JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
12 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Court of Appeal esitti vuoden 1989 *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*in (jäljempänä laki) nojalla tehtyä karkotuspäätöstä koskevan asian yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskivat ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) 9 artiklan tulkintaa.

Asiaa koskevat yhteisön oikeuden säännökset

2. Direktiivi annettiin muun muassa perustamissopimuksen 56 artiklan 2 kohdan perusteella ja sen tarkoituksena on erityisesti lähentää kussakin jäsenvaltiossa noudatettuja menettelyjä, joissa ulkomaalaisten liikkumiseen ja oleskeluun liittyvissä asioissa vedotaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen (toinen perustelukappale). Kolmannessa perustelukappaleessa korostetaan lisäksi sitä, että kussakin jäsenvaltiossa muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla tulee olla käytössään riittävät oikeussuojakeinot hallintoviranomaisten näissä asioissa tekemiin päätöksiin nähden.

Direktiivin 2 artiklan mukaan se koskee kaikkia jäsenvaltioiden alueelle saapumiseen, oleskeluluvan myöntämiseen tai uudistamiseen taikka jäsenvaltioiden alueelta karkottamiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi.

Direktiivin 7 artiklan mukaisesti päätöksissä, jotka koskevat oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä tai karkottamista alueelta, on mainittava aika, jonka kuluessa alueelta on poistuttava. Näin ollen direktiivissä erotetaan toisistaan toisaalta päätös, jolla henkilö karkotetaan alueelta, ja toisaalta päätöksen täytäntöönpano (jäljempänä karkottaminen).

Direktiivin 8 artiklan mukaan kyseisellä henkilöllä on oltava kaikkien maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoi-

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL 1964, 56, s. 850.

mia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla.

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."

Kansallinen lainsäädäntö

3. Lain 7 pykälän 1 momentin a kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

se voi tehdä tätä henkilöä koskevan karkotuspäätöksen."

Lain liite 2 pantiin voimaan lain 4 pykälän 4 momentilla. Tämän liitteen 3 kohdassa säädetään kanteen nostamisesta seuraavaa:

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

a) esittää kirjalliset huomautuksensa perusteluineen Secretary of Statelle ja

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

2) Jollei 3 tai 4 alakohdasta muuta johdu, henkilön, jota karkotuspäätös koskee, on käytettävä 1 alakohdassa tarkoitettuja oikeuksiaan seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hänelle tiedoksi.

3) Jos hän on ennen tämän ajan päättymistä

a) suostunut siihen, että hänet karkotetaan 5 kohdan mukaisesti tapauksesta riippuen Isosta-Britanniasta, Pohjois-Irlannista tai Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja

b) hänet on tämän seurauksena karkotettu,

hän voi käyttää 1 alakohdassa mainittuja oikeuksiaan 14 päivän kuluessa siitä, kun hänet on karkotettu.

4) — —

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

6) Jos 2 alakohtaa sovelletaan, henkilölle, jota karkotuspäätös koskee, järjestetään henkilökohtainen tapaaminen näin nimetyn henkilön tai nimettyjen henkilöiden kanssa.

7) Jos 3 ja 4 alakohtaa sovelletaan, henkilölle, jota karkotuspäätös koskee, järjestetään henkilökohtainen tapaaminen näin nimetyn henkilön tai nimettyjen henkilöiden kanssa, jos Secretary of State katsoo, että on kohtuullisesti tarkastellen mahdollista järjestää tällainen tapaaminen tarkoituksenmukaisessa maassa tai tarkoituksenmukaisella alueella kohtuullisessa määräajassa siitä ajankohdasta, kun hän esitti huomautuksensa."

Lain liitteessä 2 olevassa 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1) Kun Secretary of State saa 3 kohdan mukaiset karkotuspäätöstä koskevat huomautukset, sen on käsiteltävä asiaa uudelleen niin pian kuin se kohtuullisesti tarkastellen on mahdollista sen jälkeen kun se on saanut huomautukset ja selvityksen kyseisen kohdan mukaisesti järjestetystä tähän asiaan liittyvästä tapaamisesta.

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

a) 3 kohdan mukaisesti sille esitetyt asiaa koskevat huomautukset;

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

c) kyseisen kohdan mukaisesti järjestetystä tapaamisesta laaditun selvityksen.

3) Secretary of Staten on tämän jälkeen, jos se kohtuullisesti tarkastellen on mahdollista, ilmoitettava kirjallisesti sille, jota karkotuspäätös koskee, mahdollisista päätöksistä, jotka koskevat sitä, että karkotuspäätös kumotaan tai ettei sitä kumota."

Asian tosiseikat

4. John Gerald Gallagher on Irlannin kansalainen, ja hän tuli toukokuun 1987 ja syyskuun 1989 välisenä aikana useita kertoja Englantiin työnhakutarkoituksessa. Hän palasi takaisin Englantiin huhtikuussa 1990. Hän sai tuolloin töitä Lontoosta ja asettui asumaan Elthamiin avovaimonsa kanssa.

5. Poliisiviranomaiset ottivat Gallagherin kiinni 24.9.1991, ja hän oli pidätettynä Paddington Greenin poliisiasemalla lain nojalla. Secretary of State (Englannin sisäministeriö, jäljempänä ministeriö) päätti 27.9.1991 tehdä lain 7 pykälän mukaisesti päätöksen Gallagherin karkottamisesta Yhdistyneestä kuningaskunnasta, koska ministeriö oli vakuuttunut, että "hän oli tehnyt Pohjois-Irlannin asioihin liittyvän terroriteon, valmistellut sitä tai yllyttänyt siihen". Asiakirjoista käy ilmi, että päätös annettiin Gallagherille tiedoksi täsmentämättä kuitenkaan karkotuspäätöksen perusteita.

6. Gallagher suostui perhesyistä siihen, että hänet karkotettiin välittömästi Irlantiin. Hän halusi olla avovaimonsa luona, jonka oli määrä pian synnyttää. Karkotuksen jälkeen hän käytti kanneoikeuttaan, joka perustuu lain liitteessä 2 olevan 3 kohdan ensimmäiseen ja kolmanteen alakohtaan. Gallagherin ja ministeriön nimeämän neuvonantajan tapaaminen järjestettiin Ison-Britannian Dublinin suurlähetystössä. Tapaamisessa olivat paikalla myös Gallagherin asianajaja, hänen vaimonsa ja heidän lapsensa. Tapaaminen kesti noin tunnin. Neuvonantaja ei ilmaissut henkilöllisyyttään eikä kertonut niitä perusteita, joihin karkotuspäätös perustui. Ministeriö otti asian uudelleen käsiteltäväksi liitteessä 2 olevan 4 kohdan mukaisesti, mutta kieltäytyi muuttamasta päätöstä.

Ennakkoratkaisupyyntö

7. Gallagher nosti asiassa kanteen tuomioistuimessa. Court of Appeal esitti 10.2.1994 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kielletäänkö 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa Secretary of State for the Home Departmentia tekemästä vuoden 1989 *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*in 7 pykälän mukaista

karkotuspäätöstä ennen kuin se on saanut toimivaltaisen viranomaisen lausunnon, kun vuoden 1989 lain liitteen 2 asiaa koskevissa säännöksissä säädetään seuraavaa:

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

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

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

Millä direktiivin 9 artiklan säännöksillä on merkitystä tässä asiassa?

8. Kansallinen tuomioistuin viittaa direktiivin 9 artiklaan täsmentämättä sitä, pyytääkö se tulkitsemaan artiklan 1 kohdan yleissääntöä vai 2 kohdassa esitettyä erityissääntöä ennen ensimmäisen oleskeluluvan antamista tehtyjen karkotuspäätösten osalta. Mahdollinen epäselvyys tämän osalta johtuu saatujen tietojen perusteella siitä, että Irlannin kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa oleskellakseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

9. Ennakkoratkaisupyynnöstä näyttää kuitenkin käyvän ilmi, että kysymykset koskevat 9 artiklan 1 kohtaa. Pyynnössä todetaan erityisesti, että "ajallisesti tarkastellen" ministeriö "rikkoi selvästi kyseisen artiklan 1 kohtaa" [2] ja että kyse oli työntekijöiden suojasta "silloin, kun muutoksenhaku ei ole mahdollista" [3]; tällaista ilmaisua käytetään ainoastaan direktiivin kyseisen artiklan 1 kohdassa. Tämän mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta ja Gallagher ovat keskittyneet ainoastaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan tulkintaan. Komission mielestä tätä asiaa koskeva säännös olisi 9 artiklan 1 kohta, koska 9 artiklan 2 kohtaa sovelletaan ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa lainmukainen oleskelu edellyttää oleskelulupaa.

2 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 13.
3 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 14.

10. Sen näkemyksen tueksi, että tämä asia kuuluu direktiivin 9 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluviin yksinkertaisempiin karkotusmenettelyihin, voidaan todeta, että oleskelulupahakemuksen käsittely antaa ulkomaalaisia koskevia asioita käsitteleville viranomaisille mahdollisuuden varmistaa, että kyseisen henkilön oleskelu maassa on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden mukaista; lisäksi voidaan todeta, että niin kauan kuin tätä ei ole varmistettu, ulkomaalainen ei voi automaattisesti olettaa voivansa jäädä tähän maahan ja saavansa osakseen tällaisiin syihin perustuvan karkotuspäätöksen osalta samat oikeussuojakeinot kuin ne, jotka hän saisi osakseen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

11. Tätä näkemystä vastaan voidaan kuitenkin esittää, että direktiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdan menettelysääntöjen välistä eroa on tulkittava siten, että siinä ilmaistaan ulkomaalaisasioissa perustavanlaatuinen periaate, jonka mukaan oleskeluoikeutta koskevia loukkauksia vastaan annetun suojan on oltava sitä kattavampi, mitä pitempään oleskelu maassa on kestänyt. Lisäksi ei voida myöskään hyväksyä sitä, että kyseinen ulkomaalainen joutuu huonompaan asemaan sen vuoksi, että Yhdistynyt kuningaskunta sallimalla oleskelun ilman oleskelulupaa on luopunut aikaisemmassa vaiheessa sen varmistamisesta, onko tämän henkilön oleskelu alueella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden mukaista. Ulkomaalaisasioita käsittelevät viranomaiset voivat myös hankkia tarvitsemansa tiedot ulkomaalaisten oleskelusta ilman oleskelulupahakemusta. Lisäksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen käytännössä ei voi johtaa siihen, että jäsenvaltioiden kansalaiset eivät saa direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeussuojaa sellaisten päätösten osalta, jotka koskevat karkottamista toisten jäsenvaltioiden alueelta.

12. Tämän vuoksi olen samaa mieltä siitä, että esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastaaminen edellyttää direktiivin 9 artiklan 1 kohdan tarkastelua.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

13. Court of Appeal tiedustelee ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, onko direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lausunto, joka on hankittava silloin, kun karkotuspäätökseen ei voida hakea muutosta tai kun muutoksenhaku koskee ainoastaan päätösten lainmukaisuutta taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, hankittava ennen karkotuspäätöksen tekemistä vai riittääkö, että se annetaan päätöksenteon jälkeen, kun viranomaisen, joka tekee kyseisen päätöksen, on huomautusten vuoksi käsiteltävä karkotuspäätöstä uudelleen, ja kun tämä viranomainen saattaa vielä muuttaa sitä?

14. Yhdistynyt kuningaskunta on todennut, että riittää, että se, jota asia koskee, voi

käyttää hyväkseen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia silloin, kun ministeriö käsittelee asiaa uudelleen lain liitteessä 2 olevan 4 kohdan mukaisesti. Lopullinen päätös karkottaa henkilö tehdään vasta uuden käsittelyn yhteydessä.

15. Gallagher ja komissio ovat vastanneet, että direktiiviä oli tulkittava siten, että kyseinen lausunto pitää hankkia ennen karkotuspäätöksen tekemistä, ja että ei riitä, että tämä lausunto annetaan silloin, kun kyseisten viranomaisten jo tekemää päätöstä käsitellään uudelleen. Komission mukaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on tämän osalta taata, että toinen, riippumaton viranomainen arvioi kyseisen asian olosuhteita, jolloin hallinnollinen viranomainen voi ottaa tämän arvioinnin huomioon päättäessään karkotuksesta. Tämä oikeussuojakeino voi olla tehokas ainoastaan, jos toimivaltainen viranomainen antaa lausuntonsa ennen hallinnollisen viranomaisen päätöksentekoa.

16. Sellaisissa tapauksissa, joissa on olemassa muutoksenhakumahdollisuus (direktiivin englanninkielisessä versiossa "appeal to a court of law"), joka ei koske ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta ja jolla on lykkäävä vaikutus, voidaan taata kyseisen ulkomaalaisen mahdollisuus saattaa päätöksen lainmukaisuus ja kohtuullisuus itsenäisesti ja puolueettomasti tutkittavaksi.

17. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisen säännön, joka koskee velvollisuutta hankkia toimivaltaisen viranomaisen lausunto, on oltava prosessuaalinen vähimmäissuoja sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Tämä vähimmäissuoja perustuu siihen, että ennen kuin tehdään päätös karkottaa kyseinen henkilö, on saatava lausunto toiselta ja riippumattomalta viranomaiselta, jossa se, jota asia koskee, voi puolustautua ja hänellä on oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä apunaan. Tässä yhteydessä en käsittele kiireellisiä tapauksia, joihin ei ole myöskään vedottu tässä asiassa ja joilla ei myöskään voitaisi perustella yleistä poikkeamista tästä säännöstä.

18. Yhdistyneen kuningaskunnan näkemys, jonka mukaan tämä lausunto on hankittava vain silloin, kun kyseinen ulkomaalainen esittää huomautuksia, tekee tyhjäksi tämän prosessuaalisen vähimmäissuojan sisällön, eikä mikään direktiivin tekstissä tue tätä näkemystä. Direktiivissä käytetyt sanamuodot kertovat siitä, että tätä vähimmäissuojaa on myös sovellettava sellaisissa tapauksissa, joissa kyseinen ulkomaalainen ei esitä huomautuksia. Myös tällaisia tapauksia varten on olemassa direktiivissä (ks. esim. 7 artikla) tarkoitettu karkotuspäätös, mikä tarkoittaa sitä, että määräajan maasta lähtemiselle kuluttua umpeen henkilö voidaan karkottaa tällaisen päätöksen perusteella. Lisäksi voidaan perustellusti olettaa, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto siitä, onko karkottaminen aiheellista, saattaa vaikuttaa selvästi enemmän hallinnollisen viranomaisen päätökseen sellaisissa tapauksissa, joissa hallinnollinen viranomainen voi tutkia asiaa ilman ennalta muodostettua käsitystä asiasta.

19. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukainen sanamuoto verrattuna 9 artiklan 2 kohdan sanamuotoon paljastaa selvästi, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa on hankittava ennen kuin päätös henkilön maastakarkottamisesta tehdään. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan välinen ero on nimenomaisesti se, että 9 artiklan 1 kohdan mukaisissa tapauksissa lausunto on hankittava ennen päätöksen tekemistä, kun taas 9 artiklan 2 kohdan mukaisissa tilanteissa lausunto hankitaan päätöksen tekemisen jälkeen, ja vain jos kyseinen ulkomaan kansalainen sitä pyytää, eli jos hän on esittänyt asiassa huomautuksensa. Jos 9 artiklan 1 kohtaa tulkittaisiin siten kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että sitä pitää tulkita, 2 kohdan erityissäännöllä ei olisi minkäänlaista itsenäistä merkitystä.

20. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vastaa sitä, mitä juuri esitin. Julkisasiamies Capotorti esitti asiassa Pecastaing [4] antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että toimivaltaisen viranomaisen on annettava lausuntonsa seuraavissa tilanteissa:

"jos kyse on oleskeluluvan uusimisen epäämisestä tai sellaisen henkilön karkottamisesta alueelta, jolla on jo tällainen oleskelulupa, tällaista päätöstä ei voida kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tehdä, ennen kuin asiaa on selvitetty edellä esitetyllä tavalla tai ennen kuin toimivaltainen viranomainen antaa lausuntonsa",

ja

"toisaalta edellä mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut oikeussuojakeinot kuten myös 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lausuntomenettely lykkäävät karkotusta sellaisissa tapauksissa, joissa päätöstä ei voida lopullisesti vahvistaa (2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa) tai tehdä (1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa), jollei toimivaltainen viranomainen ole antanut lausuntoaan."

Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Pecastaing 5.3.1980 antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"Direktiivin 9 artiklan — — tulkinnan osalta on syytä pitää mielessä, että kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tässä artiklassa tarkoitetun vetoamisen toimivaltaiseen viranomaiseen on tapahduttava *ennen karkotuspäätöstä*" (17 kohta, kursivointi kirjoittajan).

Asiassa Santillo [5] 22.5.1980 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että 9 artiklan säännöksillä

"pyritään varmistamaan prosessuaalinen vähimmäissuoja sellaisten henkilöiden osalta,

4 — Asia 98/79, tuomio 5.3.1980 (Kok. 1980, s. 691, ratkaisuehdotus s. 718 ja erityisesti s. 722).

5 — Asia 131/79 (Kok. 1980, s. 1585).

joita koskee yksi kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmesta vaihtoehdosta. Jos muutoksenhaku koskee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta, 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla toimivaltaisen viranomaisen osallistumisella asian käsittelyyn on tarkoitus mahdollistaa se, että kaikkia tosiseikkoja ja olosuhteita voidaan tarkastella tyhjentävästi, mukaan lukien ehdotetun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus, ennen lopullisen päätöksen tekemistä" (12 kohta),

ja että

"9 artiklan 1 kohtaan sisältyvä vaatimus, että ennen *kaikkia* karkotuspäätöksiä on hankittava 'toimivaltaisen viranomaisen' lausunto" — — (14 kohta, kursivointi kirjoittajan).

Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi viimeksi asiassa Dzodzi [6] 18.10.1990 antamassaan tuomiossa "toimivaltaisen viranomaisen" osalta seuraavaa:

"direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on varmistaa prosessuaalinen vähimmäissuoja sellaisille henkilöille, joita päätös olla uudistamatta oleskelulupaa koskee, tai henkilöille, joilla on oleskelulupa mutta jotka karkotetaan maasta. Tätä säännöstä sovelletaan silloin, kun muutoksenhakumahdollisuutta ei ole tai kun muutoksenhaku koskee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, ja sen mukaan asian käsittelyyn osallistuu eri toimivaltainen viranomainen kuin se, joka tekee karkotuspäätöksen. Kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta hallinnollinen viranomainen *ei voi tehdä päätöstä ennen kuin tämä neuvoaantava viranomainen on antanut lausuntonsa*" (62 kohta, kursivointi kirjoittajan).

21. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto, joka on hankittava silloin, kun karkotuspäätökseen ei voi hakea muutosta tai kun muutoksenhaku koskee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, on kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta hankittava ennen kuin hallinnollinen viranomainen tekee päätöksensä karkottaa henkilö maasta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

22. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 9 artiklaa tulkittava siten, että sellaista henkilöä, jonka karkotuspäätöksen tekevä viranomainen on

6 — Yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89 (Kok. 1990, s. I-3763).

nimennyt, ei voida pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.

23. Gallagher totesi, että direktiivin 9 artiklaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään toimivaltaisen viranomaisen riippumattomuutta, mikä estää sen, että toimivaltaisen viranomaisen nimeää sama viranomainen kuin se, joka tekee karkotuspäätöksen.

24. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi tähän, että direktiivin 9 artiklassa asetetaan vaatimuksia ainoastaan sen osalta, miten toimivaltaisen viranomaisen on hoidettava tehtäväänsä. Sitä vastoin säännöksessä ei säädetä kyseisen viranomaisen nimeämisestä. Se, että karkotuspäätöksen tehnyt viranomainen nimeää henkilön tehtävään, ei estä sitä, että tämä voisi olla "toimivaltainen viranomainen".

25. Komissio katsoo myös, että 9 artiklan vastaista ei itsessään ole se, että toimivaltaisen viranomaisen nimeää sama viranomainen kuin se, joka tekee karkotuspäätöksen. Nimetyn viranomaisen on kuitenkin oltava täysin riippumaton nimeävästä viranomaisesta ja kansallisella tuomioistuimella on oltava riittävästi tietoja, jotta se voi varmistua tästä.

26. Edellä mainitussa asiassa Santillo antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi 9 artiklassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsitteen osalta seuraavaa:

"Direktiivissä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa toimivaltaisen viranomaisen nimeämisen osalta. Tällaisena viranomaisena voidaan pitää kaikkia sellaisia viranomaisia, jotka ovat täysin riippumattomia sellaisesta viranomaisesta, jonka tehtävänä on toteuttaa direktiivissä tarkoitettuja toimenpiteitä, ja jotka on siten kokoonpantu, että kyseinen henkilö voi puolustautua ja hänellä on oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä apunaan" (19 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Dzodzi antamassaan tuomiossa toimivaltaiseen viranomaiseen sovellettavista perusteista lisäksi seuraavaa:

"Direktiivissä ei täsmennetä sitä tapaa, miten 9 artiklassa tarkoitettu viranomainen nimetään. Siinä ei edellytetä muuta kuin sitä, että tämän viranomaisen on oltava tuomioistuin tai koostuttava tuomareista. Siinä ei vaadita myöskään sitä, että toimivaltaisen viranomaisen jäsenet nimetään määrätyksi ajaksi. Olennaista toisaalta on se, että direktiivissä selvästi säädetään siitä, että viranomaisen on hoidettava tehtäväänsä täysin riippumattomasti, ja että se ei saa olla tehtäväänsä hoitaessaan direktiivissä tarkoitettuja toimenpiteitä toteuttavan viranomaisen alainen tai tämän valvonnassa — — ja toisaalta, että viranomaisen on noudatettava menettelyä,

joka mahdollistaa sen, että se, jota asia koskee, voi puolustautua direktiivissä vahvistetuin edellytyksin" (65 kohta).

27. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että olennaiset edellytykset sellaisille henkilöille, jotka voivat olla 9 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, on toisaalta varmuus siitä, että tämä viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana siten, ettei se ole suoraan tai välillisesti karkotuspäätöksen tekevän viranomaisen alainen, ja toisaalta mahdollisuus, että kyseinen henkilö voi puolustautua ja hänellä on oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä toimivaltaisessa viranomaisessa.

28. Se, että päätöksen tekevä viranomainen nimeää "toimivaltaisen viranomaisen" ei mielestäni itsessään estä sitä, että tämä "toimivaltainen viranomainen" vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja riippumattomuuden edellytyksiä. Esimerkiksi useissa jäsenvaltioissa hallitus nimittää tuomarit, eikä tämä vaikuta heidän täydelliseen riippumattomuuteensa hallituksesta nimittämisen jälkeen.

29. Toisaalta on selvää, että on mahdotonta varmistua siitä, että kyseiseen hallinnolliseen viranomaiseen hierarkkisessa suhteessa oleva työntekijä, kuten kyseisen ministeriön työntekijä, voi hoitaa tehtäväänsä "toimivaltaisena viranomaisena" täysin riippumattomana tästä viranomaisesta. Täydellisen riippumattomuuden vaatimus tarkoittaa luonnollisesti muun muassa sitä, ettei hallinnollinen viranomainen saa antaa määräyksiä toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimetylle henkilölle eikä valvoa tai ohjata tätä, eikä kyseisellä ulkomaalaisella saa olla minkäänlaisia syitä epäillä sitä, ettei toimivaltainen viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana hallinnollisesta viranomaisesta.

30. Lisäksi kun kansallinen tuomioistuin arvioi sitä, voiko "toimivaltainen viranomainen" hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana, sen on kiinnitettävä huomiota myös siihen, ovatko kyseiset henkilöt nimetty hoitamaan toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä kaikissa saapumisen kieltämistä/karkotusta koskevissa asioissa pidennetyn ajanjakson aikana, vai tehdäänkö nämä nimeämiset tapauskohtaisesti eri henkilöiden osalta.

31. Lisäksi olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että voidakseen arvioida toimivaltaisen viranomaisen täydellistä riippumattomuutta, kansallisella tuomioistuimella on oltava tiedossaan nimetyn henkilön tai nimettyjen henkilöiden henkilöllisyys sekä tietoja näiden mahdollisista muista tehtävistä. Ottaen huomioon tavan, jolla asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, se ei voi ottaa tarkemmin kantaa siihen, miten tämän on tapahduttava.

32. Tämän vuoksi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on syytä vastata, että direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tämä säännös ei estä sitä, että karkotuspäätöksen tekevä hallinnollinen viranomainen nimeää myös toimivaltaisen viranomaisen, jos voidaan olla varmoja, että kyseinen toimivaltainen viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana hallinnollisesta viranomaisesta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida jokaisessa tapauksessa sitä, täyttyykö tämä edellytys.

33. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymyksiin, että ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava seuraavalla tavalla:

1) Toimivaltaisen viranomaisen lausunto, jota edellytetään silloin, kun muutoksenhakumahdollisuutta ei ole tai kun muutoksenhaku koskee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, on hankittava kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta ennen kuin hallinnollinen viranomainen tekee päätöksen karkottaa henkilö maasta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä.

2) Tämä säännös ei estä sitä, että karkotuspäätöksen tekevä hallinnollinen viranomainen nimeää myös toimivaltaisen viranomaisen, jos voidaan olla varmoja, että kyseinen toimivaltainen viranomainen voi hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomana hallinnollisesta viranomaisesta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida jokaisessa tapauksessa sitä, täyttyykö tämä edellytys.