YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä kesäkuuta 1997 *

Yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95,

jotka High Court of Justice, Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (C-65/95),

ja

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (C-111/95)

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ennakkoratkaisun ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL N:o 56, s. 850/64) 8 ja 9 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. L. Murray ja L. Sevón (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch ja M. Wathelet,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Mann Singh Shingara, edustajinaan Ian Macdonald, QC, ja barrister Raza Husain solicitor Michael Ellmanin valtuuttamana,

— Abbas Radiom, edustajinaan Nicholas Blake, QC, ja barrister Duran Seddon solicitor Christopher Randallin valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll, jota avustavat barrister Stephen Richards ja barrister Ian Burnett,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston tehtävään määrätty Anne de Bourgoing,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Christopher Docksey ja Pieter van Nuffel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Mann Singh Shingaran, Abbas Radiomin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Euroopan yhteisöjen komission 8.10.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.11.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 3.2.1995 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 13.3.1995 (C-65/95) ja 3.4.1995 (C-111/95), EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla 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 (EYVL N:o 56, s. 850/64, jäljempänä direktiivi) 8 ja 9 artiklan tulkinnasta.

2 Kansallisen tuomioistuimen käsittelemien asioiden kantajat, joita ei päästetty Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, ovat vaatineet kansallista tuomioistuinta vahvistamaan, että heillä on oltava direktiivin 8 artiklan perusteella oikeus hakea muutosta päätöksiin, jotka sisäasiainministeri on heidän osaltaan tehnyt yleiseen järjestykseen perustuvista syistä, tai direktiivin 9 artiklaan perustuva oikeus siihen, että riippumaton viranomainen tutkii heidän tilanteensa.

3 Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisella tulee olla kaikkien maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkoitusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisella."

4 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] [1] ei ole lykkäävää 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.

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

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."

5 Maahantulokieltoa koskevasta muutoksenhausta säädetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuoden 1971 *Immigration Act*in (maahanmuuttoa koskeva laki) 13 §:ssä, jonka tässä asiassa merkityksellisissä säännöksissä säädetään seuraavaa:

"1. Jollei tämän lain tämän osan säännöksissä tosin säädetä, 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.

2. Jollei tämän lain tämän osan säännöksissä tosin säädetä, henkilöllä, joka on hakenut asianmukaisella hakemuksella todistusta oleskeluoikeudesta Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisena (certificate of entitlement) tai maahantuloasiakirjaa (entry clearance), on oikeus hakea muutosta adjudicator-viranomaiselta päätöksestä hylätä tällainen hakemus.

— —

5. Henkilöllä, jolle ei ole myönnetty maahantulolupaa tai -asiakirjaa, ei ole oikeutta valittaa (appeal), 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 (conducive to the public good), tai jos maahantulolupaa- tai asiakirjaa koskeva hakemus on hylätty soveltaen tällaista määräystä."

6 Näissä säännöksissä mainittu hallintovalitus (appeal) on erotettava Yhdistyneessä kuningaskunnassa myöskin sovellettavasta Application for Judicial Review -menettelystä (jäljempänä judicial review -menettely), jossa yleiset tuomioistuimet eli High Court of Justice (Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa) ja Court of Session (Skotlannissa) valvovat viranomaisten tai tuomioistuimien toiminnan laillisuutta.

7 Shingara, joka on Ranskan kansalainen, yritti 29.3.1991 päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mutta hänelle ei annettu lupaa tulla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle. Tätä koskevassa virallisessa tiedonannossa todettiin, että sisäasiainministeri oli henkilökohtaisesti päättänyt, että maahantuloluvan myöntäminen Shingaralle olisi vastoin yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja että Shingaralla ei ollut oikeutta tehdä kyseistä hallintovalitusta (appeal) tästä viranomaisten päätöksestä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sisäasiainministeriö perusteli luvan epäämistä sillä, että Shingaralla oli tiettyjä yhteyksiä sikhien ääriliikkeisiin.

8 Muutama vuosi tämän jälkeen eli 15.7.1993 Shingara saapui Doverin satamaan, ja hänet päästettiin maahan ranskalaisen henkilöllisyystodistuksen perusteella. Hänet otettiin kiinni 22.7.1993 Birminghamissa, ja hänet otettiin säilöön laittoman maahantulon vuoksi. Shingara sai 30.7.1993 luvan panna vireille judicial review -menettelyn kyseisen säilöönottamisen osalta, ja samanaikaisesti hänet vapautettiin, minkä jälkeen hän palasi Ranskaan.

9 Shingara riitautti High Courtissa sisäasiainministerin 22.7.1993 tekemän päätöksen, jolla hänen katsottiin tulleen laittomasti maahan, hänet päätettiin ottaa säilöön ja poistaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta sekä kieltää hänen maahantulonsa ja oleskelunsa Yhdistyneen kuningaskunnan alueella. Hän vaatii tämän päätöksen kumoamista ja sitä, että High Court vahvistaa, että hänellä on oikeus tehdä hallintovalitus (appeal) tästä päätöksestä tai että hänellä on oikeus tutkituttaa asiansa riippumattomalla viranomaisella.

10 Radiom, jolla on sekä Iranin että Irlannin kansalaisuus, asuu Irlannissa.

11 Toukokuussa 1983 Radiomille myönnettiin oleskelulupa, jonka mukaan hän sai oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa etukäteen rajoittamattoman ajan. Sisäasiainministeriön kirjeestä ilmenee, että kyseinen lupa myönnettiin Radiomille olettaen, että hän oli kolmannen maan kansalainen.

12 Radiom työskenteli vuodesta 1983 lähtien Yhdistyneessä kuningaskunnassa Iranin konsulaatin palveluksessa; Yhdistyneen kuningaskunnan ja Iranin islamilaisen tasavallan diplomaattisuhteiden katkeamisen jälkeen hänelle ilmoitettiin 9.3.1989, että jos hän ei poistuisi maasta seitsemän päivän kuluessa, hänet otettaisiin säilöön ja karkotettaisiin. Radiom noudatti tätä määräystä.

13 Radiom pyysi 2.7.1992 selvitystä tilanteestaan korostaen erityisesti sitä, että hän oli yhteisön jäsenvaltion kansalainen. Sisäasiainministeriö ilmoitti 24.9.1992, että ministeriön päätös oli perusteltu julkisen edun suojaamiseksi, ja lisäsi, että jos Radiom yrittäisi päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, hänet käännytettäisiin yleisen järjestyksen turvaamiseksi, ja että jos hän tästä huolimatta pääsisi Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, hänet poistettaisiin sieltä. Sisäasiainministeriö täsmensi myös, ettei Radiomilla olisi oikeutta tehdä kyseistä hallintovalitusta (appeal).

14 Radiom haki 13.10.1992 sisäasiainministeriöltä yhteisön jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupaa.

15 Radiomille 23.11.1992 lähetetyssä kirjeessä todettiin, että tämä hakemus oli hylätty, ja täsmennettiin, että vaikka Radiom oli yhteisön jäsenvaltion kansalainen, hänellä ei ollut oikeutta tehdä mainittua hallintovalitusta kyseisestä päätöksestä.

16 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sisäasiainministeriö perusteli kyseistä päätöstä sillä, että Radiomilla oli tiettyjä yhteyksiä Iranin hallitukseen. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että judicial review -menettelyn vuoksi sisäasiainministeri tutki itse uudelleen sen, pitäisikö Radiomia koskeva maahantulokielto peruuttaa. Sisäasiainministeri katsoi kuitenkin, että valtion turvallisuuden vuoksi kyseinen päätös oli syytä pitää voimassa.

17 Radiom esitti High Courtille hakemuksen judicial review -menettelyn aloittamiseksi, jotta kyseinen tuomioistuin kumoaisi 23.11.1992 tehdyn päätöksen, jolla hänen oleskelulupahakemuksensa hylättiin.

18 High Court katsoi, että sen käsiteltävinä oleviin asioihin liittyi direktiivin tulkintaa koskevia ongelmia, minkä vuoksi se päätti lykätä näiden asioiden käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1. 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)?

2) 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 turvallisuutta koskevista 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,

   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?"

19 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.5.1995 antamalla määräyksellä asiat C-65/95 ja C-111/95 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomiota varten.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

20 Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan kysymyksillään, onko direktiivin 8 artiklaa tulkittava siten, että jos tietyn jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään yhtäältä oikeussuojakeinosta, joka on yleisesti käytettävissä hallintotoimien osalta, ja toisaalta toisenlaisista oikeussuojakeinoista sellaisten päätösten osalta, jotka koskevat tämän jäsenvaltion omien kansalaisten maahantuloa, jäsenvaltio täyttää tässä artiklassa säädetyn velvollisuutensa silloin, kun se antaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää kyseistä oikeussuojakeinoa, joka on yleisesti käytettävissä hallintotoimien osalta kyseisessä valtiossa.

21 Pääasian kantajat ovat viitanneet erityisesti asiassa 98/79, Pecastaing, 5.3.1980 annettuun tuomioon (Kok. 1980, s. 691), jossa todettiin, että direktiivin 8 artiklassa tarkoitetaan kaikkia oikeussuojakeinoja, joita voidaan käyttää kyseisessä valtiossa hallintotoimien osalta sen mukaisesti, miten oikeuslaitos on järjestetty kyseisessä valtiossa ja miten tuomioistuimien toimivalta on jaettu siellä. Kantajat väittävät, että kun tietyn jäsenvaltion omilla kansalaisilla on erityisiä keinoja hakea muutosta tuomioistuimelta niissä tapauksissa, joissa heitä ei ole päästetty maahan, toisen jäsenvaltion kansalaisella on oltava samat muutoksenhakukeinot vastaavassa tilanteessa, vaikka maahanpääsy olisikin estetty eri perusteella. Kantajien mukaan nämä kaksi tilannetta, jotka koskevat oikeutta päästä jäsenvaltion alueelle, ovat riittävän samankaltaisia, jotta voitaisiin katsoa, että tällainen oikeus hakea muutosta tuomioistuimelta on oltava olemassa.

22 Komissio on samaa mieltä kantajien kanssa, ja se väittää, että direktiivin 8 artiklassa edellytetään jäsenvaltion viranomaisten huolehtivan siitä, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisille annetaan mahdollisuus niiden samojen oikeussuojakeinojen käyttämiseen, joita kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset voivat käyttää samankaltaisessa tilanteessa.

23 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sitä vastoin esittää, että direktiivin 8 artiklassa tarkoitetaan yleisesti oikeussuojakeinoja ja että tässä säännöksessä asetetut edellytykset täytetään jo sillä, että kyseinen henkilö voi panna vireille judicial review -menettelyn. Tässä säännöksessä ei edellytetä sitä, että toisiinsa verrattaisiin yhtäältä jonkin jäsenvaltion sellaisen kansalaisen tilannetta, jonka pääsy toiseen jäsenvaltioon on estetty, ja toisaalta sitä hypoteettista ja epätodennäköistä tilannetta, jossa tämän toisen jäsenvaltion oma kansalainen on silloin, kun hänen pääsynsä tähän valtioon, jonka kansalainen hän on, on estetty valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä.

24 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että direktiivin 8 artiklassa ei säännellä yksityiskohtia siitä, millä tavalla oikeus oikeussuojakeinoihin on järjestettävä, eli esimerkiksi sitä, minkä tyyppisessä tuomioistuimessa asia on pantava vireille, vaan näiden yksityiskohtien sisältö riippuu siitä, miten oikeuslaitos on järjestetty kussakin jäsenvaltiossa (ks. tältä osin em. asia Pecastaing, tuomion 11 kohta).

25 Koska jäsenvaltioiden on tehtävä mahdolliseksi se, että asianomaisella henkilöllä on kaikkien maahantuloa, oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion omilla kansalaisilla, tästä seuraa kuitenkin, että jäsenvaltio rikkoo tätä direktiivin 8 artiklassa säädettyä velvollisuutta, jos direktiivissä tarkoitetuilla henkilöillä on tässä jäsenvaltiossa käytettävissään pelkästään sellaisia oikeussuojakeinoja, joiden osalta sovelletaan erityisiä menettelyjä, joilla taataan huonommat menettelylliset takeet kuin ne, joita kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla on käyttäessään hallintotoimia koskevia oikeussuojakeinoja (em. asia Pecastaing, tuomion 10 kohta, ja yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, Kok. 1990, s. I-3763, 58 kohta).

26 Sitä vastoin silloin, kun kansallisissa säännöksissä ei säädetä erityisistä menettelyistä, jotka koskisivat direktiivissä tarkoitettuja henkilöitä ja joita sovellettaisiin maahantuloa, oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta, jäsenvaltio täyttää direktiivin 8 artiklasta johtuvan velvollisuutensa, jos se antaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää niitä samoja oikeussuojakeinoja, joita tässä jäsenvaltiossa voidaan yleisesti käyttää hallintotoimia vastaan (ks. em. asia Pecastaing, tuomion 11 kohta).

27 Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevien asioiden osalta on huomattava, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään yhtäältä hallintotoimia vastaan käytettävissä olevista yleisestä oikeussuojakeinosta ja toisaalta toisenlaisesta oikeussuojakeinosta, jota sovelletaan niiden päätösten osalta, jotka koskevat kyseisen jäsenvaltion kansalaisten maahantuloa. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että jälkimmäinen oikeussuojakeino on myös ulkomaalaisten käytettävissä, kun kysymys on oikeudesta päästä jäsenvaltion alueelle, mutta näin ei ole kuitenkaan silloin, kun maahantulo on estetty julkista etua koskevista syistä. Jotta voitaisiin arvioida, onko ne oikeussuojakeinot, joiden on oltava muiden jäsenvaltioiden kansalaisten käytettävissä direktiivin 8 artiklan perusteella, määritettävä siten, että huomioon otetaan vain jälkimmäinen oikeussuojakeino ja että määrittelyn ulkopuolelle jätetään ensin mainittu yleinen hallintotoimia koskeva oikeussuojakeino, on syytä tutkia, ovatko ne tapaukset, joiden osalta tämän jäsenvaltion kansalaisilla on käytettävissään tämä oikeussuojakeino, riittävän samankaltaisia direktiivin 8 artiklassa mainittujen tilanteiden kanssa.

28 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, 18.5.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 1665,

7 kohta), EY:n perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan sisältyvien varaumien perusteella jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta näissä määräyksissä mainituista syistä ja erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan eikä kieltää heidän pääsyään sinne.

29 Tämän vuoksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta oikeussuojakeinoihin niiden tilanteiden osalta, jotka on mainittu direktiivissä, eli silloin, kun kysymys on maahantuloa, oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkoitusta koskevista päätöksistä, jotka on tehty yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskevista syistä, ei voida määrittää siten, että huomioon otetaan ne oikeussuojakeinot, joita kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla on maahantulo-oikeuden osalta.

30 Nämä kaksi tilannetta eivät nimittäin ole toisiinsa verrattavia. Jäsenvaltion omilla kansalaisilla on maahantulo-oikeus suoraan heidän kansalaisuutensa perusteella, minkä vuoksi jäsenvaltion kansalaiset voivat toteuttaa tämän oikeutensa ilman että jäsenvaltiolla olisi mitään harkintavaltaa tältä osin, kun taas ne erityisseikat, joiden vuoksi yleisen järjestyksen käsitteeseen vetoaminen muiden jäsenvaltioiden kansalaisia vastaan on perusteltua, voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen, minkä vuoksi on katsottava, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on tiettyä harkintavaltaa tältä osin (ks. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, 18 kohta).

31 Tämän vuoksi ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että direktiivin 8 artiklaa on tulkittava siten, että jos jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään yhtäältä yleisestä oikeussuojakeinosta hallintotoimia vastaan ja toisaalta toisenlaisesta oikeussuojakeinosta, jota sovelletaan kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten maahantuloa koskevien päätösten osalta, kyseinen jäsenvaltio täyttää sille tässä säännöksessä asetetun velvollisuuden, jos se antaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää sitä samaa oikeussuojakeinoa, joka tässä jäsenvaltiossa on yleisesti käytettävissä hallintotoimia vastaan.

32 Kun otetaan huomioon tämä vastaus, ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan ja toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Kolmas kysymys

33 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiivin 9 artiklaa tulkittava siten, että tämän artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea ehtolausetta eli 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 eli silloin, kun riidanalainen päätös koskee ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen tämän luvan myöntämistä.

34 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, 9 artiklan säännöksillä täydennetään 8 artiklan säännöksiä ja niillä on tarkoitus taata menettelyllinen vähimmäistae sellaisille henkilöille, joihin soveltuu joku 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmesta tilanteesta. Siinä tilanteessa, että muutoksenhaku koskee vain päätöksen laillisuutta, sillä, että 9 artiklan 1 kohdassa mainittu toimivaltainen viranomainen tutkii asian, on tarkoitus tehdä mahdolliseksi se, että asian tosiseikat ja asiaan liittyvät olosuhteet sekä myös suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus tutkitaan tyhjentävästi ennen lopullisen päätöksen tekemistä (ks. asia 131/79, Santillo, tuomio 22.5.1980, Kok. 1980, s. 1585, 12 kohta; em. yhdistetyt asiat Adoui ja Cornuaille, 15 kohta ja asia C-175/94, Gallagher, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4253, 17 kohta).

35 Jos direktiivin 9 artiklan 2 kohtaa olisi tulkittava siten, että henkilöllä, jolle päätös ensimmäisen oleskeluluvan epäämisestä tai ennen luvan myöntämistä tehtävästä karkottamisesta on osoitettu, olisi oikeus saada 1 kohdassa mainitun toimivaltaisen viranomaisen lausunto asiasta riippumatta siitä, onko kyse 1 kohdassa mainituista kolmesta tilanteesta, hänellä olisi tämä oikeus myös siinä tilanteessa, että muutok-

senhaku koskisi aineellisia seikkoja ja valituksen tutkimisen yhteydessä tutkittaisiin tyhjentävästi myös asian tosiseikat ja siihen liittyvät olosuhteet. Tällainen tulkinta olisi kyseisten säännösten tarkoituksen vastainen, koska 9 artiklassa säädetyllä tutkinta- ja lausuntomenettelyllä on tarkoitus lieventää niitä epäkohtia, joita aiheutuu direktiivin 8 artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinojen vajavaisuudesta (ks. em. asia Pecastaing, tuomion 20 kohta).

36 Lisäksi karkotuspäätöksen osalta tällaisesta tulkinnasta seuraisi, että sellaisia henkilöitä, jotka oleskelevat jo laillisesti jäsenvaltion alueella ja joihin sovelletaan siten tältä osin direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa, kohdeltaisiin perusteettomasti huonommin kuin sellaisia tämän säännöksen 2 kohdassa tarkoitettuja henkilöitä, joita koskeva karkotuspäätös on tehty ennen ensimmäisen oleskeluluvan myöntämistä. Jälkimmäisillä henkilöillä olisi siten aina mahdollisuus saada kyseinen lausunto, kun taas ensiksi mainituilla henkilöillä olisi tämä mahdollisuus vain 9 artiklan 1 kohdassa mainituissa tapauksissa.

37 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 9 artiklaa on tulkittava siten, että tämän artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea ehtolausetta eli 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 eli silloin, kun riidanalainen päätös koskee ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen tämän luvan myöntämistä.

Neljäs ja viides kysymys

38 Neljännellä ja viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sellaisella jäsenvaltion kansalaisella, jota on yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskevista syistä kielletty tulemasta toisen jäsenvaltion alueelle, oikeus

direktiivin 8 artiklassa säädettyihin oikeussuojakeinoihin ja tarvittaessa oikeus saada näistä toimenpiteistä direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltaisen riippumattoman viranomaisen lausunto sellaisten kyseisen maahantulokiellon jälkeen tehtyjen toimenpiteiden osalta, joilla estetään hänen pääsynsä tähän valtioon, riippumatta siitä, että hän ei hakenut muutosta tai pyytänyt lausuntoa alkuperäisestä maahantulokiellosta.

39 Tältä osin on todettava, että em. asioissa Adoui ja Cornuaille annetun tuomion 12 kohdassa ilmaistuista periaatteista seuraa, että yhteisön jäsenvaltion kansalaisella, joka on karkotettu tietyn jäsenvaltion alueelta, on oikeus hakea uudelleen oleskelulupaa, ja jos tämä hakemus on esitetty kohtuullisen ajan kuluttua karkotuspäätöksestä, tämän valtion toimivaltaisten hallintoviranomaisten on tutkittava tämä hakemus ja otettava tällöin huomioon erityisesti ne asianomaisen henkilön esittämät perustelut, joilla hän pyrkii osoittamaan, että ne seikat, joiden vuoksi aikaisempi karkottamispäätös tehtiin, ovat muuttuneet tuntuvasti.

40 Päätöksillä, joilla toisen jäsenvaltion kansalaista kielletään tulemasta jäsenvaltion alueelle, poiketaan perustavanlaatuisesta vapaan liikkuvuuden periaatteesta. Siksi tällaisen päätöksen voimassaoloaika ei voi olla rajoittamaton. Jäsenvaltion kansalaisella, jonka osalta tällainen kieltopäätös on tehty, on siten oltava oikeus vaatia sitä, että hänen tilanteensa tutkitaan uudelleen, jos tämä henkilö katsoo, että niitä seikkoja, joiden perusteella maahantulokieltoa koskeva päätös oli tehty, ei enää ole olemassa.

41 Tässä tutkinnassa on otettava huomioon ne olosuhteet, jotka vallitsevat hakemuksen tekohetkellä. Se, että yhteisön jäsenvaltion kansalainen ei hakenut muutosta aikaisemmasta päätöksestä direktiivin 8 artiklan mukaisesti, tai se, että toimivaltainen riippumaton viranomainen ei ole antanut aikaisemmasta päätöksestä lausuntoa direktiivin 9 artiklan mukaisesti, ei voi estää sitä, että tämän henkilön tekemä uusi hakemus on tutkittava.

42 Kun asianomainen henkilö on esittänyt uuden maahantuloa tai oleskelulupaa koskevan hakemuksen kohtuullisen ajan kuluttua aikaisemman päätöksen tekemisestä, hänellä on oikeus siihen, että hakemuksesta tehdään uusi päätös, ja hänellä on uuden päätöksen osalta ne oikeussuojakeinot, jotka perustuvat direktiivin 8 artiklaan ja tarvittaessa 9 artiklaan.

43 Kyseisellä henkilöllä on oikeus saada riippumattoman viranomaisen lausunto kaikissa niissä tapauksissa, jotka kansallinen tuomioistuin on maininnut viidennessä kysymyksessään. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi tehtyjen toimenpiteiden on direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Nämä seikat huomioon ottaen niitä tilanteita, jotka on mainittu viidennessä kysymyksessä, ei ole tarpeen tutkia tarkemmin.

44 Neljänteen ja viidenteen kysymykseen on tämän perusteella vastattava, että jäsenvaltion kansalaisella, jota on yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskevista syistä kielletty tulemasta toisen jäsenvaltion alueelle, on oikeus direktiivin 8 artiklassa säädettyihin oikeussuojakeinoihin ja tarvittaessa oikeus saada näistä toimenpiteistä direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltaisen riippumattoman viranomaisen lausunto, kun kysymys on sellaisesta uudesta päätöksestä, jonka hallintoviranomainen on tehnyt hakemuksesta, jonka kyseinen henkilö on esittänyt kohtuullisen ajan kuluttua aikaisemmasta päätöksestä, jolla häntä kiellettiin tulemasta maahan.

Oikeudenkäyntikulut

45 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin 3.2.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **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 artiklaa on tulkittava siten, että jos jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään yhtäältä yleisestä oikeussuojakeinosta hallintotoimia vastaan ja toisaalta toisenlaisesta oikeussuojakeinosta, jota sovelletaan kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten maahantuloa koskevien päätösten osalta, kyseinen jäsenvaltio täyttää sille tässä säännöksessä asetetun velvollisuuden, jos se antaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää sitä samaa oikeussuojakeinoa, joka tässä jäsenvaltiossa on yleisesti käytettävissä hallintotoimia vastaan.**

2) **Direktiivin 64/221/ETY 9 artiklaa on tulkittava siten, että tämän artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea ehtolausetta eli 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 eli silloin, kun riidanalainen päätös koskee ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen tämän luvan myöntämistä.**

3) **Jäsenvaltion kansalaisella, jota on yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskevista syistä kielletty tulemasta toisen jäsenvaltion alueelle, on oikeus**

direktiivin 8 artiklassa säädettyihin oikeussuojakeinoihin ja tarvittaessa oikeus saada näistä toimenpiteistä direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltaisen riippumattoman viranomaisen lausunto, kun kysymys on sellaisesta uudesta päätöksestä, jonka hallintoviranomainen on tehnyt hakemuksesta, jonka kyseinen henkilö on esittänyt kohtuullisen ajan kuluttua aikaisemmasta päätöksestä, jolla häntä kiellettiin tulemasta maahan.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä kesäkuuta 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti