FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 30 mars 2000 *

1. Nana Yaa Konadu Yiadom, som är nederländsk medborgare av ghanansk härkomst, beviljades tillfälligt tillstånd att vistas på brittiskt territorium i väntan på behöriga myndigheters behandling av hennes ansökan om inresetillstånd.

2. Efter avslutad utredning underrättades hon av Secretary of State for the Home Office om att hon av hänsyn till allmän ordning inte hade beviljats tillstånd att, i juridisk mening, resa in i Förenade kungariket. Nana Yaa Konadou Yiadom påstods, vid ett tidigare tillfälle, ha underlättat för andra personer att resa in i Förenade kungariket på illegal väg. Vidare hävdades att hon sannolikt skulle fortsätta med denna verksamhet även i framtiden, vilket gav skäl för avslagsbeslutet.

3. Av de rättsmedel som erbjuds inom den nationella rättsordningen finns the out-country right of appeal, vars särdrag är att det endast kan anlitas om den berörda personen inte befinner sig i landet.

4. Nana Yaa Konadou Yiadom vill anlita detta rättsmedel men ifrågasätter lagenligheten av de krav som ställs.

5. Av de frågor som den nationella domstolen har ställt är således frågan om rätten för en gemenskapsmedborgare att stanna i en medlemsstat i syfte att överklaga ett avslagsbeslut angående inresetillstånd central. Vi kommer dock bli varse att svaret på dessa frågor till stor del beror på *vilken typ av beslut som fattats gentemot den berörda personen* i målet vid den nationella domstolen.

I — Tillämplig lagstiftning

Direktiv 64/221/EEG

6. Rådets direktiv av den 25 februari 1964 syftar till att samordna de särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares

* Originalspråk: franska.

rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. [1]

7. Direktivet gäller alla åtgärder som medlemsstaterna vidtar av hänsyn till nämnda skäl och som rör inresa till respektive stat, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten. [2]

8. En av direktivets viktigaste målsättningar lyder enligt följande: "I varje medlemsstat bör andra medlemsstaters medborgare ha tillgång till lämplig juridisk hjälp, då det gäller administrativa myndigheters beslut i sådana frågor." [3]

9. I artikel 8 föreskrivs följande: "Personen i fråga skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd[*] som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet." [*I överensstämmelse med terminologin i bland annat Europaparlamentets beslut 632/97 och resolution 45/97 används nedan begreppet "kunna anlita samma rättsmedel". Övers. anm.]

10. I artikel 9 föreskrivs följande:

"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 ett upphävande[*], 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. [*I överensstämmelse med terminologin i bland annat förordningarna nr 1859/76 och nr 1860/76 används nedan begreppet 'uppskov med verkställigheten'. Övers. anm.]

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."

1 — EGT L 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28, nedan kallat direktivet.

2 — Artikel 2.1.

3 — Tredje övervägandet.

Den nationella lagstiftningen

11. Artikel 3.1 i Immigration (European Economic Area) Order 1994 (förordning angående invandring inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) har följande lydelse:

"Med förbehåll för artikel 15.1, skall en EES-medborgare tillåtas inresa till Förenade kungariket om han vid ankomst uppvisar en giltig identitetshandling eller pass som utvisar nationalitet och som utfärdats av en annan EES-stat."

12. I artikel 15.1 i samma förordning stadgas följande:

"En person skall inte ha rätt att resa in i Förenade kungariket med stöd av artikel 3 om det är befogat att utvisa honom med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa;... en sådan person kan överklaga beslutet att vägra honom inresa på samma sätt som en person som vägrats inresa och har rätt att överklaga i enlighet med artikel 13.1 i 1971 års lag, men han kan inte överklaga så länge han befinner sig i Förenade kungariket."

13. Enligt lydelsen av artikel 13 i Immigration Act 1971 (lag om invandring), har en person som förvägrats inresetillstånd till Förenade kungariket rätt att överklaga till en adjudicator.[4] Detta rättsmedel benämns out of country, vilket innebär att det endast kan användas om den berörda personen har lämnat Förenade kungariket, såvida ifrågavarande person inte kan uppvisa ett giltigt inrese- eller arbetstillstånd.[5]

14. Dessutom föreskrivs i artiklarna 16 och 21 i bilaga 2 till Immigration Act 1971 att varje person som kan bli föremål för utredning kan, om den tjänsteman på immigrationsmyndigheten som utreder ärendet fattar beslut därom, tas i förvar i avvaktan på ett beslut att antingen bevilja eller vägra inresa. Varje person som skulle kunna bli föremål för ett sådant förfarande kan i stället, om en tjänsteman på immigrationsmyndigheten givit sitt skriftliga tillstånd därtill, beviljas tillfälligt tillstånd att vistas i Förenade kungariket utan att tas i förvar eller släppas ur förvar. Detta tillfälliga tillstånd kan förenas med restriktioner avseende framför allt möjligheten att ta anställning eller utöva ett yrke.

4 — Artikel 13.1.

5 — Artikel 13.3. Enligt artikel 20 i Immigration Act 1971 kan de beslut som fattas av adjudicators i sin tur överklagas till Immigration Appeal Tribunal. Ytterligare ett rättsmedel har alltså ställts till förfogande enbart för att, och under förutsättning att domstolen ger sitt tillstånd därtill, kunna överklaga en rättsfråga till Court of Appeal (artikel 9 i Asylum and Immigration Appeals Act 1993 (lag om tillgängliga rättsmedel i asyl- och invandringsärenden)).

15. Enligt artikel 11.1 i Immigration Act 1971 skall en person bland annat inte anses ha rest in i Förenade kungariket under tiden som han hålls i förvar, eller innehar tillfälligt inresetillstånd eller är tillfälligt frigiven med stöd av bilaga 2 till denna lag.

16. De ovan beskrivna rättsmedlen skall i Förenade kungariket skiljas från en begäran om rättsprövning (Application for Judicial Review), varigenom en allmän domstol kan granska lagenligheten av offentliga myndigheters beslut; dessa allmänna domstolar är High Court of Justice i England, Wales och Nordirland. [6]

II — Bakgrund och förfarande

17. Den 7 augusti 1995 [7] anlände Nana Yaa Konadou Yiadom till Förenade kungariket tillsammans med en ghanansk medborgare, som hon osant uppgav vara hennes dotter. Den senare avvisades till Ghana medan Nana Yaa Konadou Yiadom erhöll ett tillfälligt uppehållstillstånd, med det förbehållet att hon inte fick ta anställning. Beslutet att vägra inresetillstånd fattades av Secretary of State den 3 mars 1996.

18. Till följd av att Nana Yaa Konadou Yiadom förvägrats inresetillstånd förlängdes det tillfälliga uppehållstillståndet och den 31 maj 1996 hävdes begränsningen med avseende på rätten att ta anställning, i avvaktan på att den av henne väckta talan skulle avgöras.

19. Den 17 maj 1996 fick Nana Yaa Konadou Yiadom nämligen tillstånd att begära förnyad prövning av Secretary of States beslut vid High Court of Justice (England och Wales), Queen's Bench Division (Crown Office). Då denna talan avvisades den 8 juli 1997 överklagade hon till Court of Appeal (England och Wales). Nana Yaa Konadou Yiadom gjorde för det första gällande att hon varken utgör ett konkret eller tillräckligt allvarligt hot mot Förenade kungarikets grundläggande intressen och hävdade, för det andra, att det förhållandet att hennes rätt enligt artiklarna 8 och 9 i direktivet att överklaga till adjudicatorn medan hon fortfarande befinner sig i Förenade kungariket (in-country right of appeal) inte säkerställs i nationell rätt, utgör en processrättslig brist. Hon anser att ett rättsmedel som kan anlitas först när den som har vägrats inresetillstånd till en medlemsstat har lämnat territoriet (out-country right of appeal) strider mot dessa bestämmelser.

6 — Se dom av den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95, Shingara och Radiom (REG 1997, s. I-3343), punkt 6, och s. 9 i den franska översättningen av kommissionens skriftliga yttrande.

7 — Enligt den nationella domstolen beviljades Nana Yaa Konadou Yiadom, år 1985, uppehållstillstånd i Förenade kungariket för fem år (s. 7 i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande). Eftersom hennes situation hade ändrats ansåg den nationella domstolen det vara klarlagt att hon inte längre innehade ett giltigt uppehållstillstånd när hon anlände till Förenade kungariket (fråga 3).

III — Tolkningsfrågorna

20. Eftersom den nationella domstolen anser att målets utgång beror på hur direktivet skall tolkas, har den beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande sex frågor:

"1) Är både artikel 8 och artikel 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, säkerhet eller hälsa (EGT 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28) tillämpliga på beslut angående inresa till en medlemsstat eller omfattas beslut angående inresa endast av bestämmelserna i artikel 8?

2) Om den första frågan besvaras så, att artikel 8, men inte artikel 9, i direktiv 64/221 är tillämplig på beslut angående inresa till en medlemsstat, är då kraven i artikel 8 uppfyllda genom bestämmelser i nationell rätt, vilka ger en medborgare i en medlemsstat som vägras resa in i en annan medlemsstat på grund av allmän ordning en rätt att väcka talan mot beslutet, vilken bara kan utövas om personen inte längre fysiskt befinner sig i den berörda medlemsstaten?

3) I de fall då nationell rätt

— tillåter att berörda myndigheter, som ett alternativ till att hålla personer i förvar, utan att bevilja personen 'inresa' enligt nationell rätt till den berörda medlemsstaten utfärdar ett 'tillfälligt tillstånd' för en medborgare i en annan medlemsstat som inte innehar permanent uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten, och

— tillåter behöriga myndigheter att förlänga den berörda personens 'tillfälliga tillstånd' till dess att de avslutat sin undersökning beträffande frågan huruvida de faktiska omständigheterna berättigar åtgärden att utvisa personen från medlemsstaten med hänsyn till allmän ordning,

är då, i den mening som avses i artikel 8 och/eller artikel 9 i

direktiv 64/221, ett därpå följande beslut genom vilket personen 'vägras inresa' och avvisas från medlemsstaten med hänsyn till allmän ordning ett beslut som avser inresa till en medlemsstat eller är det ett beslut angående utvisning från en medlemsstat?

4) Skall den tredje frågan besvaras annorlunda om nationell rätt tillåter behöriga myndigheter att häva restriktioner i fråga om anställning som ursprungligen uppställdes som villkor för ett sådant tillfälligt tillstånd och myndigheten, efter det att beslutet att vägra medborgaren inresa till medlemsstaten har fattats, handlar sålunda i avvaktan på att domstolsprövningen av beslutet slutförs?

5) Kan svaret på den tredje frågan påverkas av hur lång tid som förflutit före a) beslutet att 'vägra inresa' och/eller b) verkställigheten av ett sådant beslut genom att faktiskt avlägsna personen i fråga från medlemsstatens territorium och, i så fall, på vilket sätt?

6) Kan svaret på den femte frågan i sin tur påverkas av huruvida tidsfristen för att verkställa beslutet att 'vägra inresa' beror på att dess lagenlighet ifrågasättas och, i så fall, på vilket sätt?"

IV — Tolkningsfrågornas innehåll

21. För att reda ut alla de tvetydigheter som eventuellt kan uppkomma på grund av de till viss del komplicerade sakomständigheterna i målet, kan det vara till nytta att erinra om att två omständigheter kan anses klarlagda i målet vid den nationella domstolen.

22. För det första är Nana Yaa Konadou Yiadom gemenskapsmedborgare, eftersom hon är nederländsk medborgare. Denna omständighet är ostridig och bekräftas genom att den nationella domstolen önskar få hjälp med tolkningen av direktiv 64/221, som i enlighet med dess artikel 1 endast är tillämpligt på medlemsstaternas medborgare.

23. För det andra, vad avser den del i begäran om förhandsavgörande som rör det som den nationella domstolen kallar en "allmän rätt att överklaga" i motsats till den rätt att överklaga som följer av artiklarna 8 och 9 i direktivet, har Court of Appeal bekräftat att den inte hyser några tvivel om att beslutet att avvisa Nana Yaa Konadou Yiadom med hänsyn till allmän ordning var välgrundat. [8]

8 — S. 12 i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande.

Med dessa frågor, vilket framgår av deras lydelse, vill den nationella domstolen således inte få de omständigheter som ligger till grund för beslutet att vägra sökanden inresetillstånd utredda. Court of Appeal önskar enbart få hjälp med tolkningen av artiklarna 8 och 9 i direktivet, vilket begränsar denna begäran till att avse de *rättsmedel* som kan användas mot ett beslut som rör gemenskapsmedborgare som rest in i en annan medlemsstat.

24. Med den första tolkningsfrågan önskar den nationella domstolen få veta om både artikel 8 och artikel 9 i direktivet är tillämpliga på *beslut angående* en gemenskapsmedborgares *inresa* till en medlemsstat eller om det enbart är artikel 8 som är tillämplig, eftersom det bara är den artikeln som hänvisar till "beslut angående inresa".

25. Den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan har det gemensamt, att de beskriver de kringliggande omständigheterna när det gäller beslutet att vägra inresetillstånd i Nana Yaa Konadou Yiadoms fall, såsom till exempel den omständigheten att hon erhöll tillfälligt uppehållstillstånd i Förenade kungariket eller den tid som förflöt mellan hennes ankomst till Förenade kungariket och beslutet.

Med hänsyn till dessa omständigheter önskar den nationella domstolen genom dessa frågor få klarhet i om definitionen "beslut angående inresa" är berättigad eller om beslutet snarare skall tolkas som ett beslut om avvisning.

26. En omdefiniering av beslutet skulle få konsekvenser för vilka rättsmedel som blir tillgängliga med avseende på det omtvistade beslutet. I artikel 9 nämns inte "beslut angående inresa", vilket skulle kunna tolkas på så sätt, att det förfarande som artikeln avser inte är tillämpligt på sådana beslut. Om å andra sidan det omtvistade beslutet ryms inom någon av de beslutskategorier som räknas upp i artikel 9, skulle de nationella bestämmelser som faller inom ramen för denna artikel och de processuella skyddsregler som artikeln omfattar bli tillämpliga på beslutet.

27. För att, med hänsyn till omständigheterna i målet, kunna avgöra huruvida beslut, såsom det beslut som har fattats i Nana Yaa Konadou Yiadoms fall, skall definieras som ett "beslut angående inresa", bör den första frågan och de fyra sista frågorna behandlas tillsammans.

28. Det är med andra ord nödvändigt att undersöka huruvida artikel 8 i direktivet skall tolkas på så sätt, att ett beslut, vari en gemenskapsmedborgare som saknar uppehållstillstånd vägras inresa i en medlems-

stat, utgör ett "beslut angående inresa" och därför inte omfattas av bestämmelserna i artikel 9, i ett fall såsom det ifrågavarande i målet vid den nationella domstolen, där:

— den berörda personen beviljades tillfälligt uppehållstillstånd i denna stat i väntan på prövning av ansökan om inresetillstånd,

— flera månader förflöt mellan den berörda personens ankomst och beslutet att vägra inresa,

— den berörda personen, efter det att beslutet att vägra inresa väl hade tagits, fick tillåtelse att ta arbete i landet i väntan på att lagenligheten av detta beslut prövades,

— beslutet att vägra inresa ännu inte har verkställts,

— dröjsmålet med att verkställa beslutet att vägra inresa beror på att en begäran om prövning av beslutets lagenlighet hade inlämnats.

29. Den andra tolkningsfrågan gäller huruvida artikel 8 i direktivet skall tolkas på så sätt, att en medlemsstat får förbinda användningen av ett rättsmedel, avseende "beslut angående inresa", med krav på att den berörda personen skall ha lämnat landet.

Enligt ordalydelsen i begäran om förhandsavgörande skall frågan avgöras utifrån antagandet att endast artikel 8, och inte artikel 9, är tillämplig på ett "beslut angående inresa" i den mening som avses i nämnda artikel 8.

30. Följaktligen måste den första och de fyra sista tolkningsfrågorna behandlas i tur och ordning och därefter, om det behövs, den andra tolkningsfrågan.

V — Begreppet "beslut angående inresa", i den mening som avses i artikel 8 i direktivet (den första och den tredje till den sjätte tolkningsfrågan)

31. Det framgår av artikel 8 i direktivet att varje gemenskapsmedborgare skall kunna

anlita samma rättsmedel som statens egna medborgare har tillgång till i fråga om förvaltningsbeslut.

En medlemsstat kan således inte göra användningen av ett rättsmedel för den förra medborgarkategorin beroende av särskilda processuella krav, som är mindre fördelaktiga än de som ställs när landets egna medborgare överklagar förvaltningsmyndigheters beslut. [9]

32. Artikel 8 kompletteras 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 "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 ett överklagande inte kan resultera i [uppskov med verkställigheten]". [10]

33. De åtgärder som åsyftas i artikel 9 är beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd, beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd (punkt 1), beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av en person innan ett tillstånd har utfärdats (punkt 2).

34. När ett rättsmedel som, med stöd av artikel 8, används mot någon av de åtgärder som räknas upp i artikel 9.1, krävs, enligt artikel 9, att en behörig oberoende myndighet yttrar sig över beslutet i den berörda personens närvaro.

35. Jag har emellertid erinrat om att det system för ett rättssäkert förfarande som härmed har införts inte berör alla beslut angående inrese- och uppehållstillstånd som överklagas. Ingripanden från den oberoende myndigheten gäller överklagande av de beslut som räknats upp ovan, *vilka inte inkluderar "beslut angående inresa"*. [11]

36. Enligt lydelsen av artikel 8 faller följaktligen ett "beslut angående inresa" utanför tillämpningsområdet för artikel 9, även när det saknas rätt att överklaga till domstol, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet

9 — Se särskilt den ovannämnda domen i målet Shingara och Radiom, punkt 25.

10 — Ibidem, punkterna 33 och 34.

11 — Det måste förtydligas att uttrycket "décision d'entrée", vilket är det som används i direktivets franska version, syftar på alla beslut "angående inresa" på det sättet, att det inte är begränsat till beslut att bevilja inresetillstånd, utan även täcker beslut att vägra inresetillstånd. Denna tolkning framstår som uppenbar när man granskar andra språkversioner vilka, likt den engelska, den spanska, den finska och den svenska versionen, hänvisar till "beslut angående inresa" eller, såsom den tyska, den danska, den grekiska, den italienska, den nederländska och den portugisiska, som hänvisar till "beslut att vägra inresa".

inte kan resultera i uppskov med verkställigheten. [12] Enligt den minimigaranti som tillförsäkras när det gäller förfarandet äger den berörda personen rätt "att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud [i enlighet med] landets egen lagstiftning" [13], eller "att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen". [14]

37. Enligt lydelsen av den nationella författning som är tillämplig i det aktuella fallet är det omtvistade beslutet ett beslut att vägra inresetillstånd. Nana Yaa Konadou Yiadoms juridiska ställning i Förenade kungariket utmärks av att hon innehar ett "tillfälligt uppehållstillstånd", vilket, enligt lydelsen av Immigration Act 1971 [15], innebär att den berörda personen anses befinna sig utanför brittiskt territorium så länge denne innehar ett sådant tillfälligt uppehållstillstånd.

38. Nana Yaa Konadou Yiadom beviljades således tillfälligt tillstånd att fysiskt uppehålla sig i Förenade kungariket i flera månader samtidigt som hon, i ett juridiskt perspektiv, var förbjuden att inresa till denna stat.

39. Denna situation har, hur märklig den än ter sig, uppkommit av helt förklarliga skäl. En medlemsstat kan inte kritiseras för att göra en så grundlig utredning som möjligt innan den vidtar åtgärder som kan leda till att en gemenskapsmedborgare utvisas, vilket i så fall strider mot principen om den fria rörligheten för personer, även om den, när den gör det, utnyttjar den möjlighet som EG-fördraget ger. Det tillstås att sådana försiktighetsåtgärder, som vidtas i den berörda personens intresse, kan ta tid.

40. Jag kan tillägga att åtgärder som möjliggör för en individ att stanna i landet, i väntan på att frågan om dennes rätt till inresa utreds, och ta ett arbete där, i väntan på ett beslut om prövningstillstånd, inte i sig kan anses begränsa den fria rörligheten för personer.

41. Det förhållandet kvarstår dock att det omtvistade beslutet, i syfte att tillämpa artiklarna 8 och 9, fattades efter det att den

12 — Såsom generaladvokaten Ruiz Jarabo Colomer mycket riktigt har påpekat i punkterna 67—103 i sitt förslag till avgörande i målet i den ovannämnda domen Shingara och Radiom, är det inte, ur gemenskapsrättslig synvinkel, godtagbart att förvaltningsmyndigheters beslut som rör den fria rörligheten för personer undgår all juridisk kontroll eller att den domstol till vilken ett sådant beslut har överklagats inte kan pröva samtliga fakta och omständigheter i målet eller att domstolen saknar möjlighet att besluta om uppskov med verkställighetsåtgärderna, på det sätt som föreskrivs i artikel 9. Det är verkligen förargligt att gemenskapsmedborgare, på grund av den skillnad som görs mellan "beslut angående inresa" och övriga administrativa åtgärder angående inresa och uppehållstillstånd för utlänningar, inte bara går miste om de garantier som en rätt till överklagande ger, när de "rättsmedel som [landets egna] medborgare kan anlita [då det gäller administrativa myndigheters åtgärder]", enligt lydelsen av artikel 8, inte är tillämpliga, men även, när en möjlighet att överklaga saknas, dem som föreskrivs i artikel 9. Jag kan tillägga att dessa brister, vilka till stor del beror på direktivets ålder, emellertid vida kompenseras inom de nationella rättsordningarna genom att de föreskriver ett mer omfattande skydd än direktivet kräver.

13 — Artikel 9.1 första stycket. De begränsningar av garantin när det gäller förfarandet som föreskrivs i artikel 9, bör inte heller passera obemärkt. Det yttrande som avses i artikeln och som skall avges av en oberoende myndighet är inte bindande för den berörda myndigheten.

14 — Artikel 9.2.

15 — Artikel 11.1.

berörda personen hade varit bosatt en längre tid under ungefär samma villkor som de gemenskapsmedborgare som lagligen rest in på nationellt territorium har, vilket, mot bakgrund av begreppet "beslut angående inresa" i den mening som avses i artikel 8, leder till frågan om hur det här beslutet egentligen bör tolkas.

42. Det skall inledningsvis påpekas att definitionen av detta begrepp inte är avhängig de definitioner som används inom de nationella rättsordningarna.

43. Det framgår tydligt av domstolens fasta rättspraxis att "gemenskapsrättsliga begrepp i princip inte skall definieras med utgångspunkt i en eller flera nationella rättsordningar, om inte annat uttryckligen anges". [16]

44. Denna princip är inte bara tillämplig på bestämmelserna i fördraget eller på förordningar, utan även på direktiv. [17] Tolkningen av ett begrepp som används i ett direktiv "som inte överlåter till medlemsstaten att definiera dess innebörd... kan inte bli föremål för medlemsstatens egen skönsmässiga bedömning". [18] Direktivet innehåller inte någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordning som skulle kunna tolkas som om dessa gav utrymme för olika tolkningar av direktivet.

45. En enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten såväl som likhetsprincipen leder fram till denna slutsats. [19]

46. Direktivet, som syftar till att samordna de särskilda åtgärder som medlemsstaterna inrättar med avseende på utländska medborgare, är inget undantag. Denna samordning "förutsätter i synnerhet en anpassning av de förfaringssätt som används i varje medlemsstat, då hänsyn till allmän ordning... åberopas...". [20]

47. Direktivet eftersträvar förmodligen inte en total harmonisering av de nationella förfarandena på området. De rättsmedel som är tillgängliga med avseende på beslut som begränsar den fria rörligheten för personer måste dock ha vissa gemensamma drag, dels med hänsyn till de berörda personernas rätt till likabehandling, dels

16 — Dom av den 14 januari 1982 i mål 64/81, Corman (REG 1982, s. 13), punkt 8. För senare rättspraxis, se dom av den 4 juni 1992 i mål C-360/90, Bötel (REG 1992, s. I-3589; svensk specialutgåva, volym 12, s. 127), punkt 23.

17 — Dom av den 2 april 1998 i mål C-296/95, EMU Tabac m.fl. (REG 1998, s. I-1605), punkt 30.

18 — Dom av den 1 februari 1977 i mål 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (REG 1977, s. 113), punkterna 10 och 11.

19 — Dom av den 18 januari 1984 i mål 327/82, Ekro (REG 1984, s. 107), punkt 11.

20 — Andra övervägandet.

till de garantier som säkerställs genom rätten till ett effektivt rättsmedel med avseende på förvaltningsbeslut.

48. Härefter är det nödvändigt att söka motiven bakom det förhållandet att gemenskapslagstiftaren har föreskrivit olika rättsmedel beroende på vilken typ av beslut det handlar om, för att klargöra innebörden av begreppet "beslut angående inresa".

49. Skillnaden är inte enkel att förklara, eftersom direktivet inte ger någon förklaring till varför den är berättigad.

50. Den omständigheten att åtgärder som vidtas mot gemenskapsmedborgare vad gäller inrese- och uppehållstillstånd anknyts till rättsmedel som ger ett klart sämre rättsskydd än de som är tillgängliga mot andra beslut som kan hänföras till samma kategori, vilka trots allt har motiverats av hänsyn till allmän ordning, kan endast motiveras om objektiva skillnader föreligger.

Det föreligger således ett behov av att utröna skillnaden mellan en gemenskapsmedborgare som vägrats inresetillstånd, och en gemenskapsmedborgare som exempelvis ställs inför ett beslut genom vilket han vägras ett första uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning innan ett sådant tillstånd har utfärdats.

51. När det gäller inresetillstånd befinner sig i princip mottagaren av ett avslagsbeslut vid medlemsstatens gränsövergång när han delges beslutet. Om han i stället har rest in i landet står han åtminstone, under den tid som är nödvändig för beslutets beredning, under de behöriga myndigheternas direkta kontroll, vilket gör att hans tillträde till territoriet är starkt begränsat.

52. Därför tror jag att skillnaden mellan artikel 8 och artikel 9 ligger i *var gemenskapsmedborgaren fysiskt befinner sig* och, om han rent faktiskt har rest in i den medlemsstat som han ämnat resa till, *vistelsens längd och villkoren för vistelsen* vid tidpunkten då beslutet delgavs honom och när frågan om rättsmedel aktualiseras.

53. En individs fysiska inresa till en medlemsstat utgör nämligen det första steget i förbindelsen mellan en utländsk medborgare och en annan medlemsstat än den egna. En längre och lagligen genomförd vistelse utgör ur ett administrativt perspektiv ett mer avancerat steg i denna process. Redan från och med det första steget ges en person som vistas i landet, även när han vistas där i avvaktan på tillstånd, fler möjligheter till sociala kontakter, såväl personliga som professionella, än en person som ännu inte har passerat gränsöver-

gången. Den förre är på det hela taget mer integrerad i värdlandet.

54. Detta kan förklara varför varje omprövning av en gemenskapsmedborgares juridiska ställning, vare sig personen i fråga lagligen uppehåller sig på medlemsstatens territorium (vägran att förnya ett uppehållstillstånd, beslut om utvisning av en innehavare av uppehållstillstånd), eller när han faktiskt rest in i landet i hopp om att få stanna där (vägran att utfärda ett första uppehållstillstånd, utvisning innan tillstånd har utfärdats), omges av minimigarantier som säkerställer den berörda personens rätt att överklaga beslutet med hjälp av ett effektivt rättsmedel.

55. Vad gäller de rättsmedel som inrättas med avseende på sådana beslut, måste det råda jämvikt mellan det nödvändiga skyddet för allmän ordning, vilket det omtvistade beslutet grundar sig på, och det legitima skyddet för den berörda personens rätt att åberopa den fria rörligheten för personer inom gemenskapen.

56. Följaktligen förklaras det begränsade antal rättsmedel som är tillgängliga för personer som av hänsyn till allmän ordning avvisas vid gränsen, av att dessa personers intresse av att resa in och uppehålla sig i destinationslandet, normalt sett, inte är lika stort som för dem som redan har uppehållit sig i landet.

57. Det är därför svårt att tillämpa begreppet "beslut angående inresa" utan att beakta det förhållandet att den berörda personen, i det aktuella fallet, faktiskt reste in på det nationella territoriet och stannade där i flera månader.

58. En gemenskapsmedborgare som beviljats "tillfälligt uppehållstillstånd" på det nationella territoriet befinner sig inte, med hänsyn till att han fysiskt befinner sig på det territoriet, i ett annat läge än en gemenskapsmedborgare som väntar på att ett uppehållstillstånd skall utfärdas eller förnyas. Även om den berörda personens fysiska närvaro är tillfällig, är den en följd av att han har passerat gränsen och därmed faktiskt befinner sig i destinationslandet.

59. Nana Yaa Konadou Yiadom var visserligen inte yrkesverksam när beslutet att vägra inresa fattades. Den rent materiella organisationen av vistelsen, vilken blev nödvändig på grund av att hon rent faktiskt befann sig i Förenade kungariket en längre tid, försatte dock henne i en svårare

situation än om hon helt enkelt hade avvisats vid gränsövergången. I det avseendet liknar beslutet i Nana Yaa Konadou Yiadoms fall snarare ett utvisningsbeslut.

60. Det är snarare längden på vistelsen i destinationslandet som skiljer en innehavare av ett tillfälligt uppehållstillstånd från andra gemenskapsmedborgare som ställs inför ett beslut om omprövning av uppehållstillstånd. En person som ansöker om förnyat uppehållstillstånd har per definition varit närvarande sedan det första tillståndet utfärdades. En sådan person har således vistats i destinationslandet under längre tid än den som fått tillstånd i avvaktan på att hans ansökan, med anledning av kraven på allmän ordning, behandlas.

61. En person som för första gången ansöker om uppehållstillstånd befinner sig å andra sidan inte alltid i en dylik situation. En sådan persons ansökan ger inte alltid vid handen att han redan har vistats länge eller längre än vad som är normalt för "tillfälliga uppehållstillstånd" i medlemsstaten i fråga.

62. Detta bekräftas av att Nana Yaa Konadou Yiadom vistades i Förenade kungariket från den 7 augusti 1995, när hon anlände, till den 3 mars 1996, när beslutet att vägra inresa togs, det vill säga i sju månader, trots att det i artikel 5.1 första stycket i direktivet stadgas att "ett beslut att bevilja eller avslå ett första uppehållstillstånd skall fattas så snart som möjligt och i vart fall *senast sex månader efter den dag då ansökan om tillstånd inlämnades*". [21]

63. Av detta följer att den tidsfrist inom vilken ett beslut angående uppehållstillstånd skall fattas inte, genom sin beskaffenhet, är längre än för beslut att vägra inresa. Med tanke på rätten till ett effektivt rättsskydd finns det ingenting som skiljer den som vägras inresa efter flera månaders vistelse i landet från en person i samma situation som ansöker om uppehållstillstånd. [22]

64. Samma resonemang kan föras när det gäller "beslut om utvisning... innan [ett tillstånd] utfärdas" i den mening som avses i artikel 9.2. Det kan i princip inte uteslutas att en icke önskvärd gemenskapsmedborgare utvisas på grund av hänsyn till allmän ordning efter en mycket kort vistelse, vilket

21 — Min kursivering.

22 — Såsom den nationella domstolen mycket riktigt har påpekat omfattas inte förfarandet avseende "tillfälliga uppehållstillstånd", varigenom de behöriga myndigheterna kan förlänga uppehållstillståndet för en gemenskapsmedborgare som befinner sig på nationellt territorium utan att denne anses inrest, av den frist som föreskrivs i artikel 5.1 eller de skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 9 (sidorna 15 och 16 i den franska översättningen av det skriftliga yttrandet).

skulle försätta denne i samma situation som en person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd.

65. I vart och ett av dessa fall har beslutet den effekten att den berörda personen avvisas från den medlemsstats territorium där denne vistades sedan en viss tid och hade rätt att uppehålla sig på villkor liknande — eller identiska med — dem som gemenskapsmedborgare eller statens egna medborgare åtnjuter. [23]

66. Det finns således ingen anledning att tillämpa olika rättsmedel och därmed utestänga den berörda personen från de processuella skyddsreglerna i artikel 9, när de nationella bestämmelserna inte säkerställer ett effektivt rättsmedel som medför uppskov med verkställigheten.

67. I det aktuella fallet anser jag att det arbetstillstånd som, i väntan på att rättsprövningen skulle avgöras, beviljades efter det att beslutet att vägra inresa hade antagits, samt det påföljande dröjsmålet med att verkställa beslutet till följd av denna begäran om rättsprövning, inte skall tas i beaktande vad gäller frågan om hur det omtvistade beslutet skall definieras.

68. Avsikten med att häva restriktionerna avseende arbetstillstånd är, precis på samma sätt som när ett tillfälligt uppehållstillstånd utfärdas innan ett beslut att vägra inresa fattas, att göra den väntan som är nödvändig för att bereda och utreda skälen för beslutet, mer uthärdlig. Denna uppmjukning av villkoren för vistelsen på det nationella territoriet är också ämnad att stärka banden mellan gemenskapsmedborgaren och värdlandet.

69. Dessa händelser, *som inträffade efter det att det omtvistade beslutet fattades*, kan i alla fall inte, när beslutet väl är taget, påverka frågan om hur beslutet skall definieras. Genom att besluta att vägra inresa har de behöriga myndigheterna uttryckligen reglerat den berörda personens rätt att resa in på nationellt territorium. Eftersom Nana Yaa Konadou Yiadom informerades om inreseförbudet fick medlemsstaten större möjlighet att organisera hennes tillfälliga vistelse genom att utfärda ett arbetstillstånd i väntan på att alla tillgängliga rättsmedel skulle uttömmas.

Genom den juridiska definition som används med avseende på det omtvistade beslutet fastställs dessutom vilka rättsmedel som kan användas mot beslutet, eftersom ett "beslut angående inresa" i det hänseendet behandlas annorlunda i direktivet. Det

23 — Det framgår inte av handlingarna i målet om Nana Yaa Konadou Yiadom var underkastad vissa frihetsinskränkningar. Även om hon var tvungen att informera de behöriga myndigheterna om var hon bodde och alla eventuella adressändringar, tycker jag inte att det verkar som om det förhållandet skulle ha inneburit något allvarligt hinder för den faktiska integrering som blivit följden av att hon redan bott en längre tid i destinationslandet.

vore ologiskt om beslutet skulle kunna omdefinieras sedan det fattats, på grund av att nya omständigheter framkommit just i det ögonblick som beslutet skall omprövas.

70. Vad gäller dröjsmålet med att verkställa det omtvistade beslutet har kommissionen på goda grunder erinrat om domstolens uttalande i domen av den 20 september 1990 i målet Sevince, [24] enligt vilket en person som ansöker om uppehållstillstånd inte skulle kunna "tillerkännas sådan rätt enbart på grund av att han, efter det att han av de nationella myndigheterna förvägrats uppehållstillstånd för ifrågavarande period, har använt sig av de i nationell rätt föreskrivna rättsmedlen och därvid har kunnat dra fördel av det uppskov med verkställigheten som överklagandet medför och tillfälligt — i avvaktan på tvistens avgörande — kunnat uppehålla sig och inneha anställning i ifrågavarande medlemsstat". [25]

71. Denna princip måste tillämpas på det aktuella fallet. Även om den har uppkommit i ett annat juridiskt sammanhang, [26] kan den också tillämpas på förhållandet mellan principen om den fria rörligheten för personer och de rättsmedel som skall säkerställa dess efterlevnad. Det skall tilläggas att rättsmedlen i fråga inte får frångå sitt syfte, vilket är att möjliggöra omprövning och kontroll av de omtvistade beslutens laglighet, och inte att härleda en ytterligare rätt till uppehållstillstånd av det uppskov med verkställigheten som följer av rättsmedlet.

72. Det omtvistade beslutet skall därför, med hänsyn till artiklarna 8 och 9 i direktivet, definieras mot bakgrund av den bevisning som de behöriga myndigheterna hade vid tiden för beslutet på så sätt att den tid som förflöt mellan detta beslut och det omprövade beslutet inte kan beaktas. Samma sak gäller för de villkor som den berörda personen, såsom innehavare av ett tillfälligt uppehållstillstånd, lever under på det nationella territoriet i väntan på att dennes begäran om rättsprövning skall avgöras. Att ett arbetstillstånd utfärdades saknar i det avseendet betydelse.

73. Av det ovan anförda följer att ett beslut, såsom det ifrågavarande i målet vid den nationella domstolen, genom vilket en gemenskapmedborgare utan uppehållstillstånd vägrats resa in i en medlemsstat, i vilken hon såsom innehavare av ett tillfälligt uppehållstillstånd har vistats i flera månader i väntan på beslutet, inte utgör ett "beslut angående inresa" i den mening som avses i artikel 8 i direktivet.

74. Däremot har beslutet i fråga karaktären av ett "beslut om utvisning från territoriet", i den mening som avses i artikel 8 i direktivet.

24 — Sidorna 19 och 20 i den franska översättningen av det skriftliga yttrandet.

25 — C-192/89, Sevince (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 31.

26 — I domen i det ovannämnda målet Sevince besvarades i en begäran om förhandsavgörande frågor avseende tolkningen av bestämmelser antagna av det associeringsråd som inrättats genom Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 och slöts i gemenskapens namn genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

75. Den tid som förflöt mellan datumet för beslutet och dess verkställighet, den omständigheten att dröjsmålet berodde på att lagenligheten av beslutet var under prövning och det förhållandet att, innan beslutet fattades, den berörda personen erhöll ett arbetstillstånd, saknar betydelse för hur beslutet skall definieras.

VI — Den andra tolkningsfrågan

76. Frågan som Court of Appeal har ställt avser den i nationell rätt fastlagda principen om att en gemenskapsmedborgare som vägras inresa till en medlemsstat genom ett "beslut angående inresa", i den mening som avses i artikel 8 i direktivet, inte kan överklaga till domstol förrän han har lämnat landet.

77. Det framgår av den nationella domstolens fråga att den, i detta avseende, önskar vägledning när det gäller tolkningen av artikel 8, i fall ett beslut att vägra inresa, såsom det beslut som antagits i Nana Yaa Konadou Yiadoms fall, skall definieras som ett "beslut angående inresa", med följd att nämnda artikel, och inte artikel 9, därmed blir tillämplig.

78. Vi har sett att det inte förhåller sig på det sättet och att det omtvistade beslutet måste omdefinieras.

79. Det framgår av kommissionens yttrande att det inte är samma rättsmedel som har ställts till förfogande inom den nationella rättsordningen vad gäller å ena sidan beslut att vägra inresa, i den mening som avses i artikel 15.1 i Immigration Order 1994 och vad gäller å andra sidan beslut om utvisning, i den mening som avses i artikel 15.2 i samma författning, eller beslut att antingen vägra eller att dra in ett uppehållstillstånd, i den mening som avses i artikel 18 i författningen.

80. När det gäller beslut om avvisning eller uppehållstillstånd kan, enligt kommissionen, gemenskapsmedborgare använda sig av de rättsmedel som erbjuds även om han fortfarande befinner sig i landet (in-country right of appeal). [27]

81. Förhållandena i nationell rätt bekräftar syftet med den andra tolkningsfrågan, som formulerats under förutsättning att det omtvistade beslutet skall definieras på så sätt, att det bara kan överklagas om personen inte längre befinner sig i landet. Med hänsyn till svaret på de föregående tolkningsfrågorna är denna fråga inte längre relevant.

27 — Sidorna 7 och 8 i det skriftliga yttrandet.

Förslag till avgörande

82. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den nationella domstolens frågor på följande sätt:

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 och hälsa skall tolkas på så sätt, att ett beslut genom vilket en medlemsstat vägrar en annan medlemsstats medborgare, som saknar uppehållstillstånd, rätt att inresa på dess territorium, såsom i det ifrågavarande fallet i målet vid den nationella domstolen, där en gemenskapsmedborgare i enlighet med nationell rätt, i väntan på beslutet, beviljades tillfälligt uppehållstillstånd i destinationslandet, vilket gav denne möjlighet att resa in och uppehålla sig på dess territorium under sju månader utan att bli föremål för en direkt och kontinuerlig kontroll av landets behöriga myndigheter, skall betraktas som ett "utvisningsbeslut" och inte som ett "beslut angående inresa".

Den tid som förflöt mellan datumet för beslutet och dess verkställighet, den omständigheten att dröjsmålet berodde på att lagenligheten av beslutet var under prövning och det förhållandet att, innan beslutet fattades, den berörda personen erhöll ett arbetstillstånd saknar betydelse för hur beslutet skall definieras.