DOMSTOLENS DOM
den 17 juni 1997 *

I de förenade målen C-65/95 och C-111/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department,

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

samt mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department,

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

* Rättegångsspråk: engelska.

angående tolkningen av artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän hälsa (EGT 56, 1964, s. 850),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G.F. Mancini, J.L. Murray och L. Sevón (referent) samt domarna C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch och M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Mann Singh Shingara, genom Ian Macdonald, QC, och Raza Husain, barrister, befullmäktigade av Michael Ellman, solicitor,

— Abbas Radiom, genom Nicholas Blake, QC, och Duran Seddom, barrister, befullmäktigade av Christopher Randall, solicitor,

— den brittiska regeringen, genom Lindsey Nicoll, vid Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Stephen Richards och Ian Burnett, barristers,

— den franska regeringen, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Anne de Bourgoing, chargée de mission vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, och

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Christopher Docksey och Pieter van Nuffel, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 8 oktober 1996 av: Mann Singh Shingara, Abbas Radiom, den brittiska regeringen och kommissionen,

och efter att den 26 november 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 3 februari 1995, som inkom till domstolens kansli den 13 mars (C-65/95) respektive den 3 april (C-111/95) samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende fem frågor om tolkningen av artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän hälsa (EGT 56, 1964, s. 850, nedan kallat direktivet).

2 Sökandena i målet vid den nationella domstolen, vilka förvägrats inresa till Förenade kungariket, har vid den hänskjutande domstolen bland annat yrkat fastställelse av att de enligt artikel 8 i direktivet hade rätt att föra talan mot de beslut som gick dem emot och som fattats av inrikesministern med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa eller att deras situation skulle ha underställts en oberoende myndighet för granskning i enlighet med artikel 9 i direktivet.

3 I artikel 8 i direktivet föreskrivs:

"Personen i fråga skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, [ha tillgång till samma rättsmedel] som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet."

4 I artikel 9 i direktivet föreskrivs:

"1. När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten], får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från [en behörig] myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver.

Denna myndighet skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

2. Alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan [ett tillstånd] utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen."

5 Rätten att överklaga inreseförbud regleras i Förenade kungariket i artikel 13 i Immigration Act 1971 (invandringslagen), vars relevanta bestämmelser föreskriver följande:

"13.1 Om inte annat följer av bestämmelserna i denna del av lagen, har envar som med stöd av denna lag förvägrats tillstånd till inresa i Förenade kungariket rätt att till en adjudicator (administrativ tillsynsmyndighet) överklaga ('appeal') ett beslut om att han behöver tillstånd eller avslag på ansökan om detta tillstånd.

13.2 Om inte annat följer av bestämmelserna i denna del av lagen, kan en person som efter vederbörlig ansökan förvägras intyg över rätt att vistas i riket ('certificate of entitlement') eller inresehandling ('entry clearance') överklaga detta beslut till en adjudicator."

...

"13.5 Rätt att överklaga ('appeal') ett beslut varigenom tillstånd till inresa eller inresehandling vägras föreligger inte, om ministern förklarar att han själv (och inte någon som är underställd honom) har gett anvisningar att inte låta den berörde resa in i Förenade kungariket och detta är en åtgärd beslutad med hänsyn till allmänintresset ('conducive to the public good') eller om inresetillståndet eller viseringen har vägrats i enlighet med sådana anvisningar."

6 Den sålunda föreskrivna rätten att överklaga skall i Förenade kungariket skiljas från begäran om prövning i allmän domstol (Application for Judicial Review, nedan kallad begäran om domstolsprövning), varigenom domstolarna kan granska lagenligheten av offentliga myndigheters beslut; dessa allmänna domstolar är High Court of Justice (i England, Wales och Nordirland) och Court of Session (i Skottland).

7 Mann Singh Shingara, som är fransk medborgare, försökte den 29 mars 1991 resa in i Förenade kungariket men vägrades inresa på brittiskt territorium. Av avvisningsbeslutet framgick dels att inrikesministern personligen hade beslutat att det skulle äventyra allmän ordning och säkerhet att låta Mann Singh Shingara resa in i Förenade kungariket, dels att han inte hade rätt att överklaga de brittiska myndigheternas avvisningsbeslut. Av beslutet om hänskjutande framgår att inrikesministern som skäl för avvisningsbeslutet åberopade vissa kopplingar som Mann Singh Shingara hade med sikhiska extremister.

8 Några år senare, närmare bestämt den 15 juli 1993, anlände Mann Singh Shingara till hamnen i Dover och tilläts resa in i landet sedan han visat upp sin franska identitetshandling. Han greps i Birmingham den 22 juli 1993 och togs i förvar under påstående att han olagligen rest in i landet. Den 30 juli 1993 fick Mann Singh Shingara tillstånd att begära domstolsprövning av beslutet om förvar samtidigt som han frigavs och återvände till Frankrike.

9 Mann Singh Shingara har vid High Court ifrågasatt inrikesministerns beslut av den 22 juli 1993 att betrakta honom som en utlänning som olagligen har rest in i Förenade kungariket, ta honom i förvar och verkställa avvisningen från Förenade kungariket samt förbjuda honom att återvända och att vistas på brittiskt territorium. Han har yrkat ogiltigförklaring av beslutet samt fastställelse av att han har rätt att överklaga beslutet eller att hans ärende skall underställas en oberoende myndighet för granskning.

10 Abbas Radiom, som är både iransk och irländsk medborgare, är bosatt i Irland.

11 Abbas Radiom fick i maj 1983 permanent uppehållstillstånd i Förenade kungariket. Av inrikesministeriets skrivelse framgår att uppehållstillståndet har beviljats honom i hans egenskap av medborgare i tredje land.

12 Abbas Radiom, som arbetade vid det iranska konsulatet sedan år 1989, underrättades den 9 mars 1989 av inrikesministeriet om att den omständigheten att de diplomatiska förbindelserna mellan Förenade kungariket och Islamiska republiken Iran hade brutits innebar att han vid äventyr av att tagas i förvar och utvisas var tvungen att lämna Förenade kungariket inom en frist av sju dagar. Han följde detta föreläggande.

13 Abbas Radiom begärde den 2 juli 1992 upplysningar om sin situation och fäste särskilt uppmärksamhet vid att han var gemenskapsmedborgare. Inrikesministeriet svarade den 24 september 1992 att dess beslut var berättigat med hänsyn till allmänintresset och tillade att om Abbas Radiom försökte resa till Förenade kungariket, skulle hans inresa förvägras med hänsyn till allmän ordning, och om han trots detta förbud lyckades ta sig in i Förenade kungariket, skulle han återföras utanför rikets gränser. Det angav även att Abbas Radiom inte hade någon rätt att överklaga.

14 Den 13 oktober 1992 ansökte Abbas Radiom vid inrikesministeriet om uppehållstillstånd för gemenskapsmedborgare.

15 Ansökan avslogs genom en skrivelse av den 23 november 1992, där det angavs att han saknade rätt att överklaga, trots att han var gemenskapsmedborgare.

16 Av beslutet om hänskjutande framgår att inrikesministeriet som skäl för beslutet åberopade de kopplingar som fanns mellan Abbas Radiom och den iranska regimen. Av detta beslut framgår även att inrikesministern — i anledning av begäran om domstolsprövning — personligen hade undersökt frågan om upphävande av det beslut enligt vilket Abbas Radiom inte fick resa in i Förenade kungariket. Ministern ansåg emellertid att det var oförenligt med rikets säkerhet att upphäva detta beslut.

17 Abbas Radiom har lämnat in en begäran om domstolsprövning till High Court och yrkat ogiltigförklaring av beslutet av den 23 november 1992 om avslag på hans ansökan om uppehållstillstånd.

18 Eftersom High Court anser att målen vid den nationella domstolen har medfört problem med tolkningen av direktivet, har den beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Åsyftar orden 'då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha [tillgång till samma rättsmedel] som landets medborgare i fråga om alla beslut' i artikel 8 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa

a) rättsmedel som avser beslut angående inresa för medborgare i det berörda landet (i detta fall, överklagande till immigration adjudicator)

eller

b) endast rättsmedel som avser administrativa myndigheters beslut i allmänhet (i detta fall, begäran om domstolsprövning)?

Om svaret på fråga 1 blir det som föreslagits under a), syftar de citerade orden i artikel 8 i direktiv 64/221 då endast på de former av rättsmedel som är tillgängliga för medborgare i den berörda staten under samma omständigheter (i detta fall, vägran att tillåta inresa på grund av hänsynen till nationell säkerhet), eller syftar de också på de rättsmedel som är tillgängliga för den berörda statens egna medborgare i jämförbara eller liknande situationer. Om så är fallet, hur lika eller jämförbara måste omständigheterna vara?

2) Kräver artikel 8 i direktiv 64/221, mot bakgrund av svaret på fråga 1, att en gemenskapsmedborgare som vägras inresa i Förenade kungariket med hänsyn till nationell säkerhet har rätt att överklaga till en immigration adjudicator om en brittisk medborgare som vägras inresa i Förenade kungariket med hänvisning till nationell säkerhet, vid en korrekt tolkning av relevanta bestämmelser i nationell rätt, har rätt att överklaga i syfte att få fastställt att han är brittisk medborgare och därför är berättigad att resa in i Förenade kungariket, oavsett om hans uppehåll i Förenade kungariket är önskvärt eller ej av skäl som hänför sig till nationell säkerhet?

3) Är de inledande orden i artikel 9.1 i direktiv 64/221 ('När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet i fråga har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]') även tillämpliga på artikel 9.2?

4) När ett beslut att med hänvisning till allmän ordning eller allmän säkerhet utvisa en gemenskapsmedborgare från en annan medlemsstats territorium än hans hemland har fattats och denne har lämnat detta territorium utan att överklaga eller utan att begära yttrande av en behörig oberoende myndighet för rådgivande yttrande i enlighet med artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221, har denna gemenskapsmedborgare då rätt att få saken underställd en oberoende behörig myndighet i enlighet med artikel 9.2, om han därefter återvänder eller försöker återvända till den berörda medlemsstatens territorium, i fråga om

a) avslag på ansökan om uppehållstillstånd

eller

b) att inresa förvägrats honom

eller

c) ett utvisningsbeslut?

5) Är svaren på fråga 4 beroende på huruvida

a) sökanden rest in i medlemsstatens territorium innan han har ansökt om uppehållstillstånd,

b) sökanden hade avvisats från den medlemsstaten innan han begärde uppehållstillstånd, eller om sökanden aldrig har begärt uppehållstillstånd, eller huruvida

c) den tidigare utresan var ett resultat av ett utvisningsbeslut eller ett hot om förvarstagande och verkställighet och följdes av ett beslut om förbud att återvända?"

19 Domstolens ordförande har genom beslut av den 8 maj 1995 beslutat att förena målen vad avser det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Den första och den andra frågan

20 Den nationella domstolen vill genom den första delen av den första frågan i huvudsak få klarhet i om artikel 8 i direktivet skall tolkas så, att om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt denna bestämmelse, om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med avseende på förvaltningsbeslut i allmänhet.

21 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har bland annat hänvisat till dom av den 5 mars 1980 i mål 98/79, Pecastaing (Rec. 1980, s. 691), enligt vilken artikel 8 i direktivet avser alla rättsmedel som, inom ramen för rättsväsendets organisation och behörighetsfördelningen mellan rättsinstanserna i den berörda staten, finns att tillgå för att överklaga förvaltningsbeslut. Sökandena har gjort gällande att, när medborgarna i en medlemsstat kan anlita särskilda rättsmedel mot alla beslut att förvägra dem inresa, en medborgare i en annan medlemsstat skall kunna anlita samma rättsmedel i fråga om liknande beslut, även om grunderna för besluten är olika. Att dessa två situationer rör rätten till inresa i det nationella territoriet utgör enligt dem tillräckligt likartade villkor för att anse att rätten att anlita dessa rättsmedel skall finnas.

22 Kommissionen delar denna uppfattning och har hävdat att artikel 8 i direktivet kräver att myndigheterna i en medlemsstat tillhandahåller gemenskapsmedborgarna samma rättsmedel som den berörda statens medborgare kan anlita under jämförbara omständigheter.

23 Den brittiska regeringen har däremot gjort gällande att artikel 8 avser rättsmedel i allmänhet och att iakttagandet av denna bestämmelse endast kräver att rätten till domstolsprövning säkerställs. Denna bestämmelse förutsätter inte någon jämförelse mellan den situationen att en gemenskapsmedborgare vägras inresa i en annan medlemsstat och den hypotetiska och osannolika situationen att en gemenskapsmedborgare inte får resa in i den medlemsstat i vilken han är medborgare av skäl som hänför sig till den statens säkerhet.

24 I detta avseende skall det inledningsvis påpekas att artikel 8 i direktivet inte styr den närmare tillämpningen av rätten att överklaga och till exempel inte anger till vilken rättsinstans beslutet skall kunna överklagas, eftersom lösningen på detta är något som beror på rättsväsendets organisation i varje medlemsstat (se härom den ovan nämnda domen i målet Pecastaing, punkt 11).

25 Skyldigheten att göra det möjligt för den berörde att — mot ett beslut om inresa, en vägran att bevilja eller förnya uppehållstillstånd eller mot ett utvisningsbeslut — anlita de rättsmedel som är tillgängliga för de egna medborgarna i fråga om förvaltningsmyndigheters beslut, innebär emellertid att en medlemsstat inte utan att åsidosätta den skyldighet som åläggs den genom artikel 8 kan göra möjligheten att överklaga för de personer som omfattas av direktivet beroende av särskilda formkrav eller processuella krav, som är mindre fördelaktiga än de som tillämpas när landets egna medborgare överklagar förvaltningsmyndigheters beslut (den ovan nämnda domen i målet Pecastaing, punkt 10, och dom av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi, Rec. 1990, s. I-3763, punkt 58).

26 När de nationella bestämmelserna däremot inte innehåller några särskilda formkrav eller processuella krav avseende nyssnämnda personers möjlighet att överklaga beslut om inresa, vägran att bevilja eller förnya uppehållstillstånd eller utvisningsbeslut, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt artikel 8 i direktivet, om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som de som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med avseende på förvaltningsbeslut i allmänhet (se den ovan nämnda domen i målet Pecastaing, punkt 11).

27 Beträffande målen vid den nationella domstolen finns det anledning att påpeka att det enligt den nationella lagstiftningen finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat. Av beslutet om hänskjutande framgår dessutom att det sistnämnda rättsmedlet även är tillgängligt för utlänningar i fråga om inresa i territoriet, dock med undantag för inreseförbud som är berättigade med hänsyn till allmänintresset. För att bedöma om den rätt att anlita rättsmedel som enligt artikel 8 i direktivet tillkommer medborgare i andra medlemsstater avser sistnämnda rättsmedel snarare än det rättsmedel som finns att tillgå mot förvaltningsbeslut i allmänhet, skall det undersökas om de fall i vilka medborgarna i denna medlemsstat har tillgång till dessa rättsmedel är tillräckligt jämförbara med de fall som avses i artikel 8 i direktivet.

28 Såsom domstolen har fastslagit i dom av den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille (Rec. 1982, s. 1665, punkt 7), ger undan-

tagsbestämmelserna i artiklarna 48 och 56 i fördraget medlemsstaterna rätt att under de i dessa bestämmelser angivna omständigheterna vidta vissa åtgärder, som bland annat får grundas på hänsyn till allmän ordning, mot medborgare från andra medlemsstater. Medlemsstaterna kan inte vidta dessa åtgärder mot sina egna medborgare, eftersom de inte kan utvisa sina egna medborgare från det nationella territoriet eller vägra dem inresa i detta.

29 Av detta följer att rätten att anlita de rättsmedel som är tillgängliga för medborgarna i andra medlemsstater i de situationer som föreskrivs i direktivet — nämligen beträffande beslut avseende inresa i territoriet, beviljande eller förnyelse av uppehållstillstånd eller utvisning ur territoriet, vilka har fattats med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet — inte kan bedömas i förhållande till de rättsmedel som de egna medborgarna har tillgång till vad gäller deras rätt till inresa.

30 Dessa två situationer är nämligen inte alls jämförbara. Medan de egna medborgarnas rätt till inresa följer dem i deras egenskap av medborgare, vilket innebär att denna rätt kan verkställas utan att staten har något utrymme för skönsmässig bedömning, kan de särskilda omständigheter som kan motivera en tillämpning av begreppet allmän ordning variera från ett land till ett annat och från en tid till en annan. Det är därför nödvändigt att i detta hänseende tillerkänna de behöriga nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget (se dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, s. 1337, punkt 18).

31 Den första delen av den första frågan skall följaktligen besvaras på så sätt att artikel 8 i direktivet skall tolkas så, att om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt denna bestämmelse, om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med avseende på förvaltningsbeslut i allmänhet.

32 Med hänsyn till svaret i denna del är det inte nödvändigt att besvara vare sig den andra delen av den första frågan eller den andra frågan.

Den tredje frågan

33 Den nationella domstolen vill genom sin tredje fråga få klarhet i om artikel 9 i direktivet skall tolkas så, att de tre situationer som nämns i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen "[n]är rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]", även är tillämpliga inom ramen för punkt 2, nämligen när det ifrågasatta beslutet är ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd utfärdats.

34 Såsom domstolen redan har konstaterat, kompletteras artikel 8 av bestämmelserna i artikel 9. De syftar till att säkerställa att de personer som blir föremål för en sådan åtgärd som avses i en av de tre situationer som definieras i artikel 9.1 tillförsäkras en viss minimigaranti när det gäller förfarandet. I den situation då ett överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet skall det vid den i artikel 9.1 nämnda "behöriga myndighetens" behandling av ärendet ges möjlighet till en uttömmande granskning av alla fakta och omständigheter, däribland även huruvida den avsedda åtgärden är ändamålsenlig, innan det slutliga beslutet fattas (se dom av den 22 maj 1980 i mål 131/79, Santillo, Rec. 1980, s. 1585, punkt 12, den ovan nämnda domen i målet Adoui och Cornuaille, punkt 15, och dom av den 30 november 1995 i mål C-175/94, Gallagher, REG 1995, s. I-4253, punkt 17).

35 Om artikel 9.2 i direktivet skulle tolkas så, att mottagaren av ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd utfärdats, skulle ha rätt att erhålla ett yttrande av den "behöriga myndighet" som nämns i punkt 1, utan hänsyn till de situationer som definieras i denna punkt, skulle han ha denna rätt även när överklagandet omfattade grunden och

innefattade en uttömmande granskning av alla fakta och omständigheter. En sådan tolkning skulle stå i strid med ändamålet med dessa bestämmelser, eftersom syftet med det förfarande för granskning och yttrande som föreskrivs i artikel 9 är att avhjälpa bristerna när det gäller de rättsmedel som avses i artikel 8 (se den ovan nämnda domen i målet Pecastaing, punkt 20).

36 Vad gäller ett utvisningsbeslut skulle en sådan tolkning dessutom på ett omotiverat sätt missgynna en person som redan lagligen vistas på en medlemsstats territorium och vars situation följaktligen omfattas av artikel 9.1 i direktivet, i förhållande till en person som avvisas innan något uppehållstillstånd har utfärdats, vilket avses i punkt 2 i denna bestämmelse. Den sistnämnda personen skulle nämligen alltid ha möjlighet att erhålla ett yttrande medan den förstnämnda personen skulle ha denna möjlighet endast i de fall som nämns i artikel 9.1.

37 Den tredje frågan skall följaktligen besvaras på så sätt att artikel 9 i direktivet skall tolkas så, att de tre situationer som nämns i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen "[n]är rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]", även är tillämpliga inom ramen för punkt 2, nämligen när det ifrågasatta beslutet är ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om avvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd utfärdats.

Den fjärde och den femte frågan

38 Den hänskjutande domstolen vill genom den fjärde och den femte frågan i huvudsak få klarhet i om en medborgare i en medlemsstat, som med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet har förvägrats inresa i en annan medlemsstat, skall ha

tillgång till rättsmedel enligt artikel 8 i direktivet och, i förekommande fall, ha rätt att erhålla ett yttrande av den behöriga myndigheten enligt artikel 9 i detta direktiv beträffande de senare åtgärder som förhindrar hans inresa i denna stat, även om förstnämnda beslut inte varit föremål för överklagande eller yttrande.

39 Det skall i detta avseende erinras om att det följer av de principer som domstolen slog fast i den ovan nämnda domen i målet Adoui och Cornuaille, punkt 12, att en gemenskapsmedborgare som har avvisats från en annan medlemsstats territorium på nytt kan ansöka om uppehållstillstånd och att, om en sådan ansökan inges efter en rimlig tidsfrist, den måste prövas av den behöriga administrativa myndigheten i denna medlemsstat, vilken särskilt skall ta hänsyn till de grunder som personen i fråga anför, i syfte att visa att de omständigheter som rättfärdigade det första avvisningsbeslutet faktiskt har förändrats.

40 Beslut att förvägra en medborgare i en medlemsstat inresa i en annan medlemsstat utgör nämligen undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet. Ett sådant beslut kan följaktligen inte ha en obegränsad giltighetstid. En gemenskapsmedborgare, mot vilken ett sådant beslut har riktats, skall således ha rätt att begära att hans situation omprövas när han anser att de omständigheter som motiverade beslutet att vägra inresa i territoriet har undanröjts.

41 Denna prövning skall göras med beaktande av omständigheterna då ansökan inges. Den omständigheten att en gemenskapsmedborgare, i fråga om ett tidigare beslut, har underlåtit att överklaga beslutet eller att den oberoende behöriga myndigheten inte har avgett något yttrande enligt artikel 8 respektive 9 i direktivet kan inte utgöra hinder för prövningen av den nya ansökan som han har ingett.

42 Den berörde har till följd av en ny ansökan om inresa eller uppehållstillstånd, som har ingetts efter en rimlig tidsfrist räknad från det tidigare beslutet, rätt att få ett nytt beslut mot vilket han med stöd av artikel 8 och, i förekommande fall, artikel 9 i direktivet kan anlita rättsmedel.

43 Rätten att erhålla ett yttrande av en oberoende myndighet föreligger i samtliga av de situationer som den hänskjutande domstolen har åsyftat inom ramen för den femte frågan. De åtgärder som är berättigade med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall i enlighet med artikel 3.1 i direktivet nämligen uteslutande grundas på den berörda personens eget uppförande. Det är mot bakgrund av dessa överväganden inte nödvändigt att närmare undersöka de situationer som beskrivs i den femte frågan.

44 Den fjärde och den femte frågan skall således besvaras så, att en medborgare i en medlemsstat, som med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet har förvägrats inresa i en annan medlemsstat, skall ha tillgång till rättsmedel enligt artikel 8 i direktivet och, i förekommande fall, ha rätt att erhålla ett yttrande av den behöriga myndigheten, enligt artikel 9 i detta direktiv, beträffande ett nytt beslut av förvaltningsmyndigheten i anledning av en ansökan som denne medborgare har ingett efter en rimlig tidsfrist räknad från det senaste beslutet att vägra honom inresa i territoriet.

Rättegångskostnader

45 De kostnader som har förorsakats den brittiska och den franska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 3 februari 1995 förts vidare av High Court of Justice, Queen's Bench Division — följande dom:

1) **Artikel 8 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa skall tolkas så, att om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt denna bestämmelse, om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med avseende på förvaltningsbeslut i allmänhet.**

2) **Artikel 9 i direktiv 64/221 skall tolkas så, att de tre situationer som nämns i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen "[n]är rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]", även är tillämpliga inom ramen för punkt 2, nämligen när det ifrågasatta beslutet är ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om avvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd utfärdats.**

3) **En medborgare i en medlemsstat, som med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet har förvägrats inresa i en annan medlemsstat, skall ha**

tillgång till rättsmedel enligt artikel 8 i direktivet och, i förekommande fall, ha rätt att erhålla ett yttrande av den behöriga myndigheten enligt artikel 9 i detta direktiv beträffande ett nytt beslut av förvaltningsmyndigheten i anledning av en ansökan som denne medborgare ingett efter en rimlig tidsfrist räknad från det senaste beslutet att vägra honom inresa i territoriet.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juni 1997.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande