žele da se na teritoriji država članica bave ekonomskim aktivnostima kao samozaposlene osobe ili da osnuju i upravljaju preduzećima koja bi efektivno kontrolisali.

33. Ovo pravilo o jednakom tretmanu usposavlja preciznu obavezu i ima posebnu svrhu i, po svojoj prirodi, pojedinci se mogu pozvati na njega pred nacionalnim sudom sa zahtevom da se stave van snage diskriminatorne odredbe zakonodavstva države članice kojim se nastanjivanje poljskih državljana uslovljava uslovima koji se ne traže za državljane te države članice, bez ikakvih daljnjih implementirajućih odredbi donetih u tu svrhu.

34. Ispitivanje svrhe i prirode Sporazuma, čiji deo predstavlja član 44. stav 3, ne opovrgava konstataciju da je načelo o nediskriminaciji, koje ovaj član uspostavlja, podesno da direktno reguliše pravnu situaciju pojedinaca.

35. Prema 15. pasusu preambule i članu 1. stav 2, svrha Sporazuma o pridruživanju je uspostavljanje asocijacije radi promovisanje unapređenja trgovinskih i uravnoteženih ekonomskih odnosa između stranaka u cilju podsticanja dinamičnog ekonomskog razvoja i prosperiteta Republike Poljske, imajući u vidu omogućavanje njenog pristupanja Zajednici.

36. Osim toga, činjenica da je osnovna svrha Sporazuma o pridruživanju da promoviše ekonomski razvoj Poljske i da nesrazmera obaveza koje je preuzela Zajednica prema državi nečlanici u pitanju, nije takva da spreči priznanje direktnog dejstva određenih odredbi Sporazuma unutar Zajednice.

37. Konstatacija da je član 44. stav 2. Sporazuma o pridruživanju direktno primenjiv nije osporena analizom člana 58. stav 1. koji samo predviđa da vlasti države članice ostaju nadležni da primene svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje, dok poštuju ograničenja postavljena u Sporazumu o pridruživanju. Shodno tome, član 58. stav 1. se ne tiče implementacije odredbi o nastanjivanju iz Sporazuma o pridruživanju od strane država članica i njegova svrha nije da uslovi implementaciju ili dejstvo obaveze jednakog tretmana propisane članom 44. stav 3. donošenjem dodatnih nacionalnih mera.

38. Iz toga sledi da odgovor na drugo pitanje mora biti takav da član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju treba tako tumačiti da uspostavlja, u oblasti primene Sporazuma, precizno i bezuslovno načelo koje je dovoljno operativno da bi bilo primenjeno od strane nacionalnog suda i koje je stoga podesno da reguliše pravni položaj pojedinaca. Direktno dejstvo koje toj odredbi mora biti priznato, znači da poljski državljani imaju pravo da se pozovu na nju pred sudovima države članice domaćina, bez obzira na činjenicu da vlasti te države ostaju nadležni da primenjuju na te državljane svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje u skladu sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

Prvo i treće pitanje

39. Prvim i trećim pitanjem, koje mogu biti razmotreni zajedno, nacionalni sud u suštini traži odgovor da li je, imajući u vidu član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, član 44. stav 3. tog Sporazuma podesan da ne poljskog državljanina prenese pravo nastanjivanja i prateće pravo boravka u državi članici

kada se on nalazi na njenoj teritoriji i tamo obavlja profesionalne aktivnosti kao samozaposlena osoba kršeći pri tome nacionalno imigraciono zakonodavstvo, a ta je povreda nastala pre nego što se on pozvao na pravo nastanjanja iz člana 44. stav 3. Sporazuma.

40. Da bi dali koristan odgovor na tako reformulisana pitanja, potrebno je ispitati obim u kome država članica domaćin može, bez povrede uslova postavljenog na kraju prve rečenice člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, primeniti svoje zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjanje na poljske državljane koji se pozivaju na član 44. stav 3. tog Sporazuma.

41. S tim u vezi treba obratiti pažnju da se prema članu 44. stav 4(a) i (c) Sporazuma o pridruživanju načelo o nediskriminaciji postavljeno u članu 44. stav 3. tiče prava na započinjanje i vođenje, u svojstvu samozaposlenog, delatnosti industrijskog karaktera, delatnosti trgovinskog karaktera, zanatskih delatnosti i profesionalnih delatnosti, i prava osnivanja i upravljanja preduzećima.

42. Pravo poljskih državljana da započnu i obavljaju ekonomske aktivnosti bez ulaska na tržište rada pretpostavlja da ta osoba ima pravo da uđe i ostane na teritoriji države članice domaćina. Kod takvog stanja stvari, domašaj člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju nije određen.

...

47. Sud mora primetiti da, prema postojećoj sudskoj praksi u vezi tumačenja odredbi Ugovora i odredbi sporazuma kojim se uspostavlja asocijacija između Evropske ekonomske zajednice i Turske (OJ 1973 C 133, str. 1), pravo na jednak tretman u pogledu nastanjanja, kao što je propisano članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, koje je po svojoj formulaciji slično ili identično članu 53. Ugovora, zaista znači da su prava na ulazak i boravak, kao posledica prava na nastanjanje, dodeljena poljskim državljanima koji žele da obavljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici.

48. Takođe se mora imati u vidu da prema postojećoj sudskoj praksi, sama sličnost u formulaciji odredbe jednog od ugovora o osnivanju Zajednica i međunarodnog sporazuma između Zajednice i države nečlanice nije dovoljna da da odredbi tog sporazuma isto značenje koje ona ima u Ugovorima.

49. U skladu sa takvom sudskom praksom, proširenje tumačenja odredbe iz Ugovora na uporedivu, sličnu ili čak identično formulisanu odredbu sporazuma zaključenog od strane Zajednice sa državom nečlanicom zavisi, između ostalog, od cilja svake odredbe u svom posebnom kontekstu. Upoređenje ciljeva i konteksta između sporazuma i Ugovora je takođe od naročitog značaja.

50. Svrha Sporazuma o pridruživanju je ograničena na stvaranje odgovarajućeg okvira za postepenu integraciju Republiku Poljsku u Zajednicu, sa perspektivom mogućeg pristupanja, dok je svrha Ugovora da stvori unutrašnje tržište, čije osnivanje uključuje ukidanje prepreka između država članica za slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala (videti član 3(c). Ugovora o osnivanju EZ (sada, posle izmena, član 3. stav 1(c). EZ)).

51. Takođe sledi iz formulacije člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju da pravo na ulazak i boravak, koje je dodeljeno poljskim državljanima kao posledica prava na nastanjivanje, nije apsolutna privilegija, s obzirom da njegovo korišćenje može, kada je to podesno, biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

52. Iz toga sledi da tumačenje člana 52. Ugovora, sadržano u praksi Suda, ne može biti prošireno na član 44, stav 3, Sporazuma o pridruživanju.

54. I pored toga, kao što proizilazi iz člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, pravo države članice domaćina da primeni svoja domaća pravila u vezi ulaska, boravka i nastanjivanja na zahteve podnete od strane poljskih državljana je izričito uslovljena time da se ne ponište ili umanje koristi koje pripadaju Republici Poljskoj po tom Sporazumu.

55. S tim u vezi postavlja se pitanje da li su ograničenja koja imigraciono zakonodavstvo države članice domaćina nameće u pogledu prava nastanjivanja, koje pravo je direktno preneto poljskim državljanima članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, i prava na ulazak i boravak, koja su posledica prethodnog prava, u saglasnosti sa izričitim uslovom postavljenim članom 58. stav 1. Sporazuma.

56. S tim u vezi potrebno je odrediti da li su imigraciona pravila koja primenjuju nadležni nacionalni organi odgovarajuća za postizanje datog cilja ili predstavljaju, u smislu tog cilja, mere koje diraju u samu suštinu prava koja član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju dodeljuje poljskim državljanima tako što čine korišćenje tih prava nemogućim ili preterano otežanim.

57. S obzirom da je član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju primenjiv samo na one osobe koje su samozaposlene u skladu sa poslednjom rečenicom člana 44. stav 4(a)(i). tog Sporazuma, potrebno je odrediti da li je delatnost čije je obavljanje predviđeno u državi članici domaćina od strane osoba na koje se odnose te odredbe, delatnost koja se obavlja u svojstvu zaposlenog ili samozaposlenog.

58. Primena nacionalnog sistema prethodne kontrole radi provere istinske prirode delatnosti koju podnosilac zahteva planira da obavlja ima legitimni cilj u meri u kojoj je moguće ograničiti korišćenje prava ulaska i boravka polj-

skih državljana koji se pozivaju na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju samo na osobe na koje se te odredbe primenjuju.

59. Međutim, kao što proizilazi iz članova 44. stav 3. i 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, država članica domaćin ne može odbiti prijem i boravak poljskih državljana radi nastanjivanja na teritoriji te države, na primer, zbog državljanstva dotične osobe ili države njenog boravka, ili zato što nacionalni pravni sistem predviđa opšte ograničenje imigracije, ili uslovljava pravo za započinjanje delatnosti u svojstvu samozaposlene osobe u toj državi potvrdom o postojanju ekonomske potrebe ili razloga koji se odnose na tržište rada.

...

63. Treba, međutim, imati u vidu da su, kao što je ukazano u paragrafu 24, zahtevi za dozvolu boravka koje su gospodin i gospođa Gloszczuk podneli shodno Sporazumu o pridruživanju odbijeni od strane Državnog sekretara iz razloga koji se ne odnose na suštinske zahteve sadržane u nacionalnom imigracionom zakonodavstvu za nastanjivanje poljskih državljana. Ta odluka o odbijanju Državnog sekretara je bila zasnovana na članu 322. stav 2. i stav 3. Imigracionih pravila u meru u kojoj su gospodin i gospođa Gloszczuk dali lažne podatke da bi bili primljeni u Ujedinjeno kraljevstvo i propustili da ispoštuju rok trajanja i uslove iz prve dozvole ulaska.

64. Stoga je potrebno ispitati da li član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju dozvoljava nadležnim organima države članice domaćina da odbiju dozvolu boravka, koju su zatražili poljski državljanima pozivajući se na član 44. stav 3. tog Sporazuma, iz razloga što je prisustvo podnosilaca zahteva na teritoriji te države nezakonito zbog podnošenja lažnih podataka radi dobijanja početne dozvole ulaska ili zbog povrede izričitih uslova vezanih za taj ulazak koji se odnose na dozvoljeno trajanje boravka te osobe u toj državi članici, kada se ta povreda dogodila pre nego što je ta osoba postala samozaposlena i istakla pravo na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju.

65. To je zaista bila situacija u kojoj su se našli gospodin i gospođa Gloszczuk, koji su, svaki pojedinačno, boravili nezakonito u Ujedinjenom kraljevstvu od 1989. do 1991. godine i istakli pravo na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju tek januara 1996. godine.

66. Gospodin i gospođa Gloszczuk tvrde da za razliku od člana 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju koji se tiče kretanja radnika, član 44. stav 2. Sporazuma ne postavlja zakonit boravak kao preduslov. Prema tome, ništa u članu 44. ne sugerise da pravo na nastanjivanje ne može biti dodeljeno poljskim državljanima zbog povrede imigracionog zakonodavstva dotične države članice.

67. Stoga država članica može odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju od strane osobe čije je prisustvo na njenoj teritoriji nezakonito, samo nakon što uzme u obzir suštinske zahteve koje postavlja taj Sporazum.

68. Da bi se donela odluka da li je ovaj argument osnovan potrebno je imati u vidu da je, kao što je gore istaknuto u paragrafima od 57. do 62, sistem prethodne kontrole predviđen Imigracionim pravilima na osnovu kojeg država članica domaćin daje dozvolu ulaska i boravka, zavisno od provere od strane nadležnih imigracionih organa da podnosilac zahteva zaista namerava da u toj državi članici obavlja održivu delatnost kao samozaposlena osoba i nikakvu drugu, u načelu saglasan sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju čitan zajedno sa članom 58. stav 1. istog sporazuma.

69. U takvom sistemu prethodne kontrole, ako se ispostavi da poljski državljanin, koji je podneo blagovremen i uredan raniji zahtev za dozvolu boravka radi nastanjivanja, zadovoljava suštinske zahteve postavljene u tu svrhu imigracionim zakonodavstvom države članice domaćina, nadležni nacionalni organi su dužni da, saglasno izričitim uslovima iz člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, priznaju toj osobi pravo nastanjivanja u svojstvu samozaposlenog i daju toj osobi, u tu svrhu, dozvolu ulaska i boravka.

70. Međutim, ako se ispostavi, kao što je slučaj u glavnom postupku, da uslov koji se tiče podnošenja ranijeg zahteva za dozvolu boravka radi nastanjivanja nije ispunjen, nadležni nacionalni organi države članice domaćina mogu u načelu odbiti zahtev poljskog državljanina koji se poziva na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, nezavisno od toga da li su drugi suštinski uslovi propisani nacionalnim zakonodavstvom ispunjeni.

71. Osim toga, kao što je Komisija ispravno istakla, efikasnost takvog sistema prethodne kontrole zavisi u velikoj meri od tačnosti izjava datih od strane dotičnih osoba prilikom podnošenja zahteva za ulaznu vizu nadležnim organima u državi svog porekla ili po dolasku u državu članicu.

72. U takvim okolnostima, kao što je ukazao Opšti pravobranilac u tački 75. svog Mišljenja, ako je poljskim državljanima dozvoljeno da u bilo koje vreme podnesu zahtev za nastanjivanje u državi članici domaćinu, uprkos prethodnoj povredi uslova koji se odnosi na odobreno trajanja njihovog početnog turističkog boravka u toj državi, takvi državljanini bi bili ohrabreni da ostanu ilegalno na teritoriji te države i prijave se nacionalnom kontrolnom sistemu tek onda kada suštinski zahtevi postavljeni u imigracionom zakonodavstvu budu ispunjeni.

73. Podnosilac zahteva može se tada pozvati na klijente i poslovna sredstva koje je mogao pribaviti tokom svog nezakonitog boravka u državi članici

domaćinu, ili na fonodve koje je tamo stekao, možda kao zaposleni, i prikazati se nacionalnim organima kao samozaposlena osoba koja je sada uključena, ili će verovatno biti uključena, u održivu delatnost, čija prava treba da budu priznata u skladu sa Sporazumom o pridruživanju.

74. Takvo tumačenje bi moglo lištit član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju njegove efikasnosti i otvoriti put zloupotrebama kroz podršku kršenju nacionalnog zakonodavstva o ulasku i boravku stranaca.

75. Stoga poljski državljanin koji namerava da započne delatnost u državi članici kao zaposlena ili samozaposlena osoba, ali koji zaobiđe relevantne nacionalne kontrole lažnim izjavama da ulazi u tu državu članicu kao turista, stavlja sebe izvan polja zaštite koju ima na osnovu Sporazuma o pridruživanju.

76. Okolnost da se povreda imigracionog zakonodavstva države članice domaćina od strane poljskog državljanina dogodila pre nego što je Sporazum o pridruživanju stupio na snagu je irelevantna s obzirom da se, kao što je reč u sadašnjem slučaju, neregularna situacija nije okončala u to vreme već je postojala kada je zahtev za nastanjivanje sačinjen. Osim toga, kao što je ukazano u paragrafu 24, Državni sekretar je tretirao zahteve koje su gospodina i gospođe Gloszczuk podneli na osnovu Sporazuma o pridruživanju kao da se radi o zahtevima za dozvolu boravka i odbio ih zbog toga što su gospodin i gospođa Gloszczuk bili u neregularnoj situaciji kada je on doneo svoju odluku.

77. Stoga je u saglasnosti sa članom 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju odluka nadležnih organa države članice domaćina o odbijanju zahteva podnetog na osnovu člana 44. stav 3. Sporazuma zbog toga što je u vreme kada je zahtev sačinjen podnosilac zahteva ilegalno boravio unutar njene teritorije iz razloga što je dao lažne izjave tim organima kako bi dobio početnu dozvolu za ulazak u tu državu članicu po drugom osnovu ili što nije ispunio izričit uslov u vezi tog ulaska koji se odnosi na dozvoljeno vreme boravka u toj državi članici.

78. U razmatranju pitanja da li je zahtev da poljski državljanin, čije je prisustvo na teritoriji države članice domaćina nezakonito, mora podneti novu urednu molbu za nastanjivanje u svojoj državi, ili, kao što može biti slučaj, u drugoj državi, u saglasnosti sa pravilom o jednakom tretmanu iz člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, kada takav zahtev ne može biti nametnut državljanima te države članice, važno je imati u vidu da je Sud smatrao, u vezi sa slobodom kretanja radnika, da rezerve sadržane u članu 48. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ (sada, posle izmena, član 39. stav 3. EZ) dozvoljavaju državama članicama da iz razloga navedenim u toj odredbi, i posebno razlozima javnog poretka, donesu mere protiv državljanina drugih država članica

koje ne mogu primeniti na svoje državljane pošto nemaju ovlašćenje da ove druge proteraju sa svoje teritorije ili im uskrate ulazak na nju.

79. Ta razlika u tretmanu između sopstvenih državljana i državljana drugih država članica proizilazi iz načela međunarodnog prava koje zabranjuje državi članici da iz bilo kog razloga uskrati svojim državljanima pravo da uđu i ostanu na njenoj teritoriji, za koje se ne može smatrati da ga Ugovor zanemaruje u kontekstu odnosa između država članica.

80. Iz istih razloga, takva razlika u tretmanu u korist državljana države članice domaćina ne može biti smatrana suprotnom članu 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju.

81. Postavlja se takođe pitanje da li je, u situaciji u kakvoj su gospodin i gospođa Gloszczuk, zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje u državi porekla poljskih državljana, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, u saglasnosti sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju i uslovom sadržanim u prvoj rečenici člana 58. stav 1.

82. Davanje lažnih podataka predstavlja povredu obaveze deklarisanja istinskih namera dotične osobe. Kao što je gore ukazano u paragrafu 71, ta obaveza se odnosi na svaku osobu koja podnosi zahtev za nastanjivanje u državi članici i njeno poštovanje je neophodno kako bi nadležni državni organi proverili da je delatnost koju poljski državljanin namerava da obavlja u toj državi u svojstvu samozaposlenog održiva i jedina. U pogledu ozbiljnosti te povrede, zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, koji može biti propisan imigracionim zakonoavstvom države članice domaćina ne može biti smatran neopravdanim.

83. Zbog istih razloga koji su navedeni u paragrafima od 68. do 77, tumačenje Sporazuma o pridruživanju za koje se zalažu gospodin i gospođa Gloszczuk, koje bi dozvolilo da bilo koja nezakonitost bude legalizovana s obzirom da bi suštinski zahtevi imigracionog zakonodavstva države članice domaćina koji regulišu nastanjivanje tada bili ispunjeni, dovelo bi u pitanje efikasnost i pozudanost nacionalnog sistema prethodne kontrole.

84. Međutim, čak i u situaciji koja preovlađuje u ovom predmetu, dužno poštovanje prema uslovu postavljenom na kraju prve rečenice člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju mora značiti da postupci nadležnih organa države članice domaćina ne bi trebalo da imaju za svrhu ili posledicu diranje u samu suštinu prava na ulazak, boravak i nastanjivanje koje Sporazum o pridruživanju daje poljskim državljanima.

85. Sledi da odluka nadležnih organa države članice domaćina o odbijanju zahteva za nastanjivanje podnetog od strane poljskog državljanina u skladu

sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, zbog davanja lažnih podataka radi dobijanja prve dozvole za ulazak ili nepoštovanje uslova koji su sadržani u dozvoli za ulazak ili boravišnoj dozvoli, i zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje na osnovu Sporazuma prilikom traženja ulazne vize u njegovoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, nikada nema za posledicu lišavanje tog državljanina prava da njegova situacija bude razmotrena u vreme kada podnese novi zahtev. Osim toga, takve mere moraju biti usvojene uz poštovanja osnovnih prava tog državljanina, kao što je pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na poštovanje imovine, koje proizilazi za dotičnu državu članicu iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. 11. 1950. ili drugih međunarodnih akata kojima je ta država pristupila.

86. Iz svega izloženog proizilazi da odgovor na treće pitanje treba da bude sledeći:

- Pravo na nastanjivanje, kao što je određeno članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, znači da su prava ulaska i boravka, kao posledica prava na nastanjivanje, dodeljena poljskim državljanima koji žele da obavljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici. Međutim, iz člana 58. stav 1. tog Sporazuma sledi da ta prava na ulazak i boravak nisu apsolutne privilegije, s obzirom da njihovo vršenje može u nekim okolnostima biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja regulišu ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

- Članovi 44. stav 3. i 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, čitani zajedno, u načelu ne zabranjuju sistem prethodne kontrole u kojem nadležni imigracioni organi mogu prilikom izdavanja dozvola za ulazak i boravak zahtevati od aplikanta da pokaže da zaista namerava da započne delatnost kao samozaposlena osoba, bez zasnivanja radnog odnosa ili pristupa javnim fondovima, i da poseduje od početka dovoljna finansijska sredstva i ima razumne šanse za uspeh. Suštinski zahtevi kao oni koji su postavljeni u paragrafima 217. i 219. Imigracionih pravila upravo imaju za svrhu da omoguće nadležnim organima da sprovedu takve provere i odgovarajući su za postizanje tog cilja.

- Član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju mora biti tako tumačen da znači da nadležni organi države članice domaćina mogu odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. tog Sporazuma samo iz razloga što je u vreme podnošenja zahteva poljski državljanin ilegalno boravio na teritoriji te države jer je dao lažne podatke tim organima radi dobijanja početne dozvole ulaska u tu državu članicu po drugom osnovu, ili zbog nepoštovanja izričitih uslova koji su vezani za ulazak i odnose se na dozvoljeno trajanje njegovog boravka u toj državi članici. Sledstveno tome, ti organi mogu zatražiti od tog državljanina

da podnese novu urednu molbu za nastanjivanje na osnovu tog Sporazuma tako što će podneti zahtev za ulaznu vizu nadležnim organima u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, pod uslovom da takve mere nemaju za posledicu sprečavanje razmatranja pravne situacije tog državljanina u vreme kada podnese novu molbu.

ODLUKA O TROŠKOVIMA

Troškovi

87. Troškovi koje su imali vlade Ujedinjenog kraljevstva, Belgije, Nemačke, Španije, Francuske, Irske, Holandije i Austrije i Komisija, koji su podneli mišljenja Sudu, nisu nadoknadivi. Pošto je ovaj postupak za stranke osnovnog postupka, faza u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudom odluka o troškovima je pitanje o kojem odlučuje taj sud.

DISPOZITIV PRESUDE

Na osnovu iznetih razloga

SUD

u odgovoru na pitanja koja mu je uputio Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija), odlukom od 9. decembra 1998. godine je odlučio sledeće:

1. Član 44. stav 3. Evropskog sporazuma kojim se uspostavlja asocijacija između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske sa druge strane, zaključenog i potvrđenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. godine, mora biti tako tumačen da postavlja, u okviru oblasti primene tog Sporazuma, precizno i bezuslovno načelo koje je dovoljno operativno da bude primenjeno od strane nacionalnog suda i koje je stoga podesno da reguliše pravnu situaciju pojedinaca. Direktno dejstvo koje toj odredbi mora biti priznato znači da poljski državljani koji se oslanjaju na nju imaju pravo da se pozovu na tu odredbu pred sudovima države članice domaćina uprkos činjenici da organi te države članice ostaju nadležni da primene na te državljane svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje u saglasnosti sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

2. Pravo nastanjivanja, kao što je određeno članom 44. stav 3. pomenutog Sporazuma o pridruživanju znači da su prava na ulazak i boravak, kao posledica prava na nastanjivanje, preneti na poljske državljane koji žele da oba-

vljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici. Međutim, iz člana 58. stav 1. tog Sporazuma proizilazi da ta prava na ulazak i boravak nisu apsolutna privilegija s obzirom da njihovo vršenje može u pojedinim okolnostima biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja regulišu ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

3. Članovi 44. stav 3. i 58. stav 1. pomenutog Sporazuma o pridruživanju, čitani zajedno, u načelu ne zabranjuju sistem prethodne kontrole u kojem nadležni imigracioni organi mogu prilikom izdavanja dozvola za ulazak i boravak zahtevati od aplikanta da pokaže da zaista namerava da započne delatnost kao samozaposlena osoba, bez zasnivanja radnog odnosa ili prisutpa javnim fondovima, i da poseduje od početka dovoljna finansijska sredstva i ima razumne šanse za uspeh. Suštinski zahtevi kao oni koji su postavljeni u paragrafima 217. i 219. Imigracionih pravila upravo imaju za svrhu da omogućе nadležnim organima da sprovedu takve provere i odgovarajući su za postizanje tog cilja.

4. Član 58. stav 1. pomenutog Sporazuma o pridruživanju mora biti tako tumačen da znači da nadležni organi države članice domaćina mogu odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. tog Sporazuma samo iz razloga što je u vreme podnošenja zahteva poljski državljanin ilegalno boravio na teritoriji te države jer je dao lažne podatke tim organima radi dobijanja početne dozvole ulaska u tu državu članicu po drugom osnovu, ili zbog nepoštovanja izričitih uslova koji su vezani za ulazak i odnose se na dozvoljeno trajanje njegovog boravka u toj državi članici. Sledstveno tome, ti organi mogu zatražiti od tog državljanina da podnese novu urednu molbu za nastanjivanje na osnovu tog Sporazuma tako što će podneti zahtev za ulaznu vizu nadležnim organima u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, pod uslovom da takve mere nemaju za posledicu sprečavanje razmatranja pravne situacije tog državljanina u vreme kada podnese novu molbu.