YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
30 päivänä marraskuuta 1995 *

Asiassa C-175/94,

jonka Court of Appeal (Lontoo) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **John Gallagher**

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 tulkinnasta (EYVL 1964, 56, s. 850),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. N. Kakouris, tuomarit G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler ja P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— John Gallagher edustajanaan Robin Allen, QC, barrister Peter Duffy ja barrister Tim Eicke, solicitor Stephen Grozzin valtuuttamina,

— Yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins avustajinaan David Pannick, QC, ja barrister Mark Shaw,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Christopher Docksey,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan John Gallagherin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission esittämät huomautukset 13.7.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.10.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Court of Appeal on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 10.2.1994 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 24.6.1994, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti kaksi 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 1964, 56, s. 850, jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

2 Nämä ennakkoratkaisukysymykset esitettiin Gallagherin nostamaan kanteeseen perustuvan oikeudenkäynnin yhteydessä Court of Appealissa; kanne koski Secretary of Staten (Englannin sisäministeriö, jäljempänä ministeriö) vuoden 1989 Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Actin (terrorismin ehkäisemisestä annettu laki, väliaikaiset säännökset) 7 pykälän 1 ja 2 momentin nojalla tekemää karkotuspäätöstä.

3 Lain 7 pykälässä säädetään seuraavaa:

"1) Jos Secretary of State on vakuuttunut siitä, että henkilö

a) tekee tämän lain tässä osassa tarkoitetun terroriteon, valmistelee sitä tai yllyttää siihen taikka on tehnyt tällaisen teon, valmistellut sitä tai yllyttänyt siihen

—— se voi tehdä tätä henkilöä koskevan karkotuspäätöksen.

2) Tässä artiklassa tarkoitetulla karkotuspäätöksellä tarkoitetaan päätöstä, jolla henkilöä kielletään oleskelemasta Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai saapumasta sinne."

4 Lain liitteessä 2 säädetään mahdollisuudesta esittää karkotuspäätöstä koskevia huomautuksia. Liitteen 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"3) 1) Jos henkilö, jota karkotuspäätös koskee ja jolle tämä päätös on annettu tiedoksi, vastustaa tätä päätöstä, hän voi

a) esittää kirjalliset huomautuksensa perusteluineen Secretary of Statelle

ja

b) pyytää huomautuksissaan henkilökohtaista tapaamista Secretary of Staten 5 alakohdan mukaisesti nimeämän henkilön tai henkilöiden kanssa.— —

5) Jos henkilö käyttää näitä oikeuksiaan hänelle asetetussa määräajassa, asia siirretään Secretary of Staten nimeämän yhden tai useamman henkilön käsiteltäväksi.

4) 1) Kun ministeriö saa 3 kohdan mukaiset karkotuspäätöstä koskevat huomautukset, sen on käsiteltävä asia uudelleen niin pian kuin se kohtuullisesti tarkastellen on mahdollista sen jälkeen kun se on saanut huomautuk-

set ja selvityksen kyseisen kohdan mukaisesti järjestetystä tähän asiaan liittyvästä tapaamisesta.

2) Käsitellessään asiaa uudelleen tämän kohdan mukaisesti Secretary of State ottaa huomioon kaikki ne seikat, joilla on merkitystä asiassa ja erityisesti

a) 3 kohdan mukaisesti sille esitetyt asiaa koskevat huomautukset;

b) sen henkilön tai niiden henkilöiden lausunnon, jonka tai joiden käsiteltäväksi asia siirrettiin kyseisen kohdan mukaisesti;

ja

c) kyseisen kohdan mukaisesti järjestetystä tapaamisesta laaditun selvityksen."

5 Vuonna 1983 Irlannin kansalainen Gallagher tuomittiin Irlannissa kolmeksi vuodeksi vankeuteen kahden ampuma-aseen laittomasta hallussapidosta. Toukokuun 1987 ja syyskuun 1989 välisenä aikana Gallagher tuli Yhdistyneeseen kuningaskuntaan työnhakutarkoituksessa. Hän työskenteli Yhdistyneessä kuningaskunnassa huhtikuusta 1990 syyskuuhun 1991.

6 Gallagher pidätettiin 24.9.1991 vuoden 1989 lain 14 pykälän nojalla. Hänelle annettiin 27.9.1991 tiedoksi lain 7 pykälään perustuva karkotuspäätös, koska ministeriö

oli vakuuttunut, että "hän oli tehnyt Pohjois-Irlannin asioihin liittyvän terroriteon, valmistellut sitä tai yllyttänyt siihen".

7 Karkotuksensa jälkeen Gallagher ilmoitti vastustavansa karkotuspäätöstä lain liitteessä 2 olevan 3 kohdan 1 alakohdan mukaisesti; hän lähetti ministeriölle kirjalliset huomautukset, joissa hän esitti syyt siihen, miksi hän vastusti päätöstä, ja pyysi henkilökohtaista tapaamista ministeriön nimeämän henkilön kanssa; tapaaminen järjestettiin Ison-Britannian Dublinin suurlähetystössä 6.12.1991. Tässä tapaamisessa ministeriön nimeämä henkilö ei paljastanut henkilöllisyyttään eikä kertonut karkotuksen syitä. Ministeriö käsitteli asiaa uudelleen liitteessä 2 olevan 4 kohdan nojalla, mutta ei kuitenkaan muuttanut päätöstään.

8 Gallagher nosti kanteen, joka koski karkotuspäätöstä, kieltäytymistä kumota päätös, tapaamiseen osallistuneen henkilön nimeämistä ja tämän henkilön päätöstä olla ilmaisematta henkilöllisyyttään. Muutoksenhaun yhteydessä Gallagher totesi, että hänet oli karkotettu Yhdistyneestä kuningaskunnasta vastoin direktiivin 9 artiklassa asetettuja edellytyksiä ennen kuin hän pystyi esittämään päätöstä koskevat huomautuksensa ja tapaamaan ministeriön nimeämän henkilön. Lisäksi tämä henkilö ei ollut tällaisen nimeämisen vuoksi toimivaltainen antamaan 9 artiklan mukaista lausuntoa.

9 Koska Court of Appeal ei ollut varma tämän säännöksen tulkinnasta, se päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kielletäänkö 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa Secretary of State for the Home Departmentia tekemästä vuoden 1989 *Pre-*

*vention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*in 7 pykälän mukaista karkotuspäätöstä ennen kuin se on saanut toimivaltaisen viranomaisen lausunnon, kun vuoden 1989 lain liitteen 2 asiaa koskevissa säännöksissä säädetään seuraavaa:

a) henkilöllä, jota kyseinen päätös koskee, on oikeus esittää huomautuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle, ja

b) jos tällaisia huomautuksia esitetään, Secretary of Staten on otettava tämän toimivaltaisen viranomaisen lausunto huomioon ja tarkasteltava uudelleen karkotuspäätöksen perusteluja ennen kuin kyseinen henkilö karkotetaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta (paitsi milloin henkilö itse suostuu lähtemään)?

2) Voiko Secretary of State for the Home Departmentin nimeämä henkilö olla 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen?"

10 Näissä kysymyksissä Court of Appeal viittaa direktiivin 9 artiklaan täsmentämättä kuitenkaan, onko tarkoitus saada yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu tämän säännöksen 1 vai 2 kohdan tulkinnasta.

11 Komissio toteaa huomautuksissaan, että koska Irlannin kansalaisia koskevassa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei edellytetä, että näillä on oltava oleskelulupa voidakseen asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa, päätös karkottaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa työskentelevä Irlannin kansalainen, jolla ei ole oleskelulupaa, kuuluu direktiivin 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus yhtyi tähän näkemykseen suullisessa käsittelyssä.

12 Direktiivin 9 artiklassa säädetään:

"1) Jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhaun johdosta annetulla päätöksellä 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.

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."

13 Direktiivin 9 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että sen 1 kohta koskee sellaista karkotuspäätöstä, jolla oleskeluluvan haltija karkotetaan jäsenvaltion alueelta, kun taas 2 kohta koskee ennen tällaisen luvan antamista tehtyä karkotuspäätöstä.

14 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan sellaisia tapauksia, joissa jäsenvaltion kansalainen jo oleskelee laillisesti toisen jäsenvaltion alueella. Tilanne on tällainen

esimerkiksi silloin, kun on kyse henkilöstä, jolla on oleskelulupa, mutta myös silloin, kun on kyse toisen jäsenvaltion kansalaisesta, jolla ei oleskeluvaltion lainsäädännön mukaan tarvitse olla oleskelulupaa. Tämän vuoksi tätä säännöstä sovelletaan myös karkotuspäätökseen, jolla tällainen kansalainen karkotetaan jäsenvaltion alueelta.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

15 Ensimmäisessä kysymyksessä Court of Appeal kysyy pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto voidaan antaa karkotuspäätöksen jälkeen, koska henkilön, jota asia koskee, valittaessa päätöksestä päätöksen tekevän viranomaisen on kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käsiteltävä päätöstä uudelleen tämän lausunnon perusteella.

16 Tämän osalta on syytä korostaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdalla on tarkoitus varmistaa prosessuaalinen vähimmäissuoja sellaisille henkilöille, joita päätös olla uudistamatta oleskelulupaa koskee, tai henkilöille, joilla on oleskelulupa mutta jotka karkotetaan maasta. Tätä säännöstä sovelletaan silloin, kun muutoksenhakumahdollisuutta ei ole tai kun muutoksenhaku koskee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, ja sen mukaan tämä toimivaltainen viranomainen ei saa olla sama kuin karkotuspäätöksen tehnyt viranomainen. Henkilön, jota asia koskee, on voitava tässä viranomaisessa puolustautua ja hänellä on oltava oikeus käyttääavustajaa tai asiamiestä apunaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti (ks. erityisesti asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, Kok. 1990, I-3763, 62 kohta).

17 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla toimivaltaisen viranomaisen osallistumisella asian käsittelyyn on tarkoitus mahdol-

listaa se, että kaikkia tosiseikkoja ja olosuhteita voidaan tarkastella tyhjentävästi, mukaan lukien suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus ennen lopullisen päätöksen tekemistä (asiat 115/81 ja 116/81, Adoi ja Cornuaille, tuomiot 18.5.1982, Kok. 1982, s. 1665, 15 kohta sekä asia 131/79, Santillo, tuomio 22.5.1980, Kok. 1980, s. 1585, 12 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös täsmentänyt, että kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta hallintoviranomainen voi tehdä päätöksensä vasta toimivaltaisen viranomaisen annettua asiasta lausuntonsa (asia 98/79, Pecastaing, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 691, 17 kohta ja em. asiassa Dzodzi annettu tuomio, 62 kohta).

18 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa asetettu tavoite saavutetaan, jos henkilö, jota asia koskee, voi käyttää direktiivissä mainittuja oikeuksia. Laki kuitenkin tässä tapauksessa mahdollistaa sen, että henkilöt, joita karkotuspäätös koskee, voivat esittää huomautuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle, ja siinä velvoitetaan ministeriö ottamaan tarvittaessa tämän viranomaisen antama lausunto huomioon ja tarkastelemaan uudelleen, onko sen päätös perusteltu, ennen kuin kyseinen henkilö karkotetaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

19 Tätä perustelua ei voida hyväksyä.

20 Kuten julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 19 kohdassa, 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 pyytää, eli jos hän on esittänyt asiassa huomautuksensa.

21 Jos 9 artiklan 1 kohtaa tulkittaisiin siten kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on tehnyt, 2 kohdassa mainittu sääntö menettää erikoislaatuisuutensa suhteessa tämän artiklan 1 kohdassa olevaan sääntöön.

22 Tämän vuoksi ensimmäiseen kysymykseen on syytä vastata, että direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä kielletään hallintoviranomaista kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tekemästä karkotuspäätöstä ennen kuin toimivaltainen viranomainen on antanut asiasta lausuntonsa.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

23 Toisessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, estetäänkö direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa se, että karkotuspäätöksen tekevä viranomainen nimeää tässä säännöksessä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen.

24 Tämän osalta on syytä todeta, että direktiivissä ei täsmennetä tapaa, jolla 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen nimetään. Direktiivissä ei edellytetä, että tällä viranomaisella on tuomiovaltaa tai että se koostuu tuomareista. Siinä ei myöskään edellytetä, että toimivaltaisen viranomaisen jäsenet nimitetään tietyksi ajaksi. Olennaista on toisaalta se, että korostetaan sitä, että viranomaisen on hoidettava tehtäväänsä täysin riippumattomasti, ja että se ei ole suoraan tai välillisesti direktiivissä tarkoitettuja toimenpiteitä toteuttavan viranomaisen valvonnassa, ja toisaalta, että viranomainen noudattaa menettelyä, joka mahdollistaa sen, että henkilö, jota asia koskee, voi puolustautua (em. asiassa Dzodzi annettu tuomio, 65 kohta ja asioissa Adoui ja Cornuaille annettu tuomio, 16 kohta). Kansallisen tuomioistuimen on kussakin asiassa arvioitava, täyttyvätkö nämä vaatimukset.

25 Direktiivissä säädetyn järjestelmän tavoitteista seuraa, että toimivaltaisen viranomaisen antaman lausunnon muotoseikkojen osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että päätös annetaan asianmukaisella tavalla tiedoksi sille, jota asia koskee, mutta tämä ei edellytä sitä, että lausunnossa mainitaan nimeltä viranomaisen jäsenet tai heidän ominaisuutensa (em. asiassa Adoui ja Cornuaille annettu tuomio, 18 kohta), koska tällä nimeämisellä on merkitystä vain sen osalta, että kansallinen tuomioistuin voi arvioida viranomaisten jäsenten riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

26 Tämän vuoksi toiseen kysymykseen on syytä vastata, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa ei estetä sitä, että tässä säännöksessä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen nimeää sama hallintoviranomainen kuin se, joka tekee karkotuspäätöksen, jos voidaan olla varmoja, että tämä nimetty viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana sellaisen viranomaisen valvonnasta, jonka tehtävänä on huolehtia direktiivissä tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisesta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kussakin tapauksessa, täyttyvätkö nämä vaatimukset.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Court of Appealin 10.2.1994 tekemällä päätöksellä esittämät ennakkoratkaisukysymykset 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 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että hallintoviran-

omainen ei voi kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tehdä karkotuspäätöstä ennen kuin toimivaltainen viranomainen on antanut lausuntonsa.

2) Edellä mainitun direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdassa ei estetä sitä, että tässä säännöksessä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen nimeää sama hallintoviranomainen kuin se, joka tekee karkotuspäätöksen, jos voidaan olla varmoja, että tämä nimetty viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana sellaisen viranomaisen valvonnasta, jonka tehtävänä on huolehtia direktiivissä tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisesta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kussakin tapauksessa, täyttyvätkö nämä vaatimukset.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä marraskuuta 1995.

R. Grass C. N. Kakouris

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja