DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 30 november 1995 *

I mål C-175/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Court of Appeal (Förenade konungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiggjorda målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department

ex parte: **John Gallagher**

angående tolkningen av 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 (EGT nr 56, 1964, s. 850),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av C.N. Kakouris, avdelningsordförande, G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler och P.J.G. Kapteyn (referent), domare,

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: L. Hewlett, byrådirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— John Gallagher, genom Robin Allen, QC, Peter Duffy och Tim Eicke, barristers, befullmäktigade av Stephen Grozz, solicitor,

— Förenade konungarikets regering, genom John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av David Pannick, QC, och Mark Shaw, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Christopher Docksey vid rättstjänsten, egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att John Gallagher, Förenade konungarikets regering och kommissionen har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 13 juli 1995,

och efter att den 12 oktober 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Court of Appeal har genom beslut av den 10 februari 1994, som inkom till domstolen den 24 juni samma år, enligt artikel 177 i EG-fördraget begärt ett förhandsavgörande i två frågor angående tolkningen av 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 (EGT nr 56, 1964, s. 850, nedan kallat "direktivet").

2 Dessa frågor har uppkommit i en talan som John Gallagher har väckt vid Court of Appeal mot ett beslut att utvisa honom som fattats av Secretary of State for the Home Department (nedan kallad "Secretary of State") i enlighet med artikel 7.1 och 7.2 i Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (lag om förebyggande av terrorism (tillfälliga bestämmelser) från 1989, nedan kallad "lagen").

3 I artikel 7 i lagen föreskrivs följande:

"1. Om Secretary of State finner det styrkt att en person

a) medverkar eller har medverkat till att begå, förbereda eller anstifta terrorhandlingar som omfattas av detta avsnitt i lagen

... kan Secretary of State fatta ett beslut om utvisning av personen i fråga.

2. Med beslut om utvisning avses i denna artikel ett beslut genom vilket en person förbjuds att uppehålla sig i eller resa in i Förenade konungariket"

4 I bilaga 2 till lagen föreskrivs en möjlighet att anföra klagomål mot utvisningsbeslut. Punkterna 3 och 4 är avfattade enligt följande:

"3. 1) Om den person som har delgivits ett beslut om att han skall utvisas har invändningar mot detta beslut, kan han

a) till Secretary of State inge skriftligt klagomål med uppgifter om skälen till invändningarna

och

b) till detta klagomål foga en begäran om ett personligt samtal med den eller de personer som utses av Secretary of State enligt femte stycket nedan...

5) Om en person utövar dessa rättigheter inom den fastställda fristen, skall ärendet underställas en eller flera personer, som utses av Secretary of State, för yttrande.

...

4. 1) När Secretary of State mottar klagomål mot ett beslut om utvisning enligt punkt 3 ovan, skall han ta upp ärendet till förnyad prövning så snart som

det rimligtvis är möjligt efter det att han har mottagit klagomålet och varje redogörelse för de samtal i ärendet som beviljats enligt punkt 3.

2) Vid en förnyad prövning av ärendet enligt denna punkt skall Secretary of State ta hänsyn till alla de uppgifter som han finner relevanta, särskilt

a) det klagomål i ärendet som han har mottagit i enlighet med punkt 3 ovan,

b) yttrandet från den eller de personer som har underställts ärendet i enlighet med punkt 3,

och

c) redogörelse för varje samtal i ärendet som beviljas enligt punkt 3."

5 John Gallagher, som är irländsk medborgare, dömdes år 1983 på Irland till tre års fängelse för att ha innehaft två gevär för olaga syften. Under perioden maj 1987 —

september 1989 reste han till Förenade konungariket för att söka anställning där. Han arbetade där under perioden april 1990 — september 1991.

6 Den 24 september 1991 arresterades John Gallagher i enlighet med artikel 14 i 1989 års lag. Den 27 september samma år delgavs han ett beslut om utvisning på grundval av artikel 7 i lagen, vilket motiverades med att Secretary of State fann det styrkt att han "medverkade till att begå, förbereda eller anstifta terrorhandlingar i förbindelse med Nordirland".

7 Efter att ha utvisats invände John Gallagher mot utvisningsbeslutet med stöd av punkt 3.1 i bilaga 2 till lagen. Han ingav skriftligt klagomål till Secretary of State, i vilket han redogjorde för skälen till sina invändningar, och begärde ett personligt samtal med en av Secretary of State utsedd person. Ett sådant samtal ägde rum på brittiska ambassaden i Dublin den 6 december 1991. Vid samtalet uppgav den person som hade utsetts av Secretary of State inte sin identitet och han lämnade inte heller några uppgifter om skälen till utvisningen. I enlighet med punkt 4 i bilaga 2 till lagen tog Secretary of State upp ärendet till ny prövning, dock utan att ändra beslutet.

8 John Gallagher väckte talan mot utvisningsbeslutet, vägran att återkalla detta, utnämningen av den rådgivare med vilken samtalet ägde rum samt mot beslutet att inte uppge rådgivarens identitet. John Gallagher gjorde i sin talan bland annat gällande att han i strid med kraven i artikel 9 i direktivet hade utvisats ur Förenade konungariket innan han ens hade kunnat anföra klagomål mot beslutet och träffa den person som utsetts av Secretary of State. John Gallagher ansåg för övrigt att denna person inte var behörig att avge yttrande enligt nämnda artikel 9, på grund av det sätt på vilket han hade utsetts.

9 Då Court of Appeal ställde sig tveksam till hur denna bestämmelse skall tolkas, har den beslutat att begära ett förhandsavgörande av domstolen för att få svar på följande frågor:

"1. Innebär artikel 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 att Secretary of State for the Home Department inte får fatta ett beslut om utvisning

enligt artikel 7.1 och 7.2 i Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 innan han har erhållit ett yttrande från en 'behörig myndighet', när det i de relevanta bestämmelserna i bilaga 2 till 1989 års lag föreskrivs att

a) en person som är föremål för ett sådant beslut har rätt att anföra klagomål till en behörig myndighet, och

b) Secretary of State är i händelse av en sådan anmälan skyldig att ta ställning till den behöriga myndighetens yttrande och på nytt pröva om utvisningsbeslutet är välgrundat, innan den berörda personen utvisas från Förenade konungariket (om inte denna person samtycker till att lämna Förenade konungariket).

2. Medför den omständigheten att en person har utsetts av Secretary of State for the Home Department att han inte kan vara en 'behörig myndighet' på det sätt som avses i artikel 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964"?

10 Court of Appeal har i sina frågor hänvisat till artikel 9 i direktivet, utan att närmare ange om begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 1 eller punkt 2 i denna bestämmelse.

11 Kommissionen har i sitt yttrande gjort gällande att eftersom irländska medborgare enligt Förenade konungarikets lagstiftning inte är skyldiga att inneha uppehållstillstånd för att få vistas i landet, omfattas beslutet att utvisa en irländsk medborgare som arbetar i Förenade konungariket och som inte har erhållit något uppehållstillstånd av tillämpningsområdet för artikel 9.1 i direktivet. Förenade konungarikets regering har vid sammanträdet anslutit sig till denna tolkning.

12 Artikel 9 i direktivet har följande lydelse:

"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 inhibition ['upphävande' i direktivet, övers. anm.], 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 den behöriga 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 tillståndet 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".

13 Av ordalydelsen i artikel 9 i direktivet framgår att punkt 1 gäller beslut om utvisning från en medlemsstats territorium av en innehavare av uppehållstillstånd, medan punkt 2 rör beslut om utvisning som fattas innan ett sådant tillstånd har utfärdats.

14 Härav följer att artikel 9.1 avser det fall då en medborgare från en medlemsstat redan lagligen uppehåller sig på en annan medlemsstats territorium. Detta omfattar

inte bara innehavare av uppehållstillstånd, utan även medborgare från en annan medlemsstat som enligt värdlandets lagstiftning inte är skyldig att inneha uppehållstillstånd. Följaktligen är denna bestämmelse också tillämplig på ett beslut att utvisa en sådan medborgare från en medlemsstats territorium.

Den första frågan

15 Court of Appeal har genom sin första fråga i huvudsak önskat få veta om artikel 9.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att den behöriga myndighetens yttrande kan avges efter det att beslutet om utvisning har fattats, med tanke på att den administrativa myndighet som har fattat beslutet, med undantag för brådskande fall, är skyldig att i händelse av ett klagomål från den berörda personen ompröva sitt beslut mot bakgrund av detta yttrande.

16 Det bör i detta hänseende erinras om att enligt en fast rättspraxis är syftet med artikel 9.1 i direktivet att säkerställa att vissa minimikrav iakttas vid förfarandet med avseende på personer som har vägrats förnyat uppehållstillstånd eller som är innehavare av uppehållstillstånd och drabbas av ett beslut om utvisning. I denna bestämmelse — som skall tillämpas när det saknas möjlighet att överklaga till domstol, när ett sådant överklagande bara kan avse frågan om beslutet har laga giltighet eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition — föreskrivs ett ingripande från en annan behörig myndighet än den som är bemyndigad att fatta beslut. Den berörda personen skall ha möjlighet att försvara sig inför denna myndighet och att få juridisk hjälp eller juridiskt ombud enligt de villkor som föreskrivs i den nationella lagstiftningen (se bland annat domen av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, Rec. s. I-3763, punkt 62).

17 Som domstolen redan har påpekat skall ingripandet från den "behöriga myndighet" som avses i artikel 9.1 göra det möjligt att få en uttömmande prövning av alla

fakta och omständigheter, inklusive frågan om den planerade åtgärden är lämplig, innan det fattas ett slutgiltigt beslut (dom av den 18 maj 1982, Adoui och Cornuaille, 115/81 och 116/81, Rec. s. 1665, punkt 15, och dom av den 22 maj 1980, Santillo, 131/79, Rec. s. 1585, punkt 12). Domstolen har också betonat att med undantag för brådskande fall får den administrativa myndigheten inte fatta beslut förrän efter det att den behöriga myndigheten har avgivit sitt yttrande (dom av den 5 mars 1980, Pecastaing, 98/79, Rec. s. 691, punkt 17, och ovannämnda dom Dzodzi, punkt 62).

18 Enligt Förenade konungarikets regering har syftet med artikel 9.1 i direktivet uppnåtts om den berörda personen kan utöva de rättigheter som fastställs i bestämmelsen. Enligt lagen skall i detta fall personer som är föremål för ett utvisningsbeslut ha möjlighet att anföra klagomål till en behörig myndighet, varvid Secretary of State är skyldig att ta ställning till yttrandet från denna myndighet och på nytt pröva om beslutet är välgrundat, innan den berörda personen utvisas från Förenade konungariket.

19 Denna argumentation kan inte godtas.

20 Som generaladvokaten har anmärkt i punkt 19 i sitt förslag, består nämligen skillnaden mellan punkt 1 och punkt 2 i artikel 9 just i det faktum att i de fall som avses i punkt 1 skall yttrandet inhämtas innan beslutet fattas, medan yttrandet i de fall som avses i punkt 2 inhämtas efter beslutsfattande och endast på begäran av den berörda personen om han invänder mot beslutet.

21 Om artikel 9.1 tolkades som regeringen för Förenade konungariket har förordat, skulle dock bestämmelsen i punkt 2 förlora sin specifika innebörd i förhållande till punkt 1 i denna artikel.

22 Svaret på den första frågan är följaktligen att artikel 9.1 i direktiv 64/221 skall tolkas på så sätt att den administrativa myndigheten inte, utom i brådskande fall, får fatta beslut om utvisning innan en behörig myndighet har avgivit yttrande.

Den andra frågan

23 Den nationella domstolen har med sin andra fråga önskat få veta om artikel 9.1 i direktivet utgör ett hinder mot att den behöriga myndighet som är i fråga i denna bestämmelse utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslutet om utvisning.

24 Det bör i detta hänseende erinras om att direktivet inte innehåller några närmare uppgifter om hur den behöriga myndighet som avses i artikel 9 skall utses. Det ställs inte något krav på att denna myndighet skall vara en domstol eller vara sammansatt av domare. Det ställs inte heller något krav på att den behöriga myndighetens tjänstemän skall utses för en bestämd period. Det avgörande är dels att det är klart fastställt att myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet och att den inte, vare sig direkt eller indirekt, vid utövandet av dessa uppgifter är underkastad någon kontroll från den myndighet som är bemyndigad att vidta de i direktivet föreskrivna åtgärderna, dels att myndigheten tillämpar ett förfarande som gör det möjligt för den berörda personen att försvara sig enligt de villkor som fastställs i direktivet (de ovan nämnda domarna i målen Dzodzi, punkt 65, och i målet Adoui och Cornuaille, punkt 16). Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra om dessa krav är uppfyllda.

25 Vad beträffar formen för den behöriga myndighetens yttrande, följer det av ändamålet med det system som fastställs i direktivet att yttrandet skall delges den berörda personen, men det ställs inte något krav på att myndighetens tjänstemän skall anges med namn eller befattning i yttrandet (den ovan nämnda domen i målet Adoui och Cornuaille, punkt 18), eftersom den enda betydelsen av en sådan identifikation är att göra det möjligt för den nationella domstolen att bedöma om myndighetens tjänstemän är oavhängiga och opartiska.

26 Svaret på den andra frågan är således att artikel 9.1 i direktivet inte utgör något hinder för att den behöriga myndighet som avses i denna bestämmelse utses av samma administrativa myndighet som den vilken fattar beslutet om utvisning, förutsatt att den förra myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet och utan att vara underkastad någon kontroll från den myndighet som är bemyndigad att vidta de i direktivet föreskrivna åtgärderna. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra om dessa krav är uppfyllda.

Rättegångskostnader

27 De kostnader som har förorsakats Förenade konungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som 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 (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 10 februari 1994 förts vidare av Court of Appeal — följande dom:

1) Artikel 9.1 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 på så sätt att den administrativa myndighe-

ten inte, utom i brådskande fall, får fatta beslut om utvisning innan en behörig myndighet har avgivit yttrande.

2) Artikel 9.1 i ovannämnda direktiv 64/221/EEG utgör inte något hinder för att den behöriga myndighet som avses i denna bestämmelse utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslutet om utvisning, förutsatt att den förra myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet och utan att vara underkastad någon kontroll från den myndighet som är bemyndigad att vidta de i direktivet föreskrivna åtgärderna. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra om dessa krav är uppfyllda.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 november 1995.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen