JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
30 päivänä maaliskuuta 2000 *

1. Yiadom, joka on alkuperältään ghanalainen Alankomaiden kansalainen, sai tilapäisen luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan odotettaessa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käsittelevät hänen maahantulolupaa koskevan hakemuksensa.

2. Secretary of State for the Home Department ilmoitti suoritetun tutkinnan jälkeen Yiadomille, että häneltä oli yleiseen järjestykseen perustuvilla syillä oikeudellisessa merkityksessä evätty lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Yiadomin väitetään aiemmin avustaneen muiden henkilöiden laitonta maahantuloa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Lisäksi hänelle ilmoitettiin, että hän todennäköisesti syyllistyisi uudelleen samaan tekoon, mikä oli perusteena maahantuloa koskevalle epäävälle päätökselle.

3. Kansallisen oikeuden mukaisiin muutoksenhakukeinoihin sisältyy "out of country right of appeal", jonka erityinen piirre on, että sitä voidaan käyttää vain, kun asianomainen ei ole kyseisen valtion alueella.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

4. Yiadom aikoo käyttää hyväkseen tätä muutoksenhakukeinoa mutta riitauttaa hänelle asetettujen vaatimusten lainmukaisuuden.

5. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tekemistä kysymyksistä keskeisin koskee yhteisön kansalaisen oikeutta oleskella jäsenvaltion alueella hakeakseen muutosta häntä koskevaan maahantulon epäävään päätökseen. Jäljempänä on kuitenkin nähtävissä, että mainitunlaisiin kysymyksiin annettava vastaus riippuu suurelta osin siitä, *millainen päätös asianomaisen henkilön osalta on tehty* pääasiassa.

I Sovellettava lainsäädäntö

Direktiivi 64/221/ETY

6. Kyseisen 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin tarkoituksena on yhteensovittaa ulkomaalaisten

liikkumista ja oleskelua kyseisessä maassa koskevat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvat erityistoimenpiteet. [1]

7. Direktiivi koskee kaikkia toimenpiteitä, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät mainituilla perusteilla ja jotka koskevat maahantuloa, oleskeluluvan myöntämistä tai uudistamista tai maastakarkotusta. [2]

8. Direktiivin erään tärkeimmän päämäärän mukaan " — — kussakin jäsenvaltiossa muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla tulee olla käytössään riittävät oikeussuojakeinot hallintoviranomaisten näissä asioissa tekemiin päätöksiin nähden". [3]

9. Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa: "Asianomaisella tulee olla kaikkien maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla."

10. Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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."

1 — EYVL 1964, 56, s. 850, jäljempänä "direktiivi".
2 — Direktiivin 2 artiklan 1 kohta.
3 — Kolmas perustelukappale.

Kansallinen lainsäädäntö

11. Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1994 Immigration (European Economic Area) Orderin (Euroopan talousaluetta koskeva ulkomaalaisasetus) 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Jollei 15 §:n 1 momentista muuta johdu, ETA-kansalainen pääsee Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle esittämällä maahan saapuessaan jonkin toisen ETA-valtion myöntämän voimassa olevan kansallisen henkilöllisyystodistuksen tai passin."

12. Saman asetuksen 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Henkilöllä ei ole oikeutta päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 3 §:n nojalla, jos maahanpääsy on perusteltua evätä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka kansanterveyden suojelemiseksi — — kyseisellä henkilöllä on samat oikeudet hakea muutosta maahanpääsyn epäämiseen kuin henkilöllä, jonka maahantulo on evätty ja joka voi hakea muutosta vuoden 1971 lain 13 §:n 1 momentin nojalla, mutta hän ei voi hakea muutosta ennen kuin hän on poistunut Yhdistyneestä kuningaskunnasta."

13. Vuoden 1971 Immigration Actin (ulkomaalaislaki) 13 §:n mukaan henkilöllä, jolta on evätty pääsy Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, on oikeus valittaa tästä päätöksestä adjudicatorille.[4] Saman säännöksen 3 momentin mukaan hänen valitusoikeutensa on niin sanottu "out of country -valitusoikeus", mikä merkitsee sitä, että kyseistä oikeutta voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun asianomainen on poistunut Yhdistyneestä kuningaskunnasta, ellei hänellä ole voimassa olevaa maahantulolupaa tai työlupaa.[5]

14. Vuoden 1971 Immigration Actin toisen liitteen 16 ja 21 kohdassa säädetään lisäksi, että henkilöä, jonka osalta saatetaan suorittaa tutkinta, voidaan pitää säilöönotettuna maahantuloviraston virkamiehen määräysvallassa odotettaessa hänen asiansa tutkimista ja maahantuloa koskevan myönteisen tai kielteisen päätöksen tekemistä. Säilöönoton sijasta voidaan päättää, että henkilö, joka voitaisiin ottaa säilöön, voidaan maahantuloviraston virkamiehen kirjallisella luvalla päästää tilapäisesti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ilman säilöönottoa tai päästää vapaaksi. Tällainen tilapäinen maahanpäästäminen voi sisältää rajoituksia, jotka voivat koskea muun muassa työntekoa palkattuna työntekijänä tai itsenäistä ammatinharjoittamista.

4 — Lain 13 §:n 1 momentti.

5 — Lain 13 §:n 3 momentti. Adjudicatorin päätöksistä voidaan vuoden 1971 Immigration Actin mukaan valittaa Immigration Appeal Tribunalille. Tämä ylimääräinen muutoksenhakukeino mahdollistaa siten valittamisen oikeuskysymyksen osalta Court of Appealille edellyttäen, että tuomioistuin antaa siihen luvan (vuoden 1993 Asylum and Immigration Appeals Actin 9 artikla (laki oikeussuojakeinoista turvapaikkaoikeus- ja maahanmuuttoasioissa)).

15. Vuoden 1971 Immigration Actin 11 §:n 1 momentin mukaan henkilön, joka ei muuten ole tullut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ei voida katsoa tulleen kyseiselle alueelle niin kauan kuin hän on säilöönotettuna tai tilapäisellä luvalla Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai tilapäisesti vapaana kyseisen lain toisen liitteen nojalla myönnettyjen valtuuksien perusteella.

16. Edellä kuvaillut oikeussuojakeinot on Yhdistyneessä kuningaskunnassa erotettava tuomioistuimien suorittamaa laillisuusvalvontaa koskevasta hakemuksesta (Application for judicial Review), jonka perusteella yleiset tuomioistuimet voivat tutkia julkisten viranomaisten päätösten lainmukaisuuden. Kyseinen yleinen tuomioistuin on Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa High Court of Justice. [6]

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

17. Yiadom tuli Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 7.8.1995. [7] Hänen seurassaan oli Ghanan kansalainen, jonka hän väitti valheellisesti olevan tyttärensä. Viimeksi mainittu palautettiin Ghanaan, kun taas Yiadom sai tilapäisen luvan tulla maahan sillä ehdolla, että hän ei ottaisi vastaan työtä. Maahantulon epäämistä koskevan päätöksen teki Secretary of State 3.3.1996.

18. Yiadomin maahantulon epäämisen seurauksena tilapäisen oleskeluluvan voimassaoloa jatkettiin ja 31.5.1996 poistettiin työluvan saamista koskeva rajoitus odotettaessa asianomaisen tekemän valituksen käsittelyä.

19. Yiadom oli 17.5.1996 saanut luvan hakea muutosta Secretary of Staten antamaan päätökseen High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionilta (Crown Office). Kun tämä valitus hylättiin 8.7.1997, hän valitti Court of Appealiin (England & Wales). Yiadom väitti toisaalta, että hänen oleskelunsa ei muodosta todellista tai riittävän vakavaa uhkaa Yhdistyneen kuningaskunnan perustavanlaatuisille eduille, ja toisaalta, että on menettelyvirhe, että kansallisessa oikeudessa ei tunnusteta hänelle direktiivin 8 ja 9 artiklan mukaista oikeutta hakea muutosta adjudicatorilta siten, että hän on edelleen fyysisesti läsnä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (in-country right of appeal). Hän katsoo, että sellainen muutoksenhakuoikeus, jota voidaan käyttää vasta kun asianomainen, jolta on evätty lupa tulla jäsenvaltioon, on poistunut valtion alueelta (out-country right of appeal), on ristiriidassa mainittujen säännösten kanssa.

6 — Ks. yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, 17.6.1997 annettu tuomio (Kok. 1997 s. I-3343, 6 kohta) ja komission kirjallisten huomautusten ranskankielisen käännöksen sivu 9.

7 — Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan Yiadomille myönnettiin vuonna 1985 oleskelulupa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan viideksi vuodeksi (ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen s. 7). Koska asianomaisen tilanne oli muuttunut, kansallinen tuomioistuin katsoi selvitetyksi, että hänellä ei ollut voimassa olevaa maahantulolupaa, kun hän saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (kolmas kysymys).

III Ennakkoratkaisukysymykset

20. Koska Court of Appeal (England & Wales) katsoi, että asian ratkaiseminen edellyttää direktiivin tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kuusi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Sovelletaanko päätöksiin, jotka koskevat maahantuloa jäsenvaltion alueelle, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 8 ja 9 artiklaa, vai kuuluvatko maahantuloa koskevat päätökset vain 8 artiklan soveltamisalaan?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on, että maahantuloa jäsenvaltion alueelle saapumista koskeviin päätöksiin sovelletaan vain direktiivin 64/221/ETY 8 artiklaa, mutta ei 9 artiklaa, täyttyvätkö 8 artiklassa vahvistetut edellytykset, kun jäsenvaltion kansalaisella, jonka maahantulo toisen jäsenvaltion alueelle evätään yleisen järjestyksen perusteella, on kansallisen lain mukaan oikeus hakea muutosta tuomioistuimelta vasta poistuttuaan fyysisesti kyseisen jäsenvaltion alueelta?

3) Kun kansallisessa laissa säädetään, että

— toimivaltaiset viranomaiset voivat säilöön ottamisen sijaan päästää toisen jäsenvaltion kansalaisen, jolla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, väliaikaisesti maahan antamatta lupaa tämän henkilön maahantuloon kyseisen jäsenvaltion kansallisen lain mukaisesti; ja että

— toimivaltaiset viranomaiset voivat pitää kyseisen henkilön maahanpääsyä väliaikaisena, kunnes ne ovat päättäneet tosiseikkoihin perustuvat tutkimuksensa siitä, onko hänet poistettava jäsenvaltion alueelta yleisen järjestyksen perusteella,

onko direktiivin 64/221/ETY 8 ja/tai 9 artiklan soveltamiseksi sellainen

myöhemmin tehty päätös, jossa kyseisen henkilön 'maahantulo evätään' ja hänet määrätään poistettavaksi jäsenvaltion alueelta yleisen järjestyksen perusteella, maahantuloa jäsenvaltion alueelle koskeva päätös vai jäsenvaltion alueelta karkottamista koskeva päätös?

4) Muuttuuko kolmanteen kysymykseen annettava vastaus, jos toimivaltaisille kansallisille viranomaisille annetaan kansallisessa oikeudessa oikeus poistaa väliaikaisen maahanpääsyn edellytykseksi alun perin asetetut työntekoa koskevat rajoitukset ja jos kyseiset viranomaiset toimivat näin sen jälkeen, kun on tehty maahantulon epäämistä koskeva päätös, jota koskeva muutoksenhaku on vielä vireillä tuomioistuimessa?

5) Vaikuttaako kolmanteen kysymykseen annettavaan vastaukseen ja millä tavoin sen ajan pituus, joka on kulunut tehtäessä päätöstä a)'maahantulon epäämisestä' ja/tai b) tällaisen päätöksen täytäntöönpanosta poistamalla kyseinen henkilö jäsenvaltion alueelta?

6) Vaikuttaako viidenteen kysymykseen annettavaan vastaukseen ja millä tavoin se seikka, että 'maahantulon epäämistä' koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivästyminen johtuu sen lainmukaisuuden riitauttamisesta?"

IV Ennakkoratkaisukysymysten sisältö

21. Niiden epäselvyyksien välttämiseksi, jotka voivat aiheutua tietyin osin monimutkaisista tosiseikoista, on huomautettava, että pääasiassa katsotaan selvitetyiksi kaksi seikkaa.

22. Ensinnäkin Yiadom on yhteisön kansalainen, koska hän on Alankomaiden kansalainen. Tätä seikkaa ei kiistetä ja sen vahvistaa se, että kansallisen tuomioistuimen tekemissä ennakkoratkaisukysymyksissä pyydetään ohjetta direktiivin 64/221/ETY tulkintaan, jota sen 1 artiklan mukaan sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaisiin.

23. Toiseksi ennakkoratkaisupyynnön sen kohdan osalta, joka koskee kansallisen tuomioistuimen tarkoittamaa "yleistä oikeutta hakea muutosta" vastakohtana direktiivin 8 ja 9 artiklan mukaiselle muutoksenhakuoikeudelle, Court of Appeal toteaa, että ei ole epäilystäkään siitä, että Yiadomia koskeva yleiseen järjestykseen perustuva päätös on oikea. [8]

8 — Ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen s. 12.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei pyri esittämillään kysymyksillä, kuten niiden sanamuodosta ilmenee, saamaan selvyyttä hakijan maahantulon epäävän päätöksen perusteena olevista seikoista. Court of Appeal pyrkii ainoastaan saamaan ohjeita direktiivin 8 ja 9 artiklan tulkintaan, minkä vuoksi kyseinen pyyntö rajoittuu koskemaan niitä *muutoksenhakukeinoja*, joita voidaan käyttää toiseen jäsenvaltioon tulevaa yhteisön kansalaista koskevan päätöksen osalta.

24. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, sovelletaanko sellaiseen *päätökseen, joka koskee* yhteisön kansalaisen *maahantuloa* toiseen jäsenvaltioon, sekä direktiivin 8 että 9 artiklaa vai yksinomaan 8 artiklaa, koska ainoastaan 8 artiklassa viitataan "maahantuloa koskeviin päätöksiin"

25. Kolmannessa, neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kysymyksessä kuvaillaan niitä seikkoja, jotka liittyvät Yiadomin maahantulon epäävään päätökseen ja joita ovat esimerkiksi se, että hän sai tilapäisen luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ja se aika, joka kului hänen saapumisestaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan päätöksen tekemiseen.

Mainitut seikat huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin pyytää esittämissään kysymyksissä ratkaisua siihen, onko mainitun päätöksen luokittelu "maahantuloa koskevaksi päätökseksi" oikeutettu vai onko kyseessä pikemminkin karkotuspäätös.

26. Päätöksen uudelleenluokittelu vaikuttaisi myös siihen, mitkä oikeussuojakeinot ovat käytettävissä riidanalaista päätöstä vastaan. Direktiivin 9 artiklassa ei mainita "maahantuloa koskevia päätöksiä", mikä voidaan tulkita niin, että artiklassa tarkoitettua menettelyä ei sovelleta niihin. Jos riidanalainen päätös sitä vastoin sisältyisi artiklassa tarkoitettuihin päätöksiin, päätökseen sovellettaisiin niitä kansallisia säännöksiä, jotka liittyvät kyseisen artiklan soveltamisalaan, ja artiklassa säädettyjä menettelyllisiä vähimmäistakeita.

27. Sen täsmentämiseksi, voidaanko Yiadomin asiassa tehdyn päätöksen kaltaista päätöstä pitää pääasiaan liittyvät tosiseikat huomioon ottaen "maahantuloa koskevana päätöksenä", ensimmäistä ja neljää viimeistä kysymystä on tarkasteltava yhdessä.

28. Toisin sanoen on selvitettävä, onko direktiivin 8 artiklaa tulkittava siten, että sellainen päätös, jolla evätään yhteisön kansalaiselta pääsy jäsenvaltioon silloin, kun häneltä puuttuu oleskelulupa, on

"maahantuloa koskeva päätös", johon ei sen vuoksi sovelleta direktiivin 9 artiklan säännöksiä sellaisessa tapauksessa, josta on kyse pääasiassa ja jossa

— asianomaiselle myönnettiin tilapäinen lupa tulla kyseiseen jäsenvaltioon odotettaessa maahantulolupaa koskevan päätöksen tekemistä

— asianomaisen maahantulon ja maahantulon epäämistä koskevan päätöksen tekemisen välillä kului useita kuukausia

— sen jälkeen kun maahantulon epäämistä koskeva päätös oli tehty, asianomainen sai työluvan maassa odotettaessa, että kyseisen päätöksen lainmukaisuus tutkittaisiin

— maahantulon epäämistä koskevaa päätöstä ei ole vielä pantu täytäntöön

— maahantulon epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivästyminen johtuu siitä, että päätöksestä on valitettu tuomioistuimeen.

29. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, onko direktiivin 8 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi asettaa edellytykseksi sille, että yhteisön kansalaista koskevan "maahantuloa koskevan päätöksen" osalta voidaan käyttää muutoksenhakukeinoa, sen, että kyseinen henkilö on poistunut maasta.

Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodon mukaan kysymyksen ratkaisemisen lähtökohtana on, että 8 artiklassa tarkoitettu "maahantuloa koskeva päätös" kuuluu ainoastaan 8 artiklan eikä 9 artiklan soveltamisalaan.

30. Käsittelen seuraavaksi ensimmäistä ja neljää viimeistä ennakkoratkaisukysymystä tässä järjestyksessä ja sen jälkeen tarpeen vaatiessa toista ennakkoratkaisukysymystä.

V Direktiivin 8 artiklassa tarkoitettu käsite "maahantuloa koskeva päätös" (ensimmäinen, kolmas—kuudes ennakkoratkaisukysymys)

31. Direktiivin 8 artiklan mukaan jokaisen yhteisön kansalaisen on voitava käyttää

itseään koskevien päätösten osalta samoja muutoksenhakukeinoja, joita valtion omilla kansalaisilla on oikeus käyttää hallinnollisten päätösten osalta.

Jäsenvaltio ei siten voi asettaa toisen jäsenvaltion kansalaisen oikeussuojakeinon käyttämiselle erityisiä menettelyllisiä vaatimuksia, jotka ovat epäedullisempia kuin maan omilla kansalaisilla näiden hakiessa muutosta hallinnollisten viranomaisten päätöksiin. [9]

32. Direktiivin 9 artiklan säännöksillä täydennetään 8 artiklan säännöksiä. Niiden tarkoituksena on taata tietyt menettelylliset vähimmäistakeet henkilöille, jotka joutuvat jonkin 9 artiklan 1 kohdassa mainituissa kolmessa tilanteessa tarkoitetun toimenpiteen kohteeksi, toisin sanoen, "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". [10]

33. Direktiivin 9 artiklassa mainitut toimenpiteet ovat oleskeluluvan jättäminen uudistamatta, oleskeluluvan haltijan karkottaminen (1 kohta), ensimmäisen oleskeluluvan epääminen sekä henkilön karkottaminen ennen luvan myöntämistä (2 kohta).

9 — Ks. erityisesti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Shingara ja Radiom annetun tuomion 25 kohta.

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainitun tuomion 33 ja 34 kohta.

34. Kun 8 artiklan mukaista muutoksenhakukeinoa käytetään jonkin 9 artiklan 1 kohdassa mainitun toimenpiteen osalta, 9 artiklassa edellytetään, että toimivaltainen riippumaton viranomainen antaa lausuntonsa riidanalaisesta päätöksestä asianomaisen läsnäollessa.

35. Olen kuitenkin jo todennut, että käyttöön otettua oikeusturvan takaavaa menettelyä ei sovelleta kaikkiin maahantulo- ja oleskelulupapäätöksiin, joihin on haettu muutosta. Riippumattoman viranomaisen mukanaolo koskee muutoksenhakua edellä lueteltuihin päätöksiin, joihin "*maahantuloa koskevat päätökset*" *eivät kuulu.* [11]

36. Direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuihin "maahantuloa koskeviin päätöksiin" ei siten sovelleta 9 artiklan säännöksiä silloinkaan, kun oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole, tai kun muutosta voidaan hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka kun muutoksenhaun johdosta annetulla päätöksellä ei ole lyk-

11 — On selvennettävä, että käsitteellä "décision d'entrée", jota käytetään direktiivin ranskankielisessä versiossa, tarkoitetaan kaikkia "maahantuloa koskevia päätöksiä" eikä se siten koske ainoastaan maahantuloluvan myöntämistä koskevia päätöksiä vaan kattaa myös maahantulon epäämistä koskevat päätökset. Tämä tulkinta vaikuttaa ilmeiseltä, kun tarkastellaan muunkielisiä versioita, joissa, kuten englannin-, espanjan-, suomen- ja ruotsinkielisissä versioissa, viitataan "maahantuloa koskevaan päätökseen", tai saksan-, kreikan-, italian-, hollannin- ja portugalinkielisissä versioissa, joissa viitataan "maahantulon epäämistä koskevaan päätökseen".

käävää vaikutusta.[12] Menettelyllisten vähimmäistakeiden mukaan asianomaisella on " — — sellaiset oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön kuin tuossa maassa sovellettavissa säännöksissä säädetään"[13] tai " — — oikeus esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa".[14]

37. Käsiteltävänä olevaan asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan riidanalainen päätös on maahantulon epäävä päätös. Yiadomin oikeudelliselle asemalle Yhdistyneessä kuningaskunnassa on luonteenomaista, että hänellä on "tilapäinen lupa", mikä merkitsee vuoden 1971 Immigration Actin mukaan sitä,[15] että asianomaisen katsotaan olevan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella niin kauan, kuin hänellä on mainitunlainen tilapäinen lupa.

38. Yiadomille myönnettiin siten tilapäinen lupa oleskella fyysisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa useita kuukausia, vaikka hänen maahantulonsa oli oikeudellisessa mielessä kielletty.

39. Vaikka tämä tilanne onkin yllättävä, se on täysin ymmärrettävillä syillä perusteltu. Jäsenvaltiota ei voida moittia siitä, että se selvittää asian mahdollisimman perusteellisesti ennen ryhtymistä toimenpiteisiin, jotka voivat johtaa yhteisön kansalaisen karkottamiseen, mikä siinä tapauksessa on ristiriidassa henkilöiden vapaan liikkumisen periaatteen kanssa, vaikka jäsenvaltio näin menetellessään käyttääkin hyväkseen perustamissopimuksessa annettua mahdollisuutta. On sallittava, että tämänkaltaiset varotoimenpiteet, joihin ryhdytään asianomaisen henkilön eduksi, vievät aikansa.

40. Lisäksi sellaisten toimenpiteiden, jotka mahdollistavat henkilön jäämisen maahan hänen maahantulo-oikeuttaan koskevaa päätöstä odotettaessa ja työn tekemisen siellä odotettaessa valituksen perusteella tehtävää päätöstä, ei voida sellaisenaan katsoa loukkaavan henkilöiden vapaan liikkumisen periaatetta.

41. On kuitenkin lisättävä, että direktiivin 8 ja 9 artiklan soveltamisen kannalta se seikka, että riidanalainen päätös tehtiin sen

12 — Aivan kuten julkisasiamies Ruiz Jarabo Colomer korostaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Shingara ja Radiom antamansa ratkaisuehdotuksen 67—103 kohdassa, yhteisön oikeuden näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että henkilöiden vapaata liikkumista koskevat hallinnolliset päätökset ovat kaiken tuomioistuinvalvonnan ulkopuolella tai ettei tällaisista päätöksistä tehtyä valitusta käsittelevä tuomioistuin voi tutkia tosiasiakysymyksiä tai tehdä päätöstä 9 artiklassa tarkoitetusta tällaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä. Vielä suuremmalla syyllä on valitettavaa, että yhteisön kansalaiset eivät "maahantuloa koskevien päätösten" ja muiden ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevien päätösten välille tehdyn eron vuoksi saa hyväkseen muutoksenhakuoikeuden mukanaan tuomia takeita silloin, kun 8 artiklassa tarkoitetut "kyseisen valtion kansalaisilla olevat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot" eivät sovellu tapaukseen, eivätkä valitusmahdollisuuden puuttuessa myöskään 9 artiklassa säädettyjä takeita. On kuitenkin lisättävä, että nämä puutteet, jotka johtuvat suureksi osaksi direktiivin vanhuudesta, korjaantuvat useimmissa tapauksissa kansallisten oikeusjärjestysten ansiosta, joissa annetaan laajempi suoja kuin direktiivissä vaaditaan.

13 — Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta. Niitä menettelyllisiä takeita koskevia rajoituksia, jotka liittyvät artiklan mukaiseen menettelyyn, ei myöskään pidä jättää huomioon ottamatta. Artiklassa tarkoitettu riippumattoman viranomaisen antama lausunto ei sido toimivaltaisia viranomaisia.

14 — Direktiivin 9 artiklan 2 kohta.

15 — Direktiivin 11 artiklan 1 kohta.

jälkeen, kun asianomainen oli oleskellut maassa pitkän ajan lähes samanlaisissa olosuhteissa kuin maahan laillisesti tullut yhteisön kansalainen, johtaa kysymykseen tämän päätöksen todellisesta luonteesta suhteessa direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuun käsitteeseen "maahantuloa koskeva päätös".

42. Aluksi on täsmennettävä, ettei tämä käsite ole riippuvainen kansallisessa lainsäädännössä sovellettavista luokitteluista.

43. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että "yhteisöjen oikeuden käsitteitä ei lähtökohtaisesti määritellä kansallisten oikeusjärjestysten perusteella, ellei muuta nimenomaisesti säädetä". [16]

44. Tätä periaatetta sovelletaan perustamissopimuksen määräysten ja asetusten lisäksi myös direktiiveihin. [17] Direktiivin säännöksessä käytetyn sellaisen käsitteen tulkinta, "jonka merkitystä ja soveltamisalaa jäsenvaltiolla ei ole oikeutta määritellä — — ei voi olla jäsenvaltion mielivaltaisen harkinnan kohteena". [18] Direktiivissä ei kuitenkaan ole mitään sellaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen, joka antaisi mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin kansallisesta lainsäädännöstä riippuen.

45. Yhteisön oikeuden yhtenäisen soveltamisen vaatimus yhdessä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa johtaa tähän päätelmään. [19]

46. Direktiivissä tarkoitettu niiden erityistoimenpiteiden yhteensovittaminen, joita jäsenvaltiot soveltavat ulkomaalaisten osalta, on samansuuntainen. Tämä yhteensovittaminen " — — edellyttää erityisesti niiden menettelyjen lähentämistä toisiinsa, joita jäsenvaltioissa noudatetaan silloin, kun vedotaan yleiseen järjestykseen — — ". [20]

47. Direktiivillä ei toki pyritä kansallisten menettelyjen täydelliseen yhdenmukaistamiseen kyseisellä alalla. Niiden muutoksenhakukeinojen, jotka ovat käytettävissä henkilöiden vapaata liikkumista rajoittavia päätöksiä vastaan, on kuitenkin oltava tietyssä määrin yhdenmukaisia sekä asianomaisten yhdenvertaisen kohtelun

16 — Asia 64/81, Corman, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 13, 8 kohta). Ks. myös uudempi asia C-360/90, Bötel, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3589, 23 kohta).

17 — Asia C-296/95, EMU Tabac ym., tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1605, 30 kohta).

18 — Asia 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomio 1.2.1977 (Kok. 1977, s. 113, 10 ja 11 kohta).

19 — Asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984 (Kok. 1984, s. 107, 11 kohta).

20 — Toinen perustelukappale.

vuoksi että niiden takeiden vuoksi, joilla taataan oikeus tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseen.

48. Käsitteen "maahantuloa koskeva päätös" sisällön selventämiseksi on tämän jälkeen selvitettävä, millä perusteilla yhteisön lainsäätäjä on säätänyt erilaisia muutoksenhakukeinoja riippuen siitä, millaisesta päätöksestä on kyse.

49. Mainitun eron selvittäminen on vaikeaa, koska direktiivistä ei ilmene, millä tämä ero on perusteltu.

50. Se seikka, että yhteisön kansalaisen maahantuloa ja oleskelulupaa koskeviin päätöksiin liitetyt muutoksenhakukeinot antavat selvästi huonomman oikeussuojan kuin ne, jotka ovat käytettävissä muita samankaltaisia päätöksiä vastaan, jotka nekin kuitenkin perustuvat yleiseen järjestykseen, on perusteltavissa vain, jos on olemassa objektiivisia eroja.

Näin ollen on selvitettävä, mikä ero on sellaisen yhteisön kansalaisen, jonka maahantulo on päätöksellä evätty, ja sellaisen yhteisön kansalaisen välillä, jolta on esimerkiksi evätty ensimmäinen oleskelulupa tai jonka osalta on tehty karkotuspäätös ennen kuin mitään oleskelulupaa on myönnetty.

51. Maahantuloa koskevan epäävän päätöksen saaja on lähtökohtaisesti jäsenvaltion rajalla saadessaan tiedon päätöksestä. Jos asianomainen on kuitenkin jo tullut maahan, hän on siinäkin tapauksessa päätöksen tekemiseen tarvittavan ajan tämän valtion toimivaltaisten viranomaisten suoran valvonnan alaisena, mikä merkitsee sitä, että hänen pääsynsä valtion alueelle on tosiasiallisesti rajoitettu.

52. Tämän vuoksi ero direktiivin 8 ja 9 artiklan välillä on mielestäni siinä, *missä yhteisön kansalainen fyysisesti on* ja, jos asianomainen on tosiasiallisesti tullut kohdevaltiona olevaan jäsenvaltioon, siinä, *miten kauan ja millaisissa olosuhteissa hän on siellä oleskellut* silloin, kun maahantulon epäävä päätös annetaan hänelle tiedoksi ja kun kysymys muutoksenhakukeinojen käyttämisestä tulee ajankohtaiseksi.

53. Henkilön tulo jäsenvaltioon fyysisesti on ensimmäinen vaihe siinä kanssakäymisessä, joka voi tapahtua ulkomaan kansalaisen ja muun jäsenvaltion kuin hänen oman maansa välillä. Pitkän ajan kestänyttä laillista oleskelua jäsenvaltiossa on hallinnolliselta kannalta pidettävä tämän tapahtuman edistyneempänä vaiheena. Maassa olevalla henkilöllä on jo ensimmäisestä vaiheesta lähtien, myös silloin kun hän odottaa siellä asemansa laillistamista, objektiivisesti katsoen enemmän tilaisuuksia luoda henkilökohtaisia, ammatillisia ja sosiaalisia yhteyksiä kuin henkilöllä, joka ei ole vielä ylittänyt maan rajaa.

Ensiksi mainitulla henkilöllä on kaiken kaikkiaan enemmän siteitä isäntämaahan kuin jälkimmäisellä.

54. Näin voidaan selittää se, miksi tietyt vähimmäistakeet, joilla turvataan asianomaisen oikeus käyttää tehokkaita muutoksenhakukeinoja riidanalaisen päätöksen osalta, liittyvät jokaiseen yhteisön kansalaisen oikeudellista asemaa koskevaan tutkimukseen riippumatta siitä, onko asianomainen jäsenvaltion alueella laillisesti (oleskeluluvan uudistamatta jättäminen, oleskeluluvan haltijan karkottaminen), vai onko hän tosiasiallisesti tullut maahan siinä toivossa, että hän saa jäädä sinne (ensimmäisen oleskeluluvan epääminen, ennen oleskeluluvan myöntämistä tehty karkotuspäätös).

55. Kyseisten päätösten osalta käytettävien muutoksenhakukeinojen on oltava tasapainossa sen, mikä on välttämätöntä riidanalaisen päätöksen perusteena olevan yleisen järjestyksen turvaamiseksi, ja sen välillä, millainen oikeus yksilöllä on vedota henkilöiden vapaaseen liikkumiseen yhteisön alueella.

56. Niiden muutoksenhakukeinojen rajallisuus, joita yleisen järjestyksen perusteella rajalta karkotetut henkilöt voivat käyttää, voidaan näin ollen selittää sillä, että tällaisten henkilöiden intressi tulla kohdemaana olevaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä ei lähtökohtaisesti ole yhtä huomattava kuin sellaisten henkilöiden, jotka ovat jo oleskelleet maassa.

57. Käsitettä "maahantuloa koskeva päätös" ei siten voida soveltaa asianmukaisesti ottamatta huomioon sitä, että käsiteltävänä olevassa asiassa asianomainen tosiasiallisesti tuli Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle ja oleskeli siellä useita kuukausia.

58. Yhteisön kansalainen, jolle on myönnetty "tilapäinen lupa" tulla valtion alueelle, ei ole siinä mielessä, että hän on alueella fyysisesti, eri asemassa kuin sellainen yhteisön kansalainen, joka odottaa oleskeluluvan myöntämistä tai uudistamista. Vaikka asianomaisen fyysinen läsnäolo määritelmän mukaan onkin väliaikaista, se on kuitenkin seurausta siitä, että hän on ylittänyt rajan ja on sen vuoksi tosiasiallisesti kohdemaassa.

59. Yiadom ei toki toiminut missään ammatissa ennen maahantulon epäävän päätöksen tekemistä. Hänen oleskelunsa aineellinen järjestely, joka oli välttämätöntä sen vuoksi, että hän tosiasiallisesti oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa pitkän

ajan, saattoi hänet kuitenkin vaikeampaan asemaan kuin jos hänet olisi karkotettu jo rajalta. Tässä suhteessa tämänkaltainen päätös muistuttaa pikemminkin karkotuspäätöstä.

60. Erityisesti oleskeluajan pituus kohdemaana olevassa jäsenvaltiossa erottaa tilapäisen luvan haltijan sellaisista yhteisön kansalaisista, joiden osalta oleskelulupaa koskevan päätöksen tekemistä harkitaan uudelleen. Henkilö, joka pyytää oleskeluluvan uudistamista, on määritelmän mukaan ollut maassa siitä lähtien, kun ensimmäinen lupa myönnettiin. Sellainen henkilö on siten ollut kohdemaassa kauemmin kuin henkilö, joka on saanut tilapäisen luvan oleskella maassa odotettaessa, että hänen hakemuksensa käsitellään yleistä järjestystä koskevat vaatimukset huomioon ottaen.

61. Henkilö, joka hakee ensimmäistä oleskelulupaa, ei sitä vastoin aina ole tämänkaltaisessa tilanteessa. Tällaisen henkilön hakemus ei aina osoita, että hän on oleskellut kyseisessä jäsenvaltiossa kauan tai kauemmin kuin mitä voidaan pitää tavanomaisena "tilapäisten lupien" osalta kyseisessä jäsenvaltiossa.

62. Tätä osoittaa se, että Yiadom oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa 7.8.1995, jolloin hän saapui maahan, 3.3.1996, jolloin maahantuloa koskeva epäävä päätös tehtiin, välisenä aikana, toisin sanoen seitsemän kuukautta, kun taas direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sen sijaan säädetään, että "päätös ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai epäämisestä on tehtävä mahdollisimman pian ja *joka tapauksessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lupaa haettiin*". [21]

63. Tästä seuraa, että se aika, jonka kuluessa oleskelulupaa koskeva päätös on tehtävä, ei ole pidempi kuin maahantuloa koskevan epäävän päätöksen antamiselle säädetty aika. Henkilön oikeudesta tehokkaiden muutoksenhakukeinojen käyttöön ei ole johdettavissa mitään syytä tehdä eroa sellaisen henkilön, jonka maahantulo on evätty hänen useita kuukausia kestäneen maassaolonsa jälkeen, ja samassa tilanteessa olevan sellaisen henkilön välille, joka hakee oleskelulupaa. [22]

64. Sama päättely soveltuu tilanteeseen, jossa on kysymys 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta "henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevasta päätöksestä". Lähtökohtaisesti ei voida sulkea pois sellaistakaan tilannetta, jossa ei-toivottu yhteisön kansalainen karkotetaan yleiseen järjestykseen perustuvista syistä

21 — Kursivointi tässä.

22 — Kuten kansallinen tuomioistuin on aivan oikein huomauttanut, "tilapäistä oleskelulupaa" koskevaan menettelyyn, jolla toimivaltaiset viranomaiset voivat pidentää valtion alueella olevan yhteisön kansalaisen oleskelulupaa, vaikka hänen ei katsota tulleen maahan, ei sisälly 5 artiklan 1 kohdassa säädettyä määräaikaa eikä 9 artiklan mukaisia menettelyllisiä vähimmäistakeita (ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen sivut 15 ja 16).

hyvin lyhyen oleskelun jälkeen, mikä asettaisi hänet samaan asemaan sellaisen henkilön kanssa, jolle on myönnetty tilapäinen lupa tulla maahan.

65. Kaikissa näissä tapauksissa päätöksellä on se vaikutus, että asianomainen karkotetaan jäsenvaltion alueelta, jolla hän on ollut jonkin aikaa ja jolla hänellä oli oikeus oleskella ehdoilla, jotka ovat samankaltaiset tai jopa täysin samat kuin ne ehdot, jotka koskevat muuta yhteisön kansalaista tai jäsenvaltion omaa kansalaista. [23]

66. Siten ei ole mitään syytä soveltaa tällaiseen henkilöön eri muutoksenhakukeinoja ja estää häntä saamasta hyväkseen 9 artiklan mukaisia menettelyllisiä vähimmäistakeita silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole turvattu tehokasta, täytäntöönpanon lykkäävää muutoksenhakukeinoa.

67. Ratkaistaessa kysymystä riidanalaisen päätöksen luokittelemisesta käsiteltävänä olevassa asiassa ei mielestäni ole otettava huomioon työlupaa, joka myönnettiin maahantuloa koskevan epäävän päätöksen tekemisen jälkeen odotettaessa valituksen johdosta tehtävää päätöstä, eikä sitä seurannutta epäävän päätöksen täytäntöönpanon viivästymistä, joka johtui tehdystä valituksesta.

68. Työlupaa koskevien rajoitusten poistamisen tarkoituksena on, kuten ennen maahantuloa koskevan epäävän päätöksen tekemistä annetun tilapäisen maahantuloluvankin, tehdä päätöksen perustelujen valmistelemiseen ja selvittämiseen tarvittava odotusaika siedettävämmäksi. Tämä valtion alueella oleskelua koskevien ehtojen lievennys vahvistaa myös yhteisön kansalaisen ja vastaanottavan valtion välisiä siteitä.

69. *Riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeiset tapahtumat* eivät voi kuitenkaan vaikuttaa päätöksen luokittelemiseen, koska päätös on jo tehty. Tehdessään maahantulon epäämistä koskevan päätöksen toimivaltaiset viranomaiset ovat nimenomaisesti lausuneet asianomaisen oikeudesta tulla jäsenvaltion alueelle. Koska Yiadomille oli selvästi ilmoitettu maahantulokiellosta, jäsenvaltiolla oli paremmat mahdollisuudet suorittaa hänen väliaikaiseen oleskeluunsa liittyviä järjestelyjä antamalla hänelle työlupa odotettaessa, että kaikki muutoksenhakukeinot olisi käytetty.

Kyseisen päätöksen oikeudellisen luokittelun mukaan määräytyy lisäksi se, mitä muutoksenhakukeinoja päätöstä vastaan voidaan käyttää, koska tässä suhteessa "maahantuloa koskevasta päätöksestä" säädetään direktiivissä toisin. Olisi epä-

23 — Asiakirja-aineistosta ei ilmene, rajoitettiinko Yiadomin vapautta jollakin tavalla. Myöskään siinä tapauksessa, että hänellä olisi ollut velvollisuus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille asuinpaikkansa ja sen muutokset, tämä ei mielestäni muuta sitä, että asianomaisella oli tosiasiallisia siteitä kohdemaahan, koska hän oli jo pitkän aikaa asunut siellä.

johdonmukaista, jos mainittua luokittelua voitaisiin muuttaa päätöksen tekemisen jälkeen sillä perusteella, että juuri sillä hetkellä, kun päätöksestä tehdyn valituksen perusteella on tehtävä päätös, on ilmennyt uusia seikkoja.

70. Komissio on riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon viivästymisen osalta perustellusti viitannut asiassa Sevince 20.9.1990 annettuun yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon,[24] jonka mukaan oleskelulupaa hakeva henkilö ei voi " — — katsoa olevansa oleskeluoikeuden haltija vain sen vuoksi, että sen jälkeen kun häneltä on kansallisten viranomaisten toimesta evätty tämän ajanjakson kattava oleskelulupa ja hän on käyttänyt hyväkseen kansallisen lainsäädännön mukaisia muutoksenhakukeinoja tätä epäävää päätöstä vastaan, hän on hyötynyt valituksen lykkäävästä vaikutuksesta ja saanut näin valitusasian ratkaisemiseen asti väliaikaisesti oleskella ja työskennellä kyseisessä jäsenvaltiossa". [25]

71. Tätä periaatetta on sovellettava käsiteltävänä olevassa asiassa. Vaikka se onkin tullut esiin toisen oikeustapauksen yhteydessä,[26] sitä voidaan soveltaa myös henkilöiden vapaan liikkumisen periaatteen ja sen noudattamisen turvaavien muutoksenhakukeinojen väliseen suhteeseen. Lisään vielä, että kyseisiä oikeussuojakeinoja käytettäessä ei saa etääntyä niiden tarkoituksesta, joka on riidanalaisen päätöksen uudelleentutkimisen ja sen lainmukaisuuden tarkastamisen mahdollistaminen, mutta joka ei sisällä ylimääräistä oleskeluoikeutta muutoksenhakukeinon käyttämisestä aiheutuvan täytäntöönpanon lykkääntymisen johdosta.

72. Riidanalainen päätös on siten luokiteltava direktiivin 8 ja 9 artiklan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla päätöksen tekohetkellä olleen aineiston perusteella, ja alkuperäisen päätöksen ja valituksen perusteella tehdyn päätöksen välillä kulunutta aikaa ei siten ole otettava huomioon. Sama koskee niitä olosuhteita, joissa asianomainen tilapäisen luvan haltijana asuu Yhdistyneen kuningaskunnan alueella odotettaessa hänen valituksensa perusteella tehtävää päätöstä. Työluvan myöntämisellä ei ole tässä suhteessa merkitystä.

73. Edellä esitetystä seuraa, että pääasiassa tehty kansallisen tuomioistuimen päätös, jolla sellaiselta yhteisön kansalaiselta, jolla ei ole pysyvää oleskelulupaa, on evätty maahantulo jäsenvaltioon, jossa hän on tilapäisesti maahan päästettynä oleskellut useita kuukausia päätöstä odotettaessa, ei ole direktiivin 8 artiklassa tarkoitettu "maahantuloa koskeva päätös".

74. Kyseinen päätös on sitä vastoin direktiivin 8 artiklassa tarkoitettu "maastakarkotusta koskeva päätös".

24 — Kirjallisen huomautuksen ranskankielisen käännöksen sivut 19 ja 20.

25 — Asia C-192/89 (Kok. 1990, s. I-3461, 31 kohta; Kok. Ep. X, s. 529).

26 — Edellä mainitussa asiassa Sevince annettu tuomio annettiin vastauksena ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskivat assosiaationeuvoston päätöksen tulkintaa, joka on perustettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen liiton perustavalla 12 syyskuuta 1963 allekirjoitetulla sopimuksella, joka tehtiin yhteisön nimissä 23 joulukuuta 1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

75. Riidanalaisen päätöksen tekemisen ja sen täytäntöönpanon välisellä ajalla, sillä seikalla, että täytäntöönpanon viivästyminen johtui laillisuuden perusteella tehdystä valituksesta ja sillä, että asianomainen sai työluvan maahantuloa koskevan epäävän päätöksen jälkeen, ei ole vaikutusta siihen, miten päätös on luokiteltava.

VI Toinen ennakkoratkaisukysymys

76. Court of Appealin tekemä kysymys koskee kansallisessa oikeudessa vahvistettua periaatetta, jonka mukaan sellainen yhteisön kansalainen, jolta on evätty maahantulo jäsenvaltioon direktiivin 8 artiklassa tarkoitetulla "maahantuloa koskevalla päätöksellä", ei voi hakea muutosta tuomioistuimelta ennen kuin hän on poistunut maasta.

77. Kansallinen tuomioistuin pyytää esittämässään kysymyksessä ohjetta direktiivin 8 artiklan tulkintaan olettaen, että sellainen maahantulon epäävä päätös, jollainen on tehty Yiadomin asiassa, on luokiteltava "maahantuloa koskevaksi päätökseksi", jolloin siihen sovelletaan mainittua 8 artiklaa eikä direktiivin 9 artiklaa.

78. Mielestäni asia ei ole näin vaan riidanalainen päätös on luokiteltava toisin.

79. Kuten komission esittämistä huomautuksista ilmenee, kansallisen lainsäädännön mukaiset muutoksenhakukeinot eivät ole samat vuoden 1994 Immigration Orderin 15 §:n 1 momentissa tarkoitetun maahantuloa koskevan epäävän päätöksen osalta ja saman asetuksen 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun karkotuspäätöksen tai asetuksen 18 §:ssä tarkoitetun päätöksen osalta, jolla oleskelulupa joko evätään taikka peruutetaan.

80. Karkotuspäätöksen tai oleskeluluvan osalta yhteisön kansalainen voi komission mukaan käyttää muutoksenhakukeinoa myös ollessaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa (in-country right of appeal).[27]

81. Kansallisen oikeuden säännökset vahvistavat toisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteen, koska se on muotoiltu olettaen, että riidanalainen päätös luokitellaan sellaiseksi, että siihen voidaan hakea muutosta vain, jos muutoksenhakija ei ole maassa. Edellä mainittuihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettu vastaus huomioon ottaen tämä kysymys on merkityksetön.

27 — Kirjallisen huomautuksen sivut 7 ja 8.

Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Court of Appealin (England & Wales) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

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, ettei siinä tarkoitettuna "maahantuloa koskevana päätöksenä" ole pidettävä päätöstä, jolla jäsenvaltio on evännyt toisen jäsenvaltion kansalaiselta, jolta puuttuu oleskelulupa, oikeuden tulla kyseisen valtion alueelle sellaisessa tapauksessa, josta on kyse pääasiassa, jossa yhteisön kansalainen on kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti päästetty tilapäisesti maahan, jossa hän on sen jälkeen ollut seitsemän kuukautta odotettaessa tätä päätöstä joutumatta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suoran ja jatkuvan tarkkailun kohteeksi, vaan tällainen päätös on katsottava "karkotuspäätökseksi".

Se aika, joka kului päätöksen tekemisestä sen täytäntöönpanoon, se, että tämä viivästys johtui laillisuuden perusteella tehdystä valituksesta sekä se, että asianomainen sai päätöksen tekemisen jälkeen työluvan, ovat merkityksettömiä kyseisen päätöksen luokittelun kannalta.