# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
## DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
26 päivänä marraskuuta 1996 *

1. High Court of Justice (Queen's Bench Division) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle viisi ennakkoratkaisukysymystä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

2. High Court katsoo, että vastaus näihin kysymyksiin on tarpeen, jotta se voisi ratkaista Shingaran ja Radiomin tekemät judicial review -hakemukset, jotka koskevat sitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät päästäneet heitä kyseiseen maahan yleistä järjestystä koskevista syistä.

**Radiomia koskevan asian tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet (sellaisina kuin ne on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä)**

3. Iranin kansalainen Radiom, joka on ollut avioliitossa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen kanssa vuodesta 1981 lähtien, sai Irlannin kansalaisuuden vuonna 1982. Toukokuussa 1983 Radiomille myönnettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa pysyvä oleskelulupa, joka ei kuitenkaan perustunut siihen, että hän oli Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalainen (Home Office oli tuolloin tietämätön tästä kansalaisuudesta) vaan siihen, että hän oli kolmannen maan kansalainen; Radiom oli perustellut oleskelulupahakemustaan sillä, että hän on avioliitossa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen kanssa.

4. Vuosina 1983—1989 Radiom oli Iranin konsulaatin palveluksessa ensin Manchesterissä ja sitten Lontoossa. Vuonna 1989 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katkaisi diplomaattisuhteet Iraniin, ja Foreign Office [2] ilmoitti 9.3.1989 Radiomille, että jos hän ei poistuisi maasta seitsemän päivän kuluessa, hänet otettaisiin säilöön ja karkotettaisiin. Radiom lähti maasta odottamatta, että näihin toimenpiteisiin ryhdyttäisiin. Ilmeisesti hänelle ilmoitettiin, että hänet karkotettaisiin valtion turvallisuutta koskevista syistä, mutta hänelle ei kerrottu tähän liittyviä yksityiskohtia.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL 1964, 56, s. 850.

2 — Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Home Office lähetti tämän ilmoituksen, mutta pääasian hakemuksen liitteenä (nro 1) olevasta asiakirjasta ilmenee, että todellisuudessa Foreign Office oli lähettänyt sen.

5. Radiomin asianajajat lähettivät 2.7.1992 Home Officeen kirjeen, jossa he korostivat sitä, että Radiom oli Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalainen, ja halusivat selvitystä siitä, mikä Radiomin asema olisi siinä tapauksessa, että hän palaisi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan työskennelläkseen siellä. Virallisessa vastauksessa, joka oli päivätty 24.9.1992, todettiin, että Radiom oli päätetty karkottaa valtion turvallisuutta koskevista syistä (eikä päätöksestä voisi tehdä hallintovalitusta [appeal]) ja että "jos Radiom yrittäisi päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, hänet käännytettäisiin yleisen järjestyksen turvaamiseksi, eikä hänellä olisi oikeutta valittaa tästä päätöksestä. Jos hänen havaittaisi päässeen Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, hänet poistettaisiin maasta, eikä hänellä olisi tällöinkään valitusoikeutta".

6. Kun Radiomin asianajajat olivat vastaanottaneet tämän vastauksen, he kirjoittivat 13.10.1992 Home Officeen ja hakivat Radiomille virallisesti oleskelulupaa, joka myönnetään Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisille; lisäksi he pyysivät, että jos hakemus hylättäisiin, heille ilmoitettaisiin "yksityiskohtaisesti hylkäämisen perusteet" ja "yksityiskohdat niistä muutoksenhakukeinoista, joita asiakkaallamme on tätä päätöstä vastaan ja jotka täyttävät direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa säädetyt edellytykset".

7. Home Officen vastuksessa, joka oli päivätty 23.11.1992 ja jolla kyseinen hakemus hylättiin, todettiin uudelleen, että "jos [Radiom] nyt yrittäisi päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai jos hän olisi jo tullut sinne, hänelle ei annettaisi lupaa tulla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle (leave to enter) ja/tai hänet poistettaisiin maasta laittoman maahantulon vuoksi. Tällaisesta päätöksestä ei voi tehdä hallintovalitusta (appeal)." [3]

8. Radiom pani tästä 23.11.1992 tehdystä päätöksestä vireille judicial review -menettelyn High Courtissa, jota Radiom vaati toteamaan, että hänellä oli oikeus saada oleskelulupa ja että hänellä oli oikeus tehdä hallintovalitus (appeal) kyseisestä päätöksestä tai oikeus siihen, että Secretary of State hankkii asiasta riippumattoman viranomaisen neuvoa-antavan lausunnon.

9. Secretary of Staten edustaja esitti High Courtissa ne syyt, joiden vuoksi Secretary of State henkilökohtaisesti määräsi Radiomin karkotettavaksi vuonna 1989 ja joiden vuoksi Secretary of State ei edelleenkään muuttanut kantaansa, vaikka hän oli tutkinut asian uudelleen; näitä syitä olivat seuraavat:

"—— Radiomin karkottaminen Yhdistyneestä kuningaskunnasta vuonna 1989 perustui Home Secretaryn henkilökohtaisesti antamaan määräykseen, jonka perusteena oli se, että Radiomin oleskelu Yhdistyneessä

3 — Direktiivin osalta Home Office totesi seuraavaa: "Kirjeessänne olette lainanneet direktiivin 64/221/ETY 9 artiklaa, joka koskee Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden (mukaan lukien Irlanti) kansalaisten muutoksenhakuoikeuksia. —— Saamieni tietojen mukaan myös Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden (mukaan lukien Irlanti) kansalaisia voidaan kieltää tulemasta maahan. Saamistani tiedoista ilmenee lisäksi, että jos maahantulokiellon syyt ovat sellaisia, että oikeutta tehdä hallintovalitusta ei tavallisesti ole (eli jos päätöksen perusteena on valtion turvallisuuteen tai julkiseen etuun liittyvät syyt), kyseisellä henkilöllä ei ole oikeutta tehdä hallintovalitusta siitä huolimatta, että kysymys on Euroopan yhteisön jäsenvaltion (mukaan lukien Irlanti) kansalaisesta."

kuningaskunnassa oli yleisen edun ja valtion turvallisuutta koskevien etujen vastaista.

— — Vuonna 1989 tehdyn päätöksen syynä oli se, että Radiomin tiedettiin puoltavan väkivallan käyttöä niitä toisinajattelijoita vastaan, jotka vastustivat Iranissa vallassa olevaa Khomeinin hallitusta, ja hänen tiedettiin olleen mukana keräämässä tietoja tällaisista Iranin kansalaisista Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kyseisenä aikana Iranin hallitus murhasi suunnitelmallisesti toisinajattelijoita. Näitä murhia tehdään edelleen kaikkialla Euroopassa ja muualla maailmassa. Vuonna 1989 tehty päätös perustui yksinomaan Radiomin henkilökohtaiseen käyttäytymiseen. Olisi valtion turvallisuuteen liittyvien etujen vastaista, jos niistä syistä, joiden perusteella kyseinen päätös tehtiin, annettaisiin tätä enemmän tietoja.

Secretary of State on lisäksi tutkinut judicial review -menettelyn vuoksi henkilökohtaisesti uudelleen sen, pitäisikö karkotuspäätös peruuttaa, mutta ottaen huomioon Radiomin taustan ja Home Secretaryn tällä hetkellä käytettävissä olevat tiedot siitä, että Radiom edelleen kannattaa Iranin hallituksen päämääriä ja edistää niiden toteutumista, Secretary of State katsoo, että karkotuspäätöksen peruuttaminen ei ole valtion turvallisuutta koskevien etujen mukaista."

**Shingaraa koskevan asian tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet (sellaisina kuin ne on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä)**

10. Alkujaan Intiasta lähtöisin oleva Shingara on Ranskan kansalainen. Hän yritti päästä 29.3.1991 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mutta Secretary of Staten henkilökohtaisesti antaman määräyksen perusteella hänelle ei annettu lupaa tulla maahan; Secretary of State oli katsonut, että Shingaran päästäminen maahan olisi "ristiriidassa yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien etujen kanssa".

11. Tätä kieltoa koskevassa virallisessa kirjeessä todettiin myös seuraavaa: "Teillä ei ole oikeutta tehdä hallintovalitusta (appeal) maahantulon estämisestä, koska maahantulon estäminen perustuu edellä mainituista syistä annettuun Secretary of Staten henkilökohtaiseen määräykseen." Samaa sanamuotoa käytettiin myös toisessa Home Officen kirjeessä, joka oli päivätty 26.4.1991 ja jossa todettiin jälleen, että Shingaralla ei ollut oikeutta tehdä hallintovalitusta tästä viranomaisten päätöksestä.

12. Shingaran asianajajat lähettivät 10.11.1992 Home Officelle kirjeen, jossa todettiin seuraavaa: "Shingaralla on oltava direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 2 kohdan perusteella oikeus saattaa asia hallintoviranomaisten tutkittavaksi ja — — oikeus puolustaa itseään henkilökohtaisesti (jos ei voida

osoittaa, että hänen läsnäolonsa olisi ristiriidassa valtion turvallisuutta koskevien etujen kanssa).

Tämän vuoksi vaadimme, että Shingaralle annetaan mahdollisuus tehdä hallintovalitus, ja jos tätä mahdollisuutta ei hänelle anneta, panemme vireille judicial review -menettelyn."

13. Home Officen 18.5.1993 lähettämässä vastauksessa vahvistettiin, että oikeutta hallintovalituksen tekemiseen ei ollut.

14. Shingara ei itse asiassa hakenutkaan muutosta kyseiseen päätökseen vaan saapui vaimonsa ja lastensa kanssa 15.7.1993 Doverin satamaan, jossa hänen sallittiin tulla maahan ranskalaisen henkilöllisyystodistuksen perusteella. Hän ei maininnut maahantuloviranomaiselle aikaisemmasta kiellosta tulla maahan eikä niistä syistä, jotka olivat kiellon perusteena.

15. Shingara otettiin säilöön 22.7.1993 Birminghamissa laittoman maahantulon vuoksi. Tuolloin hänelle annetussa tiedonannossa todettiin seuraavaa: "— — On selvää, että teitä on pidettävä vuoden 1971 *Immigration Act*in 33 §:n 1 momentissa tarkoitettuna laittomana maahantulijana. — — Aion antaa määräyksen siitä, että teidät poistetaan aikanaan maasta, ja teille annetaan myöhemmin erikseen yksityiskohtaiset tiedot tästä."

16. Shingara sai 30.7.1993 luvan panna vireille judicial review -menettelyn vapaudenriiston laillisuuden tutkimiseksi. Hänet vapautettiin samana päivänä, minkä jälkeen hän palasi Ranskaan.

17. Shingara on riitauttanut High Courtissa 22.7.1993 tehdyn päätöksen, jossa hänen todettiin olevan laiton maahantulija ja jolla hänet päätettiin ottaa säilöön, poistaa hänet Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja kieltää häntä tulemasta kyseiseen maahan. Hän on vaatinut tämän päätöksen kumoamista ja sen vahvistamista, että hänellä on oikeus tehdä hallintovalitus tästä päätöksestä tai että hänellä on oikeus tutkituttaa asiansa riippumattomalla viranomaisella direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

18. Perusteluna vuoden 1991 päätökselle Secretary of Staten edustaja on esittänyt High Courtille seuraavat syyt: "— — Secratary of Staten mukaan Shingara oli osallistunut toimintaan, jolla edistetään sikhiterrorismia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja terrorismia muualla maailmassa. Shingara on terrorismia Intiassa tukevan Babbar Khalsa

(BK) -järjestön Ranskan toimintojen johtaja. Lisätietojen antaminen olisi ristiriidassa valtion turvallisuutta koskevien etujen ja tietolähteiden suojelun kanssa."

**Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kysymykset**

19. High Court on katsonut tarpeelliseksi lykätä sen käsiteltävänä olevien asioiden käsittelemistä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, jolla se haluaa selvennystä siihen, miten kyseistä direktiiviä on tulkittava ja sovellettava. Esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ovat sanamuodoltaan seuraavia:

"1. Tarkoitetaanko 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa käytetyllä ilmauksella 'samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisella'

a) erityisiä oikeussuojakeinoja, joita kyseisen valtion omilla kansalaisilla on maahanpääsyä koskevien päätösten osalta (tässä tapauksessa hallintovalitus immigration adjudicatorille)

vai

b) tarkoitetaanko tällä ilmauksella oikeussuojakeinoja, jotka ovat yleisesti käytettävissä hallintotoimien osalta (tässä tapauksessa judicial review -menettely)?

Jos vastaus kysymykseen 1 on a) -vaihtoehdon mukainen, tarkoitetaanko edellä lainatulla direktiivin 64/221/ETY 8 artiklaan sisältyvällä ilmauksella vain niitä oikeussuojakeinoja, joita kyseisen valtion kansalaisilla on saman tilanteen osalta (eli silloin, kun maahanpääsy on evätty valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä), vai tarkoitetaanko tällä ilmauksella myös niitä erityisiä oikeussuojakeinoja, joita kyseisen valtion kansalaisilla on vastaavien tai samankaltaisten tilanteiden osalta, ja jos näin on, missä määrin vastaavia tai samankaltaisia näiden tilanteiden on oltava?

2. Ottaen huomioon kysymykseen 1 annetun vastauksen, edellytetäänkö direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa sitä, että yhteisön jäsenvaltion kansalaisella, jota ei päästetä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä, on oltava oikeus valittaa immigration adjudicatorille, jos sellaisella Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella, jota ei päästetä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä, on sovellettavien kansallisten säännösten asianmukaisen tulkinnan perusteella tällainen oikeus sen vahvistamiseksi, että hän on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, minkä vuoksi hänellä on oikeus päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, vaikka hänen oleskelunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa olisi epätoivottua valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä?

3. Sovelletaanko direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdan alussa olevaa ilmausta ('jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhau[lla] ei ole lykkäävää vaikutusta') myös 9 artiklan 2 kohtaan?

4. Jos yhteisön jäsenvaltion kansalaista on yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä kielletty tulemasta toisen jäsenvaltion alueelle ja jos tämä jäsenvaltion kansalainen on lähtenyt kyseisen valtion alueelta siten, ettei hän ole hakenut muutosta tai pyytänyt lausuntoa toimivaltaiselta riippumattomalta viranomaiselta neuvoston asetuksen 64/221/ETY 8 tai 9 artiklan mukaisesti, onko tällä jäsenvaltion kansalaisella siinä tapauksessa, että hän myöhemmin palaa tai pyrkii palaamaan kyseisen jäsenvaltion alueelle, oikeus siihen, että

a) oleskelulupahakemuksen hylkääminen

tai

b) maahantulohakemuksen hylkääminen

tai

c) karkotuspäätös

saatetaan toimivaltaisen riippumattoman viranomaisen tutkittavaksi 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti?

5. Vaikuttaako kysymykseen 4 annettavaan vastaukseen se, että

a) kyseinen henkilö on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle ennen oleskeluluvan hakemista;

b) kyseinen henkilö on poistettu kyseisestä jäsenvaltiosta, ennen kuin hän haki oleskelulupaa, tai hän ei ole koskaan hakenut oleskelulupaa;

c) henkilön aikaisempi maasta lähteminen johtui karkotuspäätöksestä tai säilöönottamisen ja karkottamisen uhkasta, ja maasta lähtemisen jälkeen hänet asetettiin maahantulokieltoon?"

**Tulkittavana olevat yhteisön oikeuden oikeussäännöt**

20. Direktiivillä on tarkoitus yhteensovittaa jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joilla säännellään muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelua ja liikkumista sekä karkottamista, joka perustuu

yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyviin syihin. Tämän vuoksi se koskee ennen kaikkea näiden henkilöiden maahantuloa ja oleskelua koskevia edellytyksiä.

21. Direktiivissä on sekä aineellisoikeudellisia että menettelyä koskevia säännöksiä. Ensin mainituilla säännöksillä (2 artiklan 2 kohta sekä 3 ja 4 artikla) rajoitetaan niitä syitä, joihin jäsenvaltiot voivat vedota käyttäessään toimenpiteiden perusteena "yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä". Mikään esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä ei kuitenkaan koske näiden käsitteiden tulkintaa. [4]

22. Menettelyn osalta direktiivissä edellytetään, että jokainen jäsenvaltio antaa toisten jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuuden oikeussuojakeinoihin kyseessä olevia hallintotoimia vastaan. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat juuri tätä edellytystä.

23. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa: "Asianomaiselle on ilmoitettava ne yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole ristiriidassa kyseessä olevan valtion turvallisuusetujen kanssa."

24. Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa: "Asianomaiselle on annettava virallisesti tiedoksi päätökset oleskeluluvan epäämisestä tai uudistamatta jättämisestä tai karkottamisesta alueelta. Tiedoksiannossa on mainittava aika, jonka kuluessa alueelta on poistuttava. Kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tämän ajan on oltava vähintään 15 päivää, jos asianomaiselle ei vielä ole myönnetty oleskelulupaa, ja kaikissa muissa tapauksissa vähintään yksi kuukausi."

25. Direktiivin 8 artiklassa viitataan erityisesti niihin oikeussuojakeinoihin, joita asianomaisella henkilöllä täytyy olla aikaisemman päätöksen osalta, ja kyseisen artiklan sanamuoto on seuraava: "Asianomaisella tulee olla kaikkien maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisella."

26. Lisäksi direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhau[lla] * ei ole lykkäävää

4 — Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan seuraavaa: "Sekä Shingara että Radiom aikovat esittää väitteitä niistä syistä, joiden perusteella vastaaja on tehnyt päätöksen karkottaa heidät Yhdistyneestä kuningaskunnasta. — — Heidän asiamiehensä ei ole tässä vaiheessa halunnut esittää mitään siitä, ovatko kyseisen päätöksen perusteet virheettömiä tai asianmukaisia, eikä kysymys uuden ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tule näin ajankohtaiseksi".

* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin virallinen suomennos on tältä osin epätarkka.

vaikutusta, hallintoviranomainen ei saa muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa jättää oleskelulupaa uudistamatta tai tehdä oleskeluluvan haltijaa koskevaa karkotuspäätöstä hankkimatta lausuntoa vastaanottavan maan toimivaltaiselta viranomaiselta, jonka luona asianomaisella on sellaiset oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön kuin tuossa maassa sovellettavissa säännöksissä säädetään.

Tämä viranomainen ei saa olla sama kuin se, jolla on toimivalta päättää oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä tai antaa karkotusmääräys.

2. Kaikki kyseisen henkilön ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevat päätökset on henkilön niin vaatiessa toimitettava sen viranomaisen harkittavaksi, jolta 1 kohdan mukaisesti on pyydettävä lausunto ennen päätöstä. Asianomaisella on oikeus esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa."

**Ulkomaalaisten maahantuloa koskevat kansallisen oikeuden säännökset**

27. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole tulkita kansallisen oikeuden säännöksiä tai arvioida niiden vaikutuksia. Jotta näiden riitojen oikeudellinen tausta olisi helpommin ymmärrettävissä, mielestäni on kuitenkin tarkoituksenmukaista esittää, mitä kansallisen oikeuden säännöksiä voidaan ennakkoratkaisupyynnön mukaan soveltaa näissä riidoissa.

28. Nämä säännökset sisältyvät vuoden 1971 *Immigration Act*iin (maahanmuuttoa koskeva laki), jonka tässä asiassa merkityksellisissä säännöksissä säädetään seuraavaa:

— Lain 1 §:n 1 momentissa säädetään, että henkilöt, joilla on tämän lain mukaan oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, saavat vapaasti asua siellä, tulla maahan ja lähteä sieltä, eikä tätä oikeutta voida estää tai rajoittaa, paitsi jos tämän lain mukaan rajoittaminen on tarpeen sen toteamiseksi, onko oleskeluoikeutta olemassa, tai jos rajoituksia voidaan muutoin laillisesti asettaa kenelle tahansa henkilölle.

— Lain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla on oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

— Lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ulkomaalainen ei saa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jos hänellä ei ole lupaa tähän.

— Lain 3 §:n 5 momentin b kohdassa säädetään muun muassa sellaisen ulkomaalaisen karkottamisesta [5], jonka karkottamista Secretary of State pitää perusteltuna julkisen edun suojaamiseksi (conducive to the public good). Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaista ei saa karkottaa.

— Lain 3 §:n 8 momentin mukaan henkilöllä, joka väittää olevansa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen tai joka vetoaa tässä laissa säädettyihin poikkeuksiin, on näyttötaakka näistä seikoista.

29. Maahantulolupaa koskevien päätösten riitauttamisen osalta kyseisen lain 13 §:ssä (appeals against exclusion from United Kingdom) säädetään seuraavaa: "— — henkilöllä, jolle ei myönnetä tämän lain säännösten mukaisesti lupaa tulla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle (leave to enter), on oikeus valittaa (appeal) adjudicator-viranomaiselle päätöksestä, jonka mukaan hänellä on oltava kyseinen lupa, tai päätöksestä olla myöntämättä kyseistä lupaa". [6]

30. Lain 13 §:n 5 momentissa säädetään, että oikeutta tehdä kyseistä hallintovalitusta ei ole silloin, kun Secretary of State on todennut, että maahantulon estäminen on perusteltua julkisen edun suojaamiseksi (exclusion conducive to the public good); kyseisessä säännöksessä todetaan seuraavaa: "Henkilöllä, jolle ei ole myönnetty maahantulolupaa (leave to enter) tai -asiakirjaa (entry clearance), ei ole oikeutta tehdä hallintovalitusta, jos sisäasiainministeri vahvistaa, että hän itse (eikä hänen alaisensa) on antanut määräyksen siitä, että hakemuksen tekijää ei saa päästää Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle sen vuoksi, että maahantulokielto on perusteltu julkisen edun suojaamiseksi, tai jos maahantulolupaa- tai asiakirjaa koskeva hakemus on hylätty soveltaen tällaista määräystä." [7]

**Jäsenvaltioiden kansalaisten vapaa liikkuvuus Euroopan yhteisön alueella: oikeus tulla jäsenvaltioiden alueelle ja tämän oikeuden rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen turvallisuuteen tai järjestykseen liittyviin syihin**

31. Silläkin uhalla, että toistan itsestäänselvyyksiä, minun on muistutettava, että ETY:n perustamissopimuksessa on alusta alkaen taattu kunkin jäsenvaltion kansalaisille vapaus liikkua toiseen jäsenvaltioon, jotta he voisivat harjoittaa siellä taloudellista toimintaa työntekijänä (48 artikla), itsenäisenä

5 — Tällä alaviitteellä ei ole merkitystä suomenkielisessä käännöksessä.

6 — Adjudicator-viranomaisen päätöksestä voidaan vastaavasti valittaa tietyillä edellytyksillä Immigration Appeal Tribunaliin (ks. kyseisen lain 20 §). Lord Chancellor nimittää sekä adjudicator-viranomaiset että Appeal Tribunalin jäsenet siten, että valinta suoritetaan tavallisesti sellaisista lakimiehistä, joilla on tietty ammattikokemus.

7 — "Entry clearance" (jäljempänä maahantuloasiakirja) määritellään kyseisen lain 33 §:ssä siten, että kyseisenä asiakirjana pidetään "viisumia, maahantulotodistusta tai muuta asiakirjaa, jota maahanmuuttosäännösten mukaan pidetään riittävänä tai tarvittavana todisteena siitä, että kyseinen henkilö täyttää Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pääsemiselle asetetut edellytykset, vaikka kyseinen henkilö ei ole Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen (tällaisena asiakirjana ei kuitenkaan pidetä työlupaa)."

ammatinharjoittajana (52 artikla) ja palvelun tarjoajana (59 artikla). [8]

32. Liittyen "sisämarkkinoiden" luomiseen Euroopan yhtenäisasiakirjalla otettiin käyttöön käsite "alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja"; EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa määrätään siten, että "[s]isämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti".

33. EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklassa, joka lisättiin kyseiseen sopimukseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen G artiklan C kohdalla, määrätään otsikon "Unionin kansalaisuus" alla seuraavaa: "Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu."

34. Unionin kansalaisuuden luomista ja tähän liittyvää oikeutta, jonka mukaan kansalaiset saavat vapaasti liikkua jäsenvaltioiden alueella, on pidettävä huomattavana laadullisena edistysaskeleena, koska — kuten komissio on oikein todennut — tällä muutetaan kyseistä vapautta siten, että merkitystä ei enää ole sen toiminnallisella tai välineellisellä tarkoituksella (eli yhteydellä taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tai sisämarkkinoiden toteuttamiseen), ja koska tästä vapaudesta tehdään oma riippumaton oikeutensa, joka on erottamaton osa unionin kansalaisten poliittista asemaa.

35. Käsiteltävinä olevissa asioissa ei mielestäni ole tarpeen arvioida, onko se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten liikkuessa jäsenvaltiosta toiseen heihin on kohdistettu tiettyjä valvontatoimenpiteitä, ollut ristiriidassa henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa ETY:n perustamissopimuksen eri kehitysvaiheissa. [9]

36. Mielestäni riittää, kun todetaan, että oikeustila oli jo ennen yhtenäisasiakirjaa sellainen, että jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka vetosivat perustamissopimuksen 48, 52 tai

8 — Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että näitä vapauksia saavat käyttää myös turistit palvelujen vastaanottajina (yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984, Kok. 1984, s. 377) ja opiskelijat (asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992, Kok. 1992, s. I-1027).

9 — Tämä ongelma koskee erityisesti sitä tilannetta, joka syntyi sen päivämäärän (31.12.1992) jälkeen, jolloin perustamissopimuksen 7 a artiklan määräykset oli viimeistään pantava täytäntöön. Euroopan parlamentti nosti 18.11.1993 perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla kanteen (asia C-445/93), jossa se vaati sen toteamista, että komissio oli rikkonut perustamissopimusta, koska se ei ollut antanut niitä ehdotuksia, jotka olivat tarpeen, jotta henkilöiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla toteutuisi perustamissopimuksen 7 a artiklan mukaisesti. Komissio hyväksyi 12.7.1995 ehdotuksen jäsenvaltiosta toiseen liikkuviin henkilöihin kohdistuvien rajavalvontatoimenpiteiden poistamisesta annettavaksi direktiiviksi, jossa poistamisen katsotaan olevan perustamissopimuksen 7 a artiklasta johtuva selvä ja ehdoton velvollisuus. Tämän vuoksi Euroopan parlamentti katsoi, ettei kanteella ollut enää tarkoitusta, ja peruutti siksi kanteensa, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin antoi 11.7.1996 määräyksen kyseisen asian poistamisesta rekisteristä. Lisäksi on todettava, että yhteisön oikeuden alaan ei sinänsä kuulu se, että seitsemän jäsenvaltiota ovat soveltaneet 26.3.1995 alkaen ns. Schengenin sopimusta.

59 artiklaan, ei tarvinnut saada minkäänlaista hallinnollista lupaa siihen, että he pääsevät toisen jäsenvaltion alueelle, koska tämä oikeus johtuu suoraan perustamissopimuksesta. [10]

37. Tarkemmin ottaen ennen yhtenäisasiakirjaa vallinnut oikeustila oli sellainen, että johdetun oikeuden säännöksissä kiellettiin nimenomaisesti asettamasta maahantulon edellytykseksi hallinnollisen luvan saamista ja säädettiin, että riittävää on pelkän sellaisen henkilöllisyystodistuksen esittäminen, jolla todistetaan kyseisen henkilön olevan jäsenvaltion kansalainen. [11]

38. Nämä periaatteet ja niistä seuraavat kiellot ovat osa yhteisön säännöstöä (acquis communautaire), ja myöhemmillä ETY:n perustamissopimuksen muutoksilla on ainoastaan vahvistettu edelleen näitä periaatteita. Ne velvoittavat siten kaikkia jäsenvaltioita. [12]

39. Tämän sisältöistä henkilöiden vapaata liikkuvuutta voidaan kuitenkin rajoittaa: vaikka perustamissopimusta on useasti muutettu, siinä ei ole koskaan pyritty kokonaisuudessaan poistamaan yksittäisiltä jäsenvaltioilta niiden perinteistä, suvereniteettiin perustuvaa oikeutta rajoittaa ulkomaalaisten vapaata liikkuvuutta, kieltää ulkomaalaisten maahantulo ja karkottaa ulkomaalaisia alueeltaan.

40. Tämä jäsenvaltioiden oikeus — jota puolestaan rajoitetaan yhteisön oikeudessa [13] — on sisällytetty niihin oikeussääntöihin, joilla säännellään edellä mainitsemiani vapauksia; näitä oikeussääntöjä ovat työntekijöitä koskeva EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan

10 — Asiassa C-370/90, Singh, 7.7.1992 annetun tuomion (Kok. 1992, s. I-4265, erityisesti s. I-4294) 17 kohdassa todetaan seuraavaa: "— — jäsenvaltioiden kansalaisilla on perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklaan välittömästi perustuva oikeus tulla muiden jäsenvaltioiden alueelle ja oleskella niillä taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi kyseisissä määräyksissä tarkoitetulla tavalla (ks. erityisesti asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, 31 kohta ja asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991, Kok. 1991, s. I-273, 9 kohta)."

11 — Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:
"1. Jäsenvaltioiden on sallittava 1 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden maahan pääsy esittämällä vain voimassa oleva henkilötodistus tai passi.
2. Maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa ei vaadita, lukuun ottamatta niitä perheenjäseniä, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näille henkilöille välttämättömien viisumeiden saantia."
Samankaltaista sanamuotoa on käytetty sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetussa neuvoston direktiivissä 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14).

12 — Yhdistyneen kuningaskunnan ulkomaalaislainsäädäntöä muutettiin nimenomaisesti tämän vuoksi: vuoden 1988 *Immigration Act*in 7 §:n mukaan velvollisuutta esittää maahantulolupa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pääsemiseksi ei ole sellaisilla henkilöillä, joilla on yhteisön oikeuteen perustuva oikeus tulla maahan.

13 — Asiassa 41/74, Van Duyn, 4.12.1974 annetussa tuomiossa (Kok. 1974, s. 1337) todetaan nimenomaisesti, että "— — direktiivillä 64/221/ETY on tarkoitus rajoittaa sitä harkintavaltaa, jota kansallisessa lainsäädännössä yleensä annetaan niille viranomaisille, jotka vastaavat ulkomaalaisten maahantuloa ja karkottamista koskevista asioista."

3 kohta [14] ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva perustamissopimuksen 56 artikla, [15] jota sovelletaan myös palvelujen tarjoamisen vapauteen.

41. Jäsenvaltioiden tällaiset päätökset voivat perustua ainoastaan kansanterveyttä, yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskeviin syihin. Kuten olen jo todennut, direktiivillä on nimenomaisesti tarkoitus yhteensovittaa kansallisia aineellisoikeudellisia ja menettelyä koskevia säännöksiä, joilla säännellään tällaisten toimenpiteiden toteuttamista.

42. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään erityisesti, että yleistä järjestystä koskevaa määräystä, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat rajoittaa vapaata liikkuvuutta, on tulkittava suppeasti. [16]

43. Yhteenvetona voidaan todeta, että jokaisella jäsenvaltiolla on edelleen toimivalta kieltää edellä mainituilla erityisillä perusteilla se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset tulevat niiden alueelle tai oleskelevat siellä. Tätä toimivaltaansa ne voivat kuitenkin käyttää pätevästi ainoastaan sillä edellytyksellä, että ne noudattavat tällöin yhteisön oikeuden oikeussääntöjä.

## Direktiivin 8 artiklaan perustuva oikeus oikeussuojakeinoihin (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys)

44. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyytää, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsisi direktiivin 8 artiklaa siltä osin kuin siinä säädetään, että asianomaisilla henkilöillä on oltava jäsenvaltion viranomaisten kysymyksessä olevien toimien osalta "samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla".

45. Nämä kysymykset koskevat sitä, onko ilmaus "samat — — oikeussuojakeinot" [17] ymmärrettävä siten, että sillä viitataan erityisiin oikeussuojakeinoihin, joita kysymyksessä olevan jäsenvaltion omilla kansalaisilla on käytettävissään maahantuloa, oleskelua ja

14 — "Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää seuraavan oikeuden — —."

15 — "[Sijoittautumisvapautta koskevan] luvun määräykset — — eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella."

16 — Asiassa 36/75, Rutili, 28.10.1975 antamassaan tuomiossa (Kok. 1975, s. 1219) yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Jäsenvaltiot ovat periaatteessa 48 artiklan 3 kohdassa mainitun poikkeuksen nojalla vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen vaatimukset. — — Tätä käsitettä on yhteisön oikeuteen liittyvissä asioissa ja erityisesti siksi, että se muodostaa poikkeuksen työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan liikkuvuuden perusperiaatteista, tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä sen laajuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa."

17 — Direktiivin englanninkielisessä versiossa tästä on käytetty yleistä ilmausta "the same legal remedies". Merkitykseltään tätä suppeampi on 9 artiklassa käytetty ilmaus "oikeus hakea muutosta tuomioistuimelta" eli "appeals to a court of law".

karkottamista koskevissa asioissa kotimaansa viranomaisia vastaan, vai onko tämä ilmaus ymmärrettävä niin, että sillä viitataan niihin oikeussuojakeinoihin, joita yleensä on käytettävissä hallintotoimien osalta riippumatta siitä, mitä nämä toimet koskevat.

46. Tämän säännöksen kannalta asianmukaisin vastaus on mielestäni toisena mainittu vaihtoehto: ulkomaalaisia koskevien riidanalaisten hallinnollisten päätösten osalta on oltava käytettävissä samat oikeussuojakeinot, joita kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset voivat yleisesti käyttää kaikkia hallintotoimia vastaan.

47. Kyseisen säännöksen sanamuodossa vahvistetaan, että vertailukohteena on yleinen hallintotoimia koskeva oikeussuojajärjestelmä. Ulkomaalaisten on voitava käyttää hyväkseen tätä direktiivin 8 artiklassa mainittua yleistä järjestelmää, kun he haluavat riitauttaa maahantuloa, oleskelua tai karkottamista koskevat hallintopäätökset, jotka perustuvat yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä koskeviin syihin.

48. Tämä sama päätelmä voidaan tehdä kyseisen säännöksen tarkoituksen perusteella: ei olisi kovinkaan järkevää, jos direktiivin 8 artiklassa viitattaisiin sellaisiin erityisiin oikeussuojakeinoihin, joita kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset voivat käyttää, koska heillä ei ole tarvetta käyttää näitä keinoja kotivaltiotaan vastaan. Jäsenvaltioiden kansalaisten ei tarvitse riitauttaa kotimaassaan tehtyjä hallintotoimia, joilla heitä kielletään tulemasta tähän valtioon tai joilla heidät karkotetaan tästä valtiosta, koska on täysin selvää [18], että valtio ei voi ryhtyä tällaisiin toimenpiteisiin omia kansalaisiaan vastaan. [19]

49. Olisi siten melkoisen epäjohdonmukaista, jos direktiivillä olisi tarkoitus antaa myös ulkomaalaisten käytettäväksi sellaiset erityiset oikeussuojakeinot, jotka on tarkoitettu vain kyseisen valtion omille kansalaisille ja joilla ei ole kyseisen valtion oikeusjärjestyksessä mitään merkitystä, koska niillä ei ole käyttötarkoitusta.

50. Kantajat väittävät kuitenkin, että esitettyyn kysymykseen on annettava päinvastainen vastaus, koska sellaisilla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla, joiden osalta on tehty mainitun sisältöisiä hallintopäätöksiä, on käytettävissään vuoden 1971 *Immigration Act*issä säädetty erityinen muutoksenhakumahdollisuus.

18 — Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Singh annetun tuomion 22 kohdassa, että vaikka — kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi kyseisessä asiassa — jäsenvaltion kansalaisen oikeus tulla tähän valtioon ja oleskella siellä on hänen kansalaisuuteensa liittyvä oikeus eikä kyseinen oikeus siten johdu yhteisön oikeudesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mukaan valtio ei voi karkottaa alueeltaan omia kansalaisiaan.

19 — Yhdistyneen kuningaskunnan (joka ei ole ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljättä lisäpöytäkirjaa) lainsäädännön osalta ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "— — päätöstä karkottaa tai käännyttää sellainen henkilö, jolla on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden perusteella oikeus oleskella kyseisessä valtiossa, olisi pidettävä selvänä ja törkeänä lain 1 1 momentissa säädetyn oleskeluoikeuden loukkaamisena. On mahdotonta ajatella, että Secretary of State toimisi koskaan niin kieroutuneesti, että hän tekisi tällaisen päätöksen."

51. Vaikka tämä näkemys perustuu puoltamaani hyväksyttävään päämäärään, jonka mukaan mahdollisuuksia valvoa hallintopäätöksiä olisi lisättävä, olen kuitenkin tältä osin eri mieltä, koska tämän näkemyksen taustalla oleva päättely on mielestäni virheellinen.

52. Kantajien mukaan on kuitenkin todellisuudessa mahdollista, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset kieltävät tämän maan kansalaista tulemasta maahan (tai karkottavat tällaisen henkilön), jos kyseiset viranomaiset eivät tiedä tämän henkilön olevan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen tai jos hänen kansalaisuuttaan pidetään epäselvänä taikka jos kyseinen henkilö ei osoita kansalaisuuttaan asianmukaisesti. Tällaisen tilanteen varalta *Immigration Act*issä säädetään, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella on erityinen oikeus hakea muutosta immigration adjudicator -viranomaiselta.

53. Mielestäni tätä oikeussuojakeinoa ei voida pitää erityisenä oikeussuojakeinona, jonka tarkoituksena on antaa oikeudellinen ratkaisu kyseisestä hallintotoimesta tai tutkia toimen oikeudellinen pätevyys sen varsinaisessa merkityksessä. Kysymyksessä on ainoastaan keino osoittaa, että asianomainen henkilö on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen. Kun kansalaisuus on osoitettu, muut toimenpiteet ovat tarpeettomia, koska Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ei voida karkottaa kotimaastaan ja koska heidät on päästettävä kotimaahansa.

54. Toinen perustelu, jolla kantajat tukevat kantaansa, on se, että direktiivin 8 artikla on tarpeeton sen vuoksi, että täysin riippumatta kyseisestä säännöksestä mikään jäsenvaltio ei saa kieltää toisten jäsenvaltioiden kansalaisilta mahdollisuutta käyttää sen omilla kansalaisilla käytettävissä olevia yleisiä oikeussuojakeinoja, koska näin tehdessään tämä jäsenvaltio syyllistyisi perustamissopimuksen vastaiseen, kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään.

55. Tämän ensi näkemältä vakuuttavan perustelun merkitys vähenee kuitenkin olennaisesti, jos otetaan huomioon se, että mikään ei estä yhteisön lainsäätäjää toistamasta direktiiveissä niiden erityisen sisällön osalta niitä edellytyksiä, joita aiheutuu perustamissopimukseen sisältyvästä yleisestä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta.

56. Edellä esitetyn perusteella katson, että kun direktiivin 8 artiklassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on annettava muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuus käyttää samoja oikeussuojakeinoja, joita sen omat kansalaiset voivat käyttää hallintotoimien osalta, tällä viitataan yleisiin oikeussuojakeinoihin tällaisia toimia vastaan.

57. Myös yhteisöjen tuomioistuin päätyi tähän ratkaisuun asiassa Dzodzi 18.10.1990 antamassaan tuomiossa [20] tulkitessaan direktiivin 8 artiklaa. Yhteisöjen tuomioistuin

20 — Yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, Kok. 1990, s. I-3763.

perusteli tulkintaansa seuraavalla, mielestäni oikealla tavalla:

"58. Tässä säännöksessä määritellään ne päätökset, joita direktiivissä tarkoitetaan puhuttaessa 'hallintotoimista', ja velvoitetaan jäsenvaltiot sallimaan se, että kaikkien tällaisten toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt voivat käyttää samoja oikeussuojakeinoja kuin mitä jäsenvaltion omilla kansalaisilla on käytössään hallintotoimia vastaan. Jäsenvaltio ei siis voi rikkomatta 8 artiklassa asetettua velvoitetta järjestää direktiivissä tarkoitetuille henkilöille sellaisia oikeussuojakeinoja, joiden osalta sovelletaan erityisiä menettelyjä, joilla annetaan huonommat menettelylliset takeet kuin ne, joita kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla on käyttäessään hallintotoimia koskevia oikeussuojakeinoja (asia 98/79, Josette Pecastaing, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 691).

59. Tästä seuraa, että jos valtaa lykätä hallintopäätöksen täytäntöönpanoa tai ryhtyä tämän päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin turvaamistoimenpiteisiin ei ole annettu tietyn jäsenvaltion hallintotuomioistuimelle, mutta tällainen valta on myönnetty saman jäsenvaltion yleisille tuomioistuimille, jäsenvaltio on velvollinen sallimaan sen, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat hakea muutosta näissä tuomioistuimissa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. On kuitenkin painotettava, että nämä mahdollisuudet riippuvat olennaisesti eri jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmästä ja tuomioistuinten toimivallan jaosta ja että ainoa 8 artiklassa jäsenvaltioille asetettu velvoite on velvoite myöntää yhteisön oikeuden suojelemille henkilöille oikeussuojakeinot, jotka eivät saa olla vähemmän edullisia kuin ne oikeussuojakeinot, joita kyseisen valtion omilla kansalaisilla on käytettävissä hallintotoimia vastaan (em. asia Josette Pecastaing, tuomion 11 kohta).

60. Kysymykseen on näin ollen vastattava, että 25 päivänä helmikuuta annetun direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite varmistaa tässä direktiivissä mainituille henkilöille oikeussuoja, joka ei ole erityisesti muutoksenhakuviranomaisen ja tämän viranomaisen toimivallan osalta vähemmän edullinen kuin se oikeussuoja, jonka ne myöntävät omille kansalaisilleen muutoksenhaussa hallintotoimia vastaan."

58. Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleinen oikeussuojakeino hallintotoimien osalta on judicial review -menettely. Direktiivin 8 artiklassa asetetut edellytykset täytetään periaatteessa sillä, että kyseisten hallintopäätösten kohteena oleville henkilöille annetaan mahdollisuus panna toimivaltaisissa tuomioistuimissa vireille judicial review -menettely kyseisten päätösten tutkimiseksi.

59. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian asianosaiset ovat väitelleet kirjallisen ja varsinkin suullisen käsittelyn aikana siitä, kummassa kyseisistä menettelyistä (eli *Immigration Act*issä säädetyssä hallintovalitusmenettelyssä vai judicial review -menettelyssä) on mahdollista tutkia

laajimmin hallintopäätökset, jotka koskevat ulkomaalaisten maahantuloa ja karkottamista.

60. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole ratkaista ennakkoratkaisumenettelyssä sitä, onko adjudicator-viranomaiselle ja Appeal Tribunaliin tehtävä hallintovalitus vai varsinaisissa tuomioistuimissa vireille pantava judicial review -menettely tehokkaampi oikeussuojakeino. Yhteisöjen tuomioistuimelta on pyydetty tulkintaa direktiivin 8 artiklan sanamuodosta, ja siksi vastauksessa on keskityttävä tutkimaan tämän artiklan sisältöä.

61. On kuitenkin huomattava, että kyseisen direktiivin 8 artiklan lisäksi myös muualla yhteisön oikeudessa asetetaan edellytyksiä, jotka koskevat menettelyllisiä takeita, joita jäsenvaltioiden kansalaisilla on oltava heidän subjektiivisten oikeuksiensa suojelemiseksi ja takaamiseksi, kun kysymys on yhteisön oikeuteen perustuvista oikeuksista.

62. Niiden oikeussuojakeinojen tehokkuudesta, joita on oltava olemassa yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien puolustamiseksi, [21] on jo vakiintunutta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa edellytetään tiettyä oikeussuojan vähimmäistasoa, jota on noudatettava niiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä, joiden päätökset ovat muutoksenhaun kohteena.

63. On mahdollista, että kansallinen oikeussuojajärjestelmä ei täytä täysin niitä vaatimuksia, jotka on asetettu tässä oikeuskäytännössä. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Factortame ym. 19.6.1990 antamassaan tuomiossa [22], että yhteisön oikeuden vastaisena oli jätettävä soveltamatta sellaista säännöstä, jolla House of Lordsin mukaan estettiin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimia ryhtymästä välitoimiin sellaisten oikeuksien turvaamiseksi, jotka johtuivat välittömiä oikeusvaikutuksia tuottavasta yhteisön oikeuden oikeussäännöstä.

64. Jos judicial review -menettelyllä ei näin ollen taata sitä, että tuomioistuimet voivat tutkia kokonaisuudessaan ja tehokkaasti ulkomaalaisten maahantuloa ja karkottamista koskevat hallintopäätökset, vaan tämä estetään tuomioistuimien toimivaltaa koskevilla rajoituksilla, joiden vuoksi tuomioistuimet eivät voi tutkia kyseisten päätösten asiasisältöä, yhteisön oikeudessa edellytetään tällaisten rajoitusten soveltamatta jättämistä ja sitä, että asianomaisille henkilöille annetaan mahdollisuus asianmukaisen oikeussuojan saantiin.

21 — Tutkin tätä seikkaa tarkemmin ratkaisuehdotukseni 72 kohdassa ja sen jälkeisissä kohdissa.

22 — Asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990, Kok. 1990, s. I-2433, erityisesti s. I-2455.

65. Toisin sanoen direktiiviä tulkittaessa ei voida jättää huomiotta kehitystä, joka on tapahtunut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joka koskee yhteisön oikeussääntöihin perustuvien oikeuksien oikeussuojaa. Tämä tarkoittaa seuraavaa:

a) Direktiivin 8 artiklalla jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisille yhtä paljon oikeussuojaa kuin ne antavat omille kansalaisilleen hallintopäätösten osalta; tällainen oikeussuoja taataan Yhdistyneessä kuningaskunnassa judicial review -menettelyssä.

b) Tällainen oikeussuojajärjestelmä ei täytä yhteisön oikeudessa — sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut — asetettuja yleisiä edellytyksiä, jos tässä järjestelmässä ei ole mahdollista se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa ja karkottamista koskevat päätökset voidaan tutkia kokonaisuudessaan ja tehokkaasti, vaikka nämä päätökset perustuisivat valtion turvallisuutta koskeviin syihin.

66. On kuitenkin myönnettävä, että direktiivin 9 artiklan sanamuodon perusteella kyseistä tuomioistuinvalvontaa voidaan tietyllä tavalla rajoittaa, mitä tutkin seuraavaksi.

**Onko oikeussuojakeinojen käytön kieltäminen tai rajoittaminen direktiivin 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla pätevä?**

67. Direktiivin 9 artiklassa säädetään siitä, että henkilöllä on oltava mahdollisuus saada viranomaisen, jonka on oltava eri kuin lopullisen päätöksen tekijä, lausunto kolmessa tapauksessa eli "jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhau[lla] ei ole lykkäävää vaikutusta". Voidaanko näitä edellytyksiä pitää yhteisön oikeuden perusteella pätevinä?

68. Mainitun säännöksen sanamuoto antaa aiheen pohtia seuraavaa kolmea kysymystä:

— Voidaanko sitä, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat hallintopäätökset on mahdollista jättää tuomioistuimien suorittaman valvonnan ulkopuolelle, pitää yhteisön oikeuden mukaisena?

— Voidaanko sitä, että tällaisia päätöksiä koskevassa tuomioistuinmenettelyssä ei voida tutkia päätösten sisällöllistä lainmukaisuutta, pitää yhteisön oikeuden mukaisena?

— Voidaanko sitä, että jäsenvaltio ei ole säätänyt, että tällaisia päätöksiä koskevassa tuomioistuinmenettelyssä voidaan lykätä näiden päätösten täytäntöönpanoa, tai että jäsenvaltio on sulkenut pois tällaisen lykkäämismahdollisuuden, pitää yhteisön oikeuden mukaisena?

69. Pyrin antamaan erillisen vastauksen kaikkiin näihin kolmeen kysymykseen. Totean kuitenkin jo tässä vaiheessa, että vastaus kahteen ensimmäiseen kysymykseen vaikuttaa olevan kieltävä.

*i) Oikeussuojakeinojen poissulkeminen*

70. Se, että direktiivissä tarkoitettuja hallintopäätöksiä vastaan ei ole olemassa oikeussuojakeinoja, vaikuttaa olevan tähänastisen oikeuskäytännön perusteella ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, vaikka kyseinen seikka olikin vielä vuonna 1964 täysin ymmärrettävä silloinen oikeustila huomioon ottaen.

71. Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt oikeuskäytännössä tapahtuneen kehityksen selkeästi asiassa Oleificio Borelli vastaan komissio 3.12.1992 antamassaan tuomiossa, [23] jossa viitataan aikaisempaan oikeuskäytäntöön: "Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti asiassa 222/84, Johnston, 15.5.1986 antamansa tuomion (Kok. 1986, s. 1651) 18 kohdassa ja asiassa 222/86, Heylens, 15.10.1987 antamansa tuomion (Kok. 1987, s. 4097) 14 kohdassa, velvollisuus tehdä mahdolliseksi kansallisten viranomaisten kaikkien päätösten valvonta tuomioistuimissa on yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka johtuu jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja joka on ilmaistu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa." [24]

72. Julkisasiamies Tesauro totesi asiassa Factortame ym. 17.5.1990 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että jo tuolloin "vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella — — kansallisten tuomioistuinten on annettava täyttä ja tehokasta oikeussuojaa sellaisille henkilöille, joilla on subjektiivisia oikeuksia sellaisten yhteisön oikeuden oikeussääntöjen perusteella, joilla on välitön oikeusvaikutus — —". [25]

23 — Asia C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992, Kok. 1992, s. I-6313, 14 kohta.

24 — Asiassa Borelli tehtyä viittausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan on kuitenkin tarkennettava siltä osin, kuin kysymys on julkisoikeuden alaan kuuluvista viranomaisten päätöksistä, kuten Eduardo García de Enterría on todennut artikkelissaan "The Extention of the Juridiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgment of the Court of Justice in Borelli and article 5 of the EC Treaty", *Yearbook of European Law 1993*, Oxford, s. 19-37. Vaikka siten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on laajentanut jatkuvasti ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvän käsitteen "['yksityisluonteiset', suomentajan lisäys; termi on jätetty pois sopimuksen virallisesta suomennoksesta] oikeudet tai velvollisuudet" tulkintaa (ks. esim. kyseisen tuomioistuimen tuomiot asioissa Editions Périscope, Ortenberg ja Procola), tässä artiklassa tarkoitettu oikeus saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa ei ulotu sisällöltään suppeassa mielessä hallinnollisiin riitoihin. Ihmisoikeustuomioistuin totesi asiassa Schouten ja Meldrum (A-sarja, nro 394, 1994), että pelkästään julkisoikeuteen liittyvät asiat kuten verosäännöksistä johtuvat velvollisuudet eivät ole 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan "yksityisluonteisia".

25 — Ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

73. Tämä oikeuskäytäntö vahvistettiin myös asiassa Factortame ym. annetussa tuomiossa seuraavasti: "— — yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun yhteistyöperiaatteen perusteella kansallisten tuomioistuinten asiana on turvata yhteisön oikeuden oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussuoja — — ." [26]

74. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Heylens erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta — jonka tuomioistuin katsoi olevan jokaiselle Euroopan yhteisön työntekijöille kuuluva perusoikeus —, että "mahdollisuus hakea tuomioistuimessa muutosta sellaisiin kansallisten viranomaisten päätöksiin, joilla henkilöä estetään käyttämästä tätä oikeuttaan, on olennainen, jotta tämän henkilön oikeuksia suojattaisiin tehokkaasti". [27]

75. Yhteisöjen tuomioistuin on näin katsonut, että yksityisten oikeutta oikeussuojaan on pidettävä yhteisön oikeusjärjestyksessä turvattuna olennaisena takeena. Toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on määrätty, tehokkaan oikeussuojan vaatimus ei ulotu yhteisön oikeudessa pelkästään "yksityisluonteisiin oikeuksiin", vaan se ulottuu kaikkiin oikeuksiin, jotka perustuvat yhteisön oikeuteen. [28]

76. Katson, että näitä periaatteita, joiden voidaan katsoa kuuluvan yhteisön säännöstöön (acquis communautaire), ei ole tarpeen käsitellä tässä enempää. Oikeuskäytäntö on tältä osin niin yksiselitteistä, ettei siitä tarvitse esittää lisähuomioita.

77. Direktiivissä sallitaan kuitenkin menettelyllisen vähimmäistakeen "heikentäminen", koska 9 artiklan mukaan on mahdollista, että kansallisen viranomaisen tekemään karkotuspäätökseen ei voida hakea muutosta tuomioistuimelta, ja säädetään, että tällaisesta päätöksestä on ainoastaan voitava saada toisen kansallisen viranomaisen lausunto, joka ei lisäksi ole edes sitova.

26 — Tuomion 19 kohta.

27 — Tuomion 14 kohta.

28 — Tarkasteltaessa ulkomaalaisten maahantuloa ja karkottamista koskevia asioita tämä ero on erityisen selvä. Näissä asioissa ei sovelleta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyviä takeita, vaikkakin niissä voidaan soveltaa saman sopimuksen 13 artiklan määräyksiä. Euroopan ihmisoikeustoimikunta totesi asiassa Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta 27.6.1995 antamassaan raportissa (asia 22414/93), että sopimuksen 13 artiklaa oli rikottu, koska "asioissa, joissa on kysymys kansallisesta turvallisuudesta, Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimien valvontavalta on liian suppea, jotta sopimuksen 13 artiklassa asetetut edellytykset täytettäisiin". Kyseinen asia koski Intian kansalaisen karkotuspäätöstä, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat tehneet valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi kyseisessä asiassa 15.11.1996 antamassaan tuomiossa (ei vielä julkaistu) seuraavaa: "Ottaen huomioon sekä judicial review -menettelyn että advisory panel -menettelyn puutteet, tuomioistuin ei voi katsoa, että nämä oikeussuojakeinot kokonaisuutena tarkastellen täyttäisivät ne edellytykset, joita on asetettu 13 artiklassa yhdessä 3 artiklan kanssa".

78. Vaikka tämä mahdollisuus olisi ollut hyväksyttävä vuonna 1964, jolloin yhteisöjen tuomioistuin ei ollut vielä antanut mainittuja tuomioitaan, oikeuskäytännön muotoutumisen jälkeen tätä mahdollisuutta ei enää ole.

79. Jotta tässä oikeuskäytännössä edellytettyä vähimmäistasoa noudatettaisiin, on välttämätöntä, että tuomioistuimet voivat tutkia sellaiset hallintotoimet, jotka vaikuttavat negatiivisesti yhteisön sääntelyyn perustuviin oikeuksiin ja erityisesti kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuteen liikkua toisiin jäsenvaltioihin.

80. Ensimmäinen direktiivin 9 artiklaan sisältyvistä ehtolauseista on siten yhteisön oikeuden yleisen periaatteen vastainen.

*ii) Oikeussuojakeinojen rajoitukset*

81. Myöskään toinen direktiivin 9 artiklaan sisältyvistä ehtolauseista (muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella) ei vaikuta olevan nykyään enää sallittu, jos tällä ilmauksella tarkoitetaan tuomioistuimen tuomiovallan rajoittamista niin, että se ei voi tutkia hallintopäätöksen sisällöllistä lainmukaisuutta vaan ainoastaan päätöksen muodollisen lainmukaisuuden, kuten päätöksen tehneen viranomaisen toimivaltaisuuden, menettelysäännösten noudattamisen ja muut vastaavat seikat.

82. Kun edellä toin esille yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan yhteisön sääntelyyn perustuvien oikeuksien suojelemiseksi on oltava oikeussuojakeinoja, kiinnitän nyt huomion näiden oikeussuojakeinojen "tehokkuuteen", jota myöskin edellytetään kyseisessä oikeuskäytännössä.

83. Tehokkuusvaatimus on kaksiosainen: tuomioistuimen tutkintavaltaa ei saa rajoittaa, ja tuomioistuimen on kyettävä turvaamaan oikeaan aikaan riittävä oikeussuoja. Palaan tähän jälkimmäiseen seikkaan myöhemmin käsitellessäni väliaikaismääräyksiä.

84. Vaatimus, jonka mukaan vapaata liikkuvuutta rajoittavien päätösten osalta on oltava olemassa oikeussuojakeinoja, olisi merkityksetön, jos jäsenvaltiot voisivat rajoittaa oikeussuojakeinoja siten, ettei niillä ole käytännön merkitystä.

85. Näin olisi siinä tapauksessa, että kansallisella sääntelyllä rajoitettaisiin tuomioistuimen suorittamaa valvontaa siten, että ne voisivat valvoa maahantuloa ja karkottamista koskevien päätösten osalta ainoastaan niihin liittyviä ulkoisia seikkoja, eivätkä ne siten voisi tutkia riidan aineellista puolta eli sitä, onko kyseinen päätös suhteellisuusperiaatteen ja asiassa sovellettavien oikeussääntöjen mukainen.

86. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut joitain kyseisistä oikeussäännöistä seuraavasti:

— Päätöksen on perustuttava asianomaisen henkilön omaan käyttäytymisen (direktiivin 3 artikla), eli se ei voi perustua yleisestäviin seikkoihin. [29]

— Se, että asianomainen henkilö on aikaisemmin tuomittu rikoksista rangaistuksiin (direktiivin 3 artiklan 2 kohta), ei sellaisenaan riitä perusteeksi karkotuspäätökselle, jos tämän henkilön käyttäytyminen ei ole enää kyseisenä ajankohtana uhka yleiselle järjestykselle. [30]

— Ulkomaalaisen käyttäytymistä ei ole pidettävä niin vakavana, että se olisi peruste karkottamiselle, jos siinä tapauksessa, että kysymys on jäsenvaltion oman kansalaisen vastaavasta käyttäytymisestä, kyseinen käyttäytyminen ei ole rangaistavaa tai sen vuoksi ei määrätä mitään muitakaan seuraamuksia. [31]

87. Tuomioistuimet eivät voi valvoa, ovatko näitä asioita koskevat päätökset kyseisten tai muiden vastaavien säännösten mukaisia ja loukataanko niillä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita (erityisesti edellä mainittua suhteellisuusperiaatetta), jos ne voivat tutkia ainoastaan karkotuspäätösten muodollisen pätevyyden ja jos aineelliset seikat jäävät niiden toimivallan ulkopuolelle. [32]

88. Siksi oikeussuojaa voidaan pitää "tehokkaana" vain sillä edellytyksellä, että muutoksenhaussa voidaan tutkia kyseessä oleva hallintotoimi kokonaisuudessaan.

29 — Asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297).

30 — Asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999).

31 — Yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982 (Kok. 1982, s. 1665).

32 — Tämä ei sulje pois sitä, että yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen kaltaisten avointen käsitteiden tulkinnan osalta viranomaisille on annettu tiettyä harkintavaltaa, jonka käyttöä tuomioistuin valvoo siten, kuin viranomaisten harkintavallan käyttöä yleensä valvotaan.

89. Katson siksi, että myös toinen direktiivin 9 artiklan sisältyvistä ehtolauseista on ristiriidassa yhteisön oikeuden sen periaatteen kanssa, jonka mukaan henkilöllä on oltava oikeus oikeussuojaan tuomioistuimissa.

*iii) Muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen puuttuminen*

90. Eniten vaikeuksia aiheutuu tutkittaessa direktiivin 9 artiklaan sisältyvää kolmatta ehtolausetta (jos muutoksenhau[lla] ei ole lykkäävää vaikutusta).

91. Ensimmäinen ongelma on luonteeltaan terminologinen. Englanninkielisessä direktiivin versiossa tämä lause on "where the appeal cannot have suspensory effect". Tämä poikkeaa tietyltä osin olennaisesti ranskankielisestä versiosta ("s'ils n'ont pas d'effet suspensif"), espanjankielisestä versiosta ("cuando el recurso no tenga efectos suspensivos"), italiankielisestä versiosta ("si essi non hanno effetto sospensivo") ja saksankielisestä versiosta ("oder keine aufschiebende Wirkung haben").

92. Ero on siinä, että englanninkielisessä versiossa oletetaan, että muutoksenhaulla "ei voi olla" lykkäävää vaikutusta. Muiden kieliversioiden mukaan sitä vastoin muutoksenhaulla voi mahdollisesti olla lykkäävä vaikutus, mutta lykkäävää vaikutusta ei ole välttämättä joka tapauksessa: direktiivin 9 artiklaa voidaan soveltaa ainoastaan, jos muutoksenhakua koskevissa menettelysäännöissä ei yhtäältä säädetä, että muutoksenhaulla on automaattisesti lykkäävä vaikutus, ja jos niissä ei toisaalta myöskään suljeta kokonaan pois sitä mahdollisuutta, että tuomioistuin voi määrätä riidanalaisen toimen täytäntöönpanoa lykättäväksi.

93. Jos katsottaisiin, että direktiivin englanninkielinen versio vastaa parhaiten direktiivin tarkoitusta, tästä aiheutuisi vakavia ongelmia sen suhteen, miten voidaan perusteella se, että täytäntöönpanon lykkäämisen kielto on tältä osin yhteisön oikeuden mukainen. [33]

94. Lainaan tältä osin jälleen asiassa Factortame ym. annettua tuomiota, jossa todettiin [34] seuraavaa: "Yhteisön oikeuden täysi vaikutus heikkenisi myös siinä tapauksessa, että kansallisen oikeussäännön mukaan ei

33 — Sama ongelma on esiintynyt useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellisessa oikeuskäytännössä. Espanjan Tribunal Constitucional totesi 7.7.1987 antamassaan tuomiossa 115/1987, että 1.7.1985 annetun, ulkomaalaisten oikeuksia ja vapauksia Espanjassa koskevan lain 34 § oli Espanjan valtiosäännön vastainen. Kyseisessä säännöksessä säädettiin seuraavaa: "Tämän lain perusteella tehtyjen hallintopäätösten täytäntöönpanoa ei voida missään tapauksessa lykätä". Tutkiessaan ulkomaalaisten karkottamisesta tehtyjen hallintopäätösten täytäntöönpanosta 9.9.1986 annettua lakia Ranskan Conseil constitutionnel totesi 5.9.1986 tekemässään ratkaisussa, että kyseiset päätökset ovat sallittuja ja valtiosäännön 66 mukaisia, koska niistä voidaan valittaa hallintotuomioistuimiin, jolloin niiden täytäntöönpanon lykkäämistä voidaan myös vaatia.

34 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia, tuomion 21 kohta.

olisi mahdollista, että sellaista oikeudenkäyntiasiaa, jossa sovelletaan yhteisön oikeutta, käsittelevä tuomioistuin ei voisi antaa väliaikaismääräyksiä tuomioistuimen sellaisen myöhemmän ratkaisun täyden vaikutuksen turvaamiseksi, joka koskee yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien olemassaoloa."

95. Välitoimia koskeva Factortame-periaate on toistettu myöhemmin yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest 21.2.1991 annetussa tuomiossa [35] ja sitä on laajennettu äskettäin asiassa Atlanta ym. 9.11.1995 annetussa tuomiossa [36]. Jälkimmäisessä tuomiossa kansallisen tuomioistuimen mahdollisuuksia antaa väliaikaismääräyksiä laajennettiin siten, että se ei voi ainoastaan lykätä riidanalaisten toimien täytäntöönpanoa, vaan se voi myös antaa tietyillä edellytyksillä väliaikaismääräyksiä, joilla "perustetaan tai muutetaan oikeusasemia tai -suhteita". [37]

96. Tämän jo vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella ja ottaen huomioon sen yleisen edellytyksen, jonka mukaan johdetun oikeuden säännöksiä on tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista perustamissopimuksen määräysten ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti, katson, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa voidaan viitata ainoastaan sellaisiin menettelysääntöihin, joilla ei yhtäältä kielletä sitä, että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, ja joilla ei toisaalta säädetä, että muutoksenhaulla olisi välttämättä aina lykkäävä vaikutus.

97. Näin tulkittuna kyseisen lauseen voidaan katsoa olevan yhteisön oikeuden mukainen, koska vaikka yhteisön oikeuden vastaisena on pidettävä sellaista kieltoa, jonka mukaan perustamissopimuksesta johdettuja oikeuksia koskevilla oikeussuojakeinoilla ei voi olla ollenkaan lykkäävää vaikutusta, yhteisön oikeudessa ei silti aseteta velvollisuutta, jonka mukaan oikeussuojakeinoilla olisi aina oltava lykkäävä vaikutus, vaan edellytetään ainoastaan tällaisen lykkäysmahdollisuuden antamista.

98. Tältä osin on myös mainittava, että edellä mainitussa asiassa Dzodzi belgialainen tuomioistuin kysyi yhteisöjen tuomioistuimelta, onko direktiivin 9 artiklaa tulkittava niin, että "— — asianomaisilla henkilöillä on oltava oikeussuojakeino, joka mahdollistaa sen, että nämä henkilöt voivat vaatia kansallista tuomioistuinta puuttumaan ennen kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanoa kiireellisesti asiaan, jotta kansallinen tuomioistuin määräisi ajoissa toimenpiteistä heidän uhattuna olevien oikeuksiensa suojelemiseksi".

99. Asiassa Dzodzi annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän erittäin täsmällisesti muotoiltuun kysymykseen [38] siten, että "9 artiklaa ei voida tulkita siten,

35 — Yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415).

36 — Asia C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3761).

37 — Eduardo García de Enterría on korostanut tämän tuomion merkitystä artikkelissaan "Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas (y no sólo suspensiones) contra los actos de sus administraciones respectivas dictados en ejecución de reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona (sentencia Atlanta del Tribunal de Justicia, 9 de noviembre de 1995)", *Revista Española de Derecho Administrativo* nro 88 (1995), s. 565— 579. Ks. yleisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee väliaikaista oikeussuojaa, saman kirjoittajan teos "*La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*", 2. painos, Madrid, 1995.

38 — Tuomion 67 kohta.

että siinä edellytettäisiin, että direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden osalta olisi otettava käyttöön belgialaisen tuomioistuimen kuvaileman kaltainen tuomioistuinmenettely".

100. Belgialaisen tuomioistuimen kuvailema järjestelmä oli ominaispiirteiltään seuraava: a) Henkilöllä on oltava käytettävissään oikeussuojakeino, jota hän voi käyttää ennen kuin karkotuspäätös tai päätös, jolla oleskelulupahakemus on hylätty, pannaan täytäntöön. b) Kyseisen asian voi käsitellä yksinomaan tuomioistuin, joka voi ratkaista asian nopeutetussa menettelyssä ja jolla on toimivalta antaa väliaikaismääräyksiä oleskeluoikeuden osalta.

101. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kyseiseen kysymykseen kieltävästi, mutta se ei todennut mitään siitä, onko sallittua, että direktiivissä tarkoitettujen hallintopäätösten osalta ei voida antaa väliaikaismääräyksiä, koska tähän kysymykseen vastaaminen ei ollut asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista. Aikaisemman oikeuskäytännön perusteella olisi mielestäni ollut selvää, että tämä ei ole sallittua.

102. Joka tapauksessa edellä esitetyt lainaukset oikeuskäytännöstä vahvistavat sitä, että ulkomaalaisilla on aina oltava käytettävissään paitsi mahdollisuus saada maahantuloa ja karkottamista koskevat päätökset tuomioistuimen tutkittavaksi, myös mahdollisuus siihen, että kyseinen tuomioistuin voi tässä menettelyssä lykätä väliaikaisesti kyseisten päätösten täytäntöönpanon tai antaa positiivisia määräyksiä asianomaisen henkilön väliaikaisesta asemasta.

103. Yhteenvetona edellä esitetystä on todettava, että direktiivin 9 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kolmas ehtolause on mielestäni pätevä ainoastaan sillä edellytyksellä, että siinä tarkoitetaan kansallisen oikeuden prosessuaalista järjestelmää, jossa on mahdollista, että muutoksenhaulla tuomioistuimeen on lykkäävä vaikutus, mutta jossa muutoksenhaulla ei ole automaattisesti tätä vaikutusta. Yhteisön oikeuden vastaisena olisi pidettävä sellaista kyseisen säännöksen englanninkielisessä versiossa tarkoitettua kansallista sääntelyä, jossa kielletään ehdottomasti se, että tällaisilla oikeussuojakeinoilla olisi lykkäävä vaikutus.

**Kolmas ennakkoratkaisukysymys**

104. Tällä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 9 artiklan 1 kohtaan sisältyviä negatiivisia edellytyksiä, joita olen juuri käsitellyt, sovellettava myös saman artiklan 2 kohdan osalta.

105. Kansallinen tuomioistuin on todennut ennakkoratkaisupyynnössään seuraavaa: "Kaikki asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että — alussa olevat ehtolauseet soveltuvat 9 artiklan molempiin kohtiin. Myös tämä tuomioistuin on yhtä mieltä tästä." Myös Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat sitä mieltä, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

106. Niillä varauksilla, joita olen esittänyt direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen alun osalta, myös minä olen tätä mieltä.

107. Ne edellytykset, joiden täyttyessä asiassa on pyydettävä riippumattoman kansallisen viranomaisen lausuntoa, ovat samat sekä 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa (oleskeluluvan uudistamatta jättäminen tai oleskeluluvan haltijan karkottaminen) [39] että 2 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa (ensimmäisen oleskeluluvan epääminen tai ensimmäistä oleskelulupaa hakevan karkottaminen ennen luvan myöntämistä).

108. Se, että nämä edellytykset on mainittu nimenomaisesti ainoastaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa, johtuu säädöksen laatimiseen liittyvistä seikoista tai siitä, että koko artiklan aloittava lause on päätetty sijoittaa kyseiseen paikkaan, mutta kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella on selvää, että 2 kohtaa sovelletaan samojen edellytysten täyttyessä kuin 1 kohtaa.

109. Näiden kohtien väliset erot eivät johdu siitä, että näillä kohdilla olisi erilainen välineellinen merkitys tämän alan hallintotoimia koskevassa oikeussuojajärjestelmässä, vaan ne poikkeavat toisistaan ainoastaan siten, että niissä viitataan erityyppisiin erityisiin hallintotoimiin ja että näiden kohtien osalta velvollisuutta lausunnon hankkimiseen sovelletaan ajallisesti eri vaiheessa.

110. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Gallagher antamassaan tuomiossa, että 9 artiklan 1 ja 2 kohdan välinen ero on varsinaisesti siinä, että 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa lausunto on hankittava ennen päätöksen tekemistä, kun taas 2 kohdan mukaisissa tilanteissa lausunto hankitaan päätöksen tekemisen jälkeen ja vain jos kyseinen henkilö sitä vaatii siinä tapauksessa, että hän vastustaa päätöstä. [40]

111. Siten perusedellytykset direktiivin 9 artiklan molempien kohtien soveltamiselle

39 — On syytä ottaa huomioon se, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-175/94, Gallagher, 30.11.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-4253) seuraavaa: "Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan sellaisia tapauksia, joissa jäsenvaltion kansalainen jo oleskelee laillisesti toisen jäsenvaltion alueella. Tilanne on tällainen esimerkiksi silloin, kun kyse on henkilöstä, jolla on oleskelulupa, mutta myös silloin, kun kyse on toisen jäsenvaltion kansalaisesta, jolla ei oleskeluvaltion lainsäädännön mukaan tarvitse olla oleskelulupaa. Tämän vuoksi tätä säännöstä sovelletaan myös karkotuspäätökseen, jolla tällainen kansalainen karkotetaan jäsenvaltion alueelta."

40 — Tuomion 20 kohta.

ovat samat, kuten kaikki asian käsittelyyn osallistuneet ovat todenneet.

**Neljäs ennakkoratkaisukysymys: yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamista koskevien päätösten ulottuvuus**

112. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sellaisella yhteisön jäsenvaltion kansalaisella, joka on karkotettu jäsenvaltion alueelta valtion turvallisuuteen perustuvista syistä ja joka pyrkii takaisin kyseisen valtion alueelle sieltä aikaisemmin lähdettyään, oikeus saada direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lausunto, vaikka hän ei hakenut aikaisemmin muutosta kyseiseen karkotuspäätökseen eikä karkottamisesta hankittu tällöin kyseistä lausuntoa.

113. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on muotoiltava uudelleen tämä kysymys, jotta se voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen kyseisistä riidanalaisista säännöksistä. Ne kaksi kysymystä, jotka kansallinen tuomioistuin alunperin esitti ja joita se muutti molempien asianosaisten lakimiesten esittämien huomioiden jälkeen, koskevat nimittäin direktiivin 8 ja 9 artiklan [41] soveltamista jo tehtyihin karkotuspäätöksiin, eivätkä ne siten koske pelkästään direktiivin 9 artiklan 2 kohtaa.

114. Yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni ottaa vastauksessaan lähtökohdakseen tähänastinen oikeuskäytäntö, joka koskee päätöksiä yhteisön jäsenvaltion kansalaisen karkottamisesta (ks. em. yhdistetyissä asioissa Adoui ja Cornuaille annettu tuomio), ja tutkia tämän perusteella direktiivin 8 ja 9 artiklan soveltamista niihin tilanteisiin, jotka kansallinen tuomioistuin on maininnut.

115. Aluksi toteaisin, että yhteisön jäsenvaltion kansalaisen karkottaminen vastaanottavasta jäsenvaltiosta syistä, jotka perustuvat yleiseen turvallisuuteen, on edelleen yhteisön oikeuden kannalta sallittua, ja näin on myös sen jälkeen, kun Euroopan yhtenäisasiakirja, jossa määrättiin jäsenvaltioiden välisten rajojen poistamisen periaatteesta, tuli voimaan.

41 — Kysymysten alkuperäinen sanamuoto oli seuraava: "Onko siinä tilanteessa, että jäsenvaltiota pyydetään harkitsemaan uudelleen yhteisön jäsenvaltion kansalaisen päästämistä maahan, sillä, että kyseinen henkilö on aikaisemmin karkotettu tai että hänen pääsynsä maahan on estetty, sellainen vaikutus, että tämän henkilön on katsottava jo käyttäneen 8 ja 9 artiklaan perustuvat oikeutensa tai että hänellä ei ole näitä oikeuksia? Onko vastaus tähän kysymykseen erilainen riippuen siitä, oliko aikaisempi päätös karkotuspäätös vai maahantulon estämistä koskeva päätös, joka tehtiin sen jälkeen, kun kyseinen henkilö oli lähtenyt maasta karkotusuhan vuoksi? Kun henkilön osalta on aikaisemmin tehty karkotuspäätös tai maahantulon estämistä koskeva päätös, onko tämän jälkeinen päätös kyseisen yhteisön jäsenvaltion kansalaisen poistamisesta Yhdistyneestä kuningaskunnasta sellainen päätös, jonka vuoksi tämä henkilö voi käyttää 9 artiklan 2 kohdassa annettua oikeutta siihen, että riippumaton viranomainen käsittelee hänen asiansa, vai onko tämä päätös sellainen päätös, jolla ainoastaan pannaan täytäntöön aikaisempi päätös ja jonka vuoksi henkilöllä ei ole kyseistä oikeutta?"

116. Tällä periaatteella, josta määrätään nykyään perustamissopimuksen 7 a artiklassa, olipa sen ulottuvuus mikä tahansa, tai Euroopan unionin kansalaisuuteen liittyvällä liikkumisvapaudella, joka on tunnustettu Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustamissopimukseen lisätyllä 8 a artiklalla, ei estetä sitä, että jäsenvaltiot käyttävät tätä suvereniteetistaan johtuvaa toimivaltaansa, jonka perusteella ne voivat erityisistä syistä rajoittaa ulkomaalaisten liikkumisvapautta yhteisön alueella ja jopa karkottaa heidät alueeltaan.

117. Ulkomaalaisten liikkuvuuden rajoituksia vastaavat sisällöltään rikosoikeudelliset karkotusrangaistukset (penas de destierro), joilla rajoitetaan niissä valtioissa, joiden lainsäädäntöön karkotusmahdollisuus sisältyy, myös näiden valtioiden omien kansalaisten liikkumisvapautta.

118. Vaikka karkotustoimenpiteet ovat laillisia, tämä ei tarkoita sitä, että niillä voitaisiin poistaa pysyvästi oikeus vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella. Yhdistetyissä asioissa Adoui ja Cornuaille antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen siitä, mikä on ulkomaalaisten karkottamista koskevien päätösten ajallinen vaikutus, [42] seuraavasti:

"Siltä osin, onko sellaisella henkilöllä, joka on päätetty karkottaa jäsenvaltion alueelta, mahdollisuutta päästä uudelleen kyseisen jäsenvaltion alueelle ja anoa siltä uutta oleskelulupaa, on korostettava, että jokainen jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa etsiä työtä toisesta jäsenvaltiosta, voi hakea uutta oleskelulupaa. Kun tällainen hakemus on esitetty kohtuullisen ajan kuluttua, vastaanottavan valtion toimivaltaisten hallintoviranomaisten on tutkittava tämä hakemus ja otettava tällöin huomioon erityisesti ne asianomaisen henkilön esittämät perustelut, joilla hän pyrkii osoittamaan, että seikat, joiden vuoksi aikaisempi karkottamispäätös tehtiin, ovat muuttuneet tuntuvasti."

119. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen Adoui ja Cornuaille -tuomiossa esittämää ratkaisua voidaan soveltaa täysimääräisesti sekä siinä tapauksessa, että alkuperäisestä karkotuspäätöksestä valitettiin ja se tämän johdosta pysytettiin, että siinä tapauksessa, että päätöksestä ei valitettu ja se tuli tämän vuoksi lainvoimaiseksi, [43] ja tästä aiheutuu kaksi merkityksellistä seurausta:

a) karkottamisesta aiheutuu pakottavia vaikutuksia määrätyn ajan (joka on tavallisesti mainittu karkottamispäätöksessä itsessään), eikä asianomainen henkilö siten voi päästä jäsenvaltion alueelle tänä aikana;

42 — Tuomion 12 kohta. Kysymyksen sanamuoto olisi tarkkaan ottaen seuraava: "Millä edellytyksillä sellainen henkilö, jolle ei ole myönnetty oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu sen vuoksi, että hänen käyttäytymistään pidettiin vastaanottavan valtion yleisen järjestyksen kannalta vaarallisena, voi palata tämän jälkeen kyseisen valtion alueelle ja anoa uutta oleskelulupaa? Onko sellaisen päätöksen tekeminen mahdollista, jolla jäsenvaltion kansalainen karkotetaan pysyvästi toisen jäsenvaltion alueelta?"

43 — Suullisessa käsittelyssä Radiomin edustaja ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittivät toisistaan eriävän näkemyksen siitä, oliko alkuperäinen päätös (1989), jonka vuoksi Radiomin oli lähdettävä maasta, pätevä. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua tästä seikasta, josta kansallinen tuomioistuin ei ole esittänyt mitään varsinaista kysymystä.

b) tällä henkilöllä on silti oikeus vaatia "kohtuullisen ajan kuluttua" sitä, että toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät uudelleen hänen asiansa.

120. Ensimmäinen seuraus johtuu karkotustoimenpiteen varsinaisesta tarkoituksesta, ja se on katsottu lailliseksi Adoui ja Cornuaille -tuomiossa, jossa todettiin seuraavaa: "— — kun hänen osaltaan on tehty yhteisön oikeuden kannalta pätevällä tavalla karkotuspäätös, jolla on edelleen oikeusvaikutuksia siten, että asianomainen henkilö ei pääse kyseisen valtion alueelle, yhteisön oikeudessa ei anneta tälle henkilölle oikeutta päästä kyseiselle alueelle sinä aikana, kun hänen uutta hakemustaan käsitellään". [44] Näin maahantulo on a fortiori kielletty, jos uuden hakemuksen käsittelyn päätteeksi myös tämä uusi hakemus hylätään.

121. Direktiivissä asetetuilla vaatimuksilla, jotka koskevat tuomioistuinvalvontaa, on merkitystä juuri tässä viimeisessä tilanteessa. Yhteisön jäsenvaltion kansalainen voi riitauttaa toimivaltaisten viranomaisten tekemän uuden hylkäävän päätöksen, joka perustuu siihen, että karkotuksen perusteena olleet seikat eivät ole muuttuneet, käyttämällä hyväkseen niitä menettelymuotoja, joista on säädetty direktiivin 8 ja 9 [45] artiklassa.

122. On selvää, että näitä oikeusturvakeinoja ei saa käyttää väärin tai ennenaikaisesti siten, että henkilö hakee uudelleen muutosta saman tosiseikaston osalta melkein välittömästi yhden oikeusturvakeinon käyttämisen jälkeen; eri oikeusturvakeinojen käyttämisen välillä on kuluttava kohtuullinen aika, kuten Adoui ja Cornuaille -tuomiossa on todettu.

123. Edellä esitetyn perusteella kansalliselle tuomioistuimelle voidaan antaa vastaus, joka on tosin ulottuvuudeltaan laajempi kuin neljännen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto mutta josta kansallinen tuomioistuin saa kuitenkin lisäapua asian ratkaisemisessa.

124. Vastauksen sisältöön ei vaikuta se, mistä niistä kolmesta tilanteesta, jotka on mainittu neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä, on kysymys: olipa kysymys maahantulolupa- tai oleskelulupahakemuksen hylkäämisestä tai uudesta karkotuspäätöksestä, kyseinen henkilö voi käyttää kaikissa näissä tilanteissa direktiivin 8 ja 9 artiklassa hänelle annettuja oikeuksia, vaikka nämä päätökset tehtäisiin sellaisen

44 — Tuomion 12 kohta.

45 — Sillä edellytyksellä, että kysymys on 9 artiklaan sisältyvästä kolmannesta ehtolauseesta, joka on — kuten olen edellä esittänyt — mielestäni ainoa näistä ehtolauseista, joka ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

aikaisemman karkotuspäätöksen tekemisen jälkeen, josta ei ole valitettu. Näiden oikeuksien käyttäminen on kuitenkin mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, että ensimmäisestä karkotuspäätöksestä on kulunut kohtuullinen aika, ennen kuin asianomainen henkilö pyrkii uudelleen kyseisen karkotuspäätöksen tehneen jäsenvaltion alueelle.

127. Jos tiettyä henkilöä koskeva karkotuspäätös on edelleen voimassa, tämä henkilö ei saa tulla kyseisen valtion alueelle, eikä hän saa käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kuten olen jo todennut, tämä ei kuitenkaan estä sitä, että kyseinen henkilö pyytää toimivaltaisia viranomaisia tutkimaan uudelleen hänen oikeudellisen tilanteensa, minkä jälkeen tämä henkilö voi lisäksi hakea muutosta mahdolliseen hylkäävään päätökseen.

**Viides ennakkoratkaisukysymys**

125. Viimeisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, vaikuttaako neljänteen kysymykseen annettavaan vastaukseen se, että kyseinen jäsenvaltion kansalainen, joka on karkotettu yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvista syistä, on jossakin seuraavista kolmesta tilanteesta:a) hän on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle ennen oleskeluluvan hakemista, b) hänet on karkotettu kyseisestä jäsenvaltiosta, ennen kuin hän on hakenut oleskelulupaa, tai hän ei ole ollenkaan hakenut kyseistä lupaa, tai c) henkilön aikaisempi maasta lähteminen johtui karkotuspäätöksestä tai säilöönottamisen tai karkottamisen uhasta, ja henkilön maasta lähtemisen jälkeen tehtiin päätös häntä koskevasta kiellosta tulla maahan.

126. Koska tämä kysymys liittyy neljänteen kysymykseen, jossa puolestaan lähtökohtana on se, että toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet aikaisemman karkotuspäätöksen, vastaus, jonka ehdotan annettavaksi neljänteen kysymykseen, on sama riippumatta siitä, mikä edellä mainituista kolmesta tilanteesta on kysymyksessä.

128. Tämän oikeudellisen tilanteen jatkuessa kyseinen jäsenvaltio voi estää sen, että asianomainen henkilö tulee tämän jäsenvaltion alueelle. Lisäksi se voi ryhtyä toimenpiteisiin, jos sen alueella oleskelee sellainen henkilö, joka on tullut sinne vastoin maahantulokieltoa, joka sisältyy karkotuspäätökseen. Jäsenvaltio voi myös poistaa kyseisen henkilön alueeltaan, jolloin kysymys on ainoastaan alkuperäisen karkotuspäätöksen välittömästä soveltamisesta.

129. Jos — kuten Adoui ja Cornuaille -tuomiossa todettiin — jäsenvaltion kansalaisella, jota koskee pätevä karkotuspäätös, ei ole oikeutta päästä toisen jäsenvaltion alueelle sinä aikana, kun hänen tekemäänsä uutta hakemusta tutkitaan, on vielä vähemmän perustetta sille, että tällaisella henkilöllä olisi tämä oikeus — joka ei koskisi enää maahantuloa, vaan oleskelua siellä — siinä tapauksessa, että hän on tullut maahan häntä koskevan karkotuspäätöksen vastaisesti.

130. Tämän perusteella päätös poistaa maasta henkilö, joka oli jo aikaisemmin karkotettu pätevällä päätöksellä, jota ei ollut tämän jälkeen peruutettu, voidaan tällaisessa tilanteessa panna täytäntöön välittömästi.

## Ratkaisuehdotus

131. Ehdotan siten, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi High Court of Justicen esittämiin kysymyksiin, jotka koskevat ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklan tulkintaa, seuraavasti:

1. Direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa käytetyllä ilmauksella "samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisella" viitataan kulloisessakin jäsenvaltiossa käytössä olevaan yleiseen hallintotoimia koskevaan oikeussuojajärjestelmään.

2. Yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisilla, jotka on karkotettu tietystä jäsenvaltiosta tai joita ei ole päästetty sinne kansanterveyttä, yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevista syistä, on oikeus hakea kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimissa muutosta tällaiseen päätökseen tehokkaalla tavalla siten, että kyseinen tuomioistuin tutkii hallintopäätöksen kokonaisuudessaan ja siten myös päätökseen liittyvät aineelliset perusteet.

3. Direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdan alussa olevaa ilmausta ("jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhau[lla] ei ole lykkäävää vaikutusta") sovelletaan myös saman artiklan 2 kohdan osalta. Kyseisen ilmauksen kaksi ensimmäistä ehtolausetta ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden

sen yleisen periaatteen kanssa, jolla yksityisille taataan välittömiä oikeusvaikutuksia tuottaviin yhteisön oikeuden oikeussääntöihin perustuvien oikeuksien täysi ja tehokas oikeussuoja.

4. Yhteisön jäsenvaltion kansalaisella, jota ei ole päästetty tiettyyn jäsenvaltioon tai joka on karkotettu sieltä kansanterveyttä, yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevista syistä, on oikeus käyttää direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa tarkoitettuja oikeussuojakeinoja. Jos hän ei ole käyttänyt näitä oikeussuojakeinoja tai jos hän ei menestynyt muutoksenhaussaan, hänellä on oikeus pyytää hallintoviranomaisia käsittelemään uudelleen asia kohtuullisen ajan kuluttua. Jos viranomaiset kieltäytyvät uudelleenkäsittelemisestä, hän voi vedota kyseisen direktiivin 8 ja 9 artiklan säännöksiin sillä edellytyksellä, että hän ei käytä oikeuksiaan väärin tai ennenaikaisesti.