FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 12 oktober 1995 *

1. I samband med ett mål om utvisning enligt Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (nedan kallad "lagen"), har Court of Appeal begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande avseende två frågor angående tolkningen av 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 [1] (nedan kallat "direktivet").

Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Direktivet har utfärdats med stöd av bland annat artikel 56.2 i fördraget, i det särskilda syftet att genomföra en samordning av de olika förfaringssätt som används i varje medlemsstat, då hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa åberopas i frågor som sammanhänger med utländska medborgares rörlighet eller bosättning (andra övervägandet). I tredje övervägandet understryks vidare att i varje medlemsstat bör andra medlemsstaters medborgare ha tillgång till lämplig juridisk hjälp, då det gäller att överklaga administrativa myndigheters beslut i sådana frågor.

Enligt artikel 2 gäller direktivet åtgärder rörande inresa, utfärdande och förnyande av uppehållstillstånd samt utvisning, som beslutas av medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Enligt artikel 7 i direktivet skall beslut om att vägra utfärda eller förnya uppehållstillstånd eller utvisa en person innehålla uppgift om den tid inom vilken den berörda personen måste lämna landet. Direktivet bygger således på en åtskillnad mellan å ena sidan beslutet om bland annat utvisning, och å andra sidan verkställandet av detta beslut (nedan kallat "utvisningen").

Enligt artikel 8 skall den berörda personen, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd som landets medborgare i fråga om alla beslut

* Originalspråk: danska.

1 — EGT nr 56, 1964, s. 850.

angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning.

I artikel 9 i direktivet föreskrivs följande:

"Artikel 9

1. När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition [övers. anm.: 'upphävande' i direktivet], får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver.

Denna myndighet skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

2. Alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen".

Den nationella lagstiftningen

3. I artikel 7.1 a i lagen föreskrivs följande:

"Om Secretary of State finner det styrkt att en person

a) medverkar eller har medverkat till att begå, förbereda eller anstifta terrorhandlingar som omfattas av detta avsnitt i lagen ... kan Secretary of State fatta ett beslut om utvisning av personen i fråga."

Artikel 4.4 i lagen innehåller genomförandebestämmelser till bilaga 2. Vad angår överkla-

gande, har följande fastställts i punkt 3 i bilaga 2:

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

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

och

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

2) Med undantag för tredje och femte stycket, skall en person som är föremål för ett utvisningsbeslut, utöva sina rättigheter enligt första stycket inom en tidsfrist av sju dagar från det att beslutet delgavs.

3) Om han före utgången av denna frist

a) har samtyckt till att lämna Förenade konungariket, Storbritannien och Nordirland i enlighet med punkt 5, och

b) följaktligen har utvisats, kan han utöva sina rättigheter enligt första stycket inom en tidsfrist av 14 dagar från den tidpunkt då han utvisades ur landet.

4) ...

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

6) När andra stycket är tillämpligt, skall den person som är föremål för beslutet om utvisning ges möjlighet till ett personligt samtal med den eller de personer som således har utsetts.

7) När tredje och femte stycket är tillämpliga skall den person som är föremål för beslutet om utvisning ges möjlighet till ett personligt samtal med den eller de personer som således har utsetts, om Secretary of State finner att det rimligen är praktiskt genomförbart att bevilja honom ett sådant samtal i ett passande land eller på ett passande territorium inom rimlig tid efter det att det berörda klagomålet har ingivits."

Punkt 4 i bilaga 2 till lagen har följande lydelse:

"1) När Secretary of State mottar klagomål mot ett beslut om utvisning enligt punkt 3 ovan, skall han ta upp ärendet till förnyad prövning så snart som det rimligen är möjligt efter det att han har mottagit klagomålet och varje redogörelse för de samtal i ärendet som har beviljats enligt punkt 3.

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

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

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

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

3) Secretary of State skall därefter, om så är rimligen möjligt, ge den person som är föremål för beslutet om utvisning en skriftlig underrättelse om varje beslut som fattas angående frågan om beslutet skall upphävas."

Omständigheterna i målet

4. John Gallagher är irländsk medborgare. Under perioden maj 1987 — september 1989 reste han vid flera tillfällen till England för att söka arbete. I april 1990 återkom han till England. Han lyckades vid detta tillfälle få arbete i London, och han bosatte sig tillsammans med sin flickvän i Eltham.

5. Den 24 september 1991 arresterades John Gallagher av polisen och hölls i enlighet med bestämmelserna i lagen i förvar på polisstationen Paddington Green. Den 27 september beslöt Secretary of State att med stöd av artikel 7 i lagen utvisa John Gallagher från Förenade konungariket, eftersom Secretary of State fann det styrkt att han "medverkar eller har medverkat till att begå, förbereda eller anstifta terrorhandlingar i förbindelse med Nordirland". Det framgår av handlingarna i målet att delgivningen till John Gallagher inte innehöll någon uppgift om de närmare omständigheter som låg till grund för utvisningsbeslutet.

6. John Gallagher samtyckte till att omedelbart utvisas till Irland av familjeskäl. Han önskade vara med sin flickvän som snart skulle föda barn. Efter att ha blivit utvisad utövade han sin klagorätt enligt bilaga 2 punkt 3 tredje stycket, jämfört med första stycket. Den 6 december hölls ett samtal på den brittiska ambassaden i Dublin mellan John Gallagher och en så kallad rådgivare som var utnämnd av Secretary of State. John Gallaghers advokat samt hans hustru och barn var närvarande vid samtalet. Den berörde rådgivaren uppgav inte sitt namn och redogjorde inte heller närmare för de skäl som Secretary of State hade lagt till grund för utvisningsbeslutet. Secretary of State tog upp ärendet till förnyad prövning i enlighet med bilaga 2.4, men ändrade inte beslutet.

Beslutet om begäran om förhandsavgörande

7. John Gallagher förde saken vidare till domstol. Court of Appeal har genom beslut av den 10 februari 1994 begärt förhandsavgörande av domstolen angående följande frågor:

"1) Innebär artikel 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 att Secretary of State for the Home Department inte får fatta ett beslut om utvisning enligt artikel 7 i Prevention of

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

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

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

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

Vilken bestämmelse i artikel 9 i direktivet är relevant?

8. Den nationella domstolen har i sina frågor hänvisat till artikel 9 i direktivet, utan att närmare ange om den önskar en tolkning av den allmänna regeln i punkt 1 eller av den särskilda regeln i punkt 2 om beslut om utvisning som fattas innan uppehållstillstånd har utfärdats. Den osäkerhet som kan uppstå på denna punkt följer av det faktum att irländska medborgare enligt uppgift inte är skyldiga att inneha uppehållstillstånd för att få vistas i Förenade konungariket.

9. Av beslutet om begäran om förhandsavgörande framgår dock att frågan rör artikel 9.1. Således anges bland annat att "artikel 9.1 utan tvivel har överträtts från rent kronologisk synpunkt" [2], liksom det hänvisas till skyddet för arbetstagare "när rätt att överklaga inte finns" [3], vilket är ett uttryck som endast förekommer i punkt 1. Förenade konungariket och John Gallagher har i enlighet med detta bara uttalat sig om tolkningen av artikel 9.1. Kommissionen har påpekat att det är artikel 9.1 som är relevant, eftersom artikel 9.2 bara skall tillämpas i de fall då det krävs uppehållstillstånd för en lagenlig vistelse.

2 — Beslutet om begäran om förhandsavgörande, s. 10.
3 — Beslutet om begäran om förhandsavgörande, s. 11.

10. Till stöd för att det aktuella fallet skall hänföras till det enklare utvisningsförfarandet enligt artikel 9.2, kan anföras att handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd ger utlänningsmyndigheterna tillfälle att pröva om den berörda personens vistelse i landet är förenlig med allmän ordning, säkerhet och hälsa, och att den berörde utländske medborgaren, så länge som denna prövning inte har ägt rum, inte kan göra gällande att han har en så legitim förhoppning om att få stanna i landet att den kan läggas till grund för rätten till samma processrättsliga skydd mot utvisning som det som han skulle ha rätt till efter att ha fått uppehållstillstånd.

11. Mot detta resonemang kan emellertid invändas att skillnaden mellan processreglerna i artikel 9.1 och artikel 9.2 skall ses som uttryck för en grundläggande princip på området för utlänningsrätt, nämligen att skyddet mot ingrepp i uppehållsrätten blir starkare ju längre vistelsen har varat. De utländska medborgarna i fråga bör inte heller missgynnas av att Förenade konungariket, genom att låta dem vistas i landet utan uppehållstillstånd, har avstått från att på ett tidigt stadium pröva om vistelsen i landet är förenlig med allmän ordning, säkerhet och hälsa. Utlänningsmyndigheterna kan för övrigt på andra sätt än genom handläggning av ansökan om uppehållstillstånd skaffa sig nödvändig information om utländska medborgares vistelse. Då den fria rörligheten för personer genomförs i praktiken, får det inte leda till en urholkning av det processrättsliga skydd enligt artikel 9.1 som medlemsstaternas medborgare skall ha mot utvisning från andra medlemsstater.

12. Jag ansluter mig således till uppfattningen att det är artikel 9.1 som är relevant då de ställda frågorna skall besvaras.

Den första frågan

13. Court of Appeal har genom sin första fråga i huvudsak önskat få veta om det yttrande som skall inhämtas enligt artikel 9.1 i direktivet — när det inte finns någon rätt att överklaga beslutet om utvisning, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition — skall ha erhållits innan det fattas beslut om utvisning eller om det är tillräckligt att det har erhållits först efter denna tidpunkt, när den myndighet som har fattat beslutet, efter klagomål måste ta upp detta till förnyad prövning och i förekommande fall ändra det.

14. Förenade konungariket har gjort gällande att det måste anses vara tillräckligt att den berörda personen kan göra bruk av de

rättigheter som anges i artikel 9.1, i samband med Secretary of States förnyade prövning av ärendet i enlighet med punkt 4 i bilaga 2 till lagen. Det är först vid en förnyad prövning som det fattas ett slutgiltigt beslut om utvisning.

15. John Gallagher och kommissionen har invänt att direktivet måste tolkas på så sätt att det berörda yttrandet skall ha erhållits innan det fattas beslut om utvisning, och att det inte är tillräckligt att det avges först när den berörda myndigheten omprövar ett redan fattat beslut. Kommissionen har i detta hänseende understrukit att syftet med artikel 9.1 är att säkerställa att en annan och oavhängig myndighet gör en bedömning av omständigheterna i det berörda ärendet, så att den administrativa myndigheten kan ta denna bedömning i beaktande när den skall fatta beslut om utvisning. Detta processrättsliga skydd kan bara bli verkningsfullt, om yttrandet från den behöriga myndigheten inhämtas innan den administrativa myndigheten fattar sitt beslut.

16. I det fall som det rörande beslut om utvisning finns rättsmedel ("recours juridictionnels" i den franska versionen, "appeal to a court of law" i den engelska versionen) som inte bara avser frågan om beslutet har laga giltighet och som kan resultera i inhibition, säkerställs möjligheten för den berörde utländske medborgaren att få beslutets lagenlighet eller skälighet underkastad en oavhängig och opartisk prövning.

17. Den i artikel 9.1 i direktivet fastställda regeln om att yttrande skall inhämtas från en behörig myndighet skall ge ett processrättsligt minimiskydd i det fall det inte finns några sådana rättsmedel. Detta minimiskydd består i att en annan och oavhängig myndighet, inför vilken den berörda personen har möjlighet att framlägga sitt försvar och låta sig bistås eller företrädas, skall avge ett yttrande innan det fattas beslut om utvisning. Jag bortser i detta och följande sammanhang från undantaget för brådskande fall, som inte har åberopats i detta mål och som i förekommande fall inte skulle kunna läggas till grund för en generell avvikelse från den anförda regeln.

18. Förenade konungarikets synpunkt, att ett sådant yttrande bara behöver inhämtas såvitt den berörde utländske medborgaren klagar på beslutet, innebär enligt min åsikt en urholkning av detta minimiskydd, och har inte något stöd i direktivets text. Detta minimiskydd skall enligt direktivets avfattning gälla även i de fall då den utländske medborgaren inte inger något klagomål. Också i sådana fall föreligger det ett beslut om utvisning i direktivets bemärkelse (se till exempel artikel 7 som innebär att sedan fristen för att lämna territoriet har gått ut, kan ett sådant beslut läggas till grund för en utvisning). Till detta kommer att yttrandet från den behöriga myndigheten kan förväntas ha betydligt större inflytande på den administrativa myndighetens beslut om huruvida avvisning skall ske, när den administrativa myndigheten kan se på saken med friska ögon och inte redan har fastslagit sin hållning.

19. Det framgår även av ordalydelsen av artikel 9.1, jämförd med artikel 9.2, att yttrandet från den behöriga myndigheten i de fall som avses i artikel 9.1 skall inhämtas innan det över huvud taget fattas ett beslut om utvisning. Skillnaden mellan artikel 9.1 och artikel 9.2 består just i det faktum att i de fall som avses i punkt 1 skall yttrandet inhämtas innan beslutet fattas, medan yttrandet i de fall som avses i punkt 2 inhämtas efter det att beslutet fattas och endast på begäran av den berörda personen, om han klagar på beslutet. Om artikel 9.1 tolkades som regeringen för Förenade konungariket har förordat, skulle den särskilda regeln i punkt 2 inte längre ha något självständigt innehåll.

20. Domstolens rättspraxis överensstämmer med detta resonemang. Generaladvokat Capotorti redogjorde således i sitt förslag till avgörande i målet Pecastaing [4] för när den behöriga myndigheten skall avge sitt yttrande:

"Ett beslut om att vägra utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller utvisa en person som redan har sådant tillstånd kan inte, utom i brådskade fall, fattas innan frågan har underställts den berörda myndigheten och denna har avgivit sitt yttrande,"

och

"Det skydd som har införts genom artikel 9.2 i direktivet, liksom inhämtandet av yttrande enligt artikel 9.1, innebär däremot att beslutet om utvisning från territoriet uppskjuts, eftersom beslutet bara kan fastställas (i det fall som avses i punkt 2) eller fattas (i det fall som avses i punkt 1) när den behöriga myndigheten har avgivit sitt yttrande."

Domstolen fastslog i sin dom i det ovan nämnda målet Pecastaing att:

"I fråga om tolkningen av artikel 9 ... skall det ... understrykas att det klagomål till den 'behöriga myndighet' som avses i artikeln skall, med undantag för brådskande fall, ske *före beslutet* om utvisning" (punkt 17, min kursivering).

I dom av den 22 maj 1980, Santillo [5], fastställde domstolen att bestämmelsen i artikel 9

"har till syfte att säkerställa ett processrättsligt minimiskydd för de personer som

4 — Dom av den 5 mars 1980 (98/79, Rec. s. 691, se förslag till avgörande s. 718 och särskilt s. 722).

5 — 131/79, Rec. s. 1585.

drabbas av en av de åtgärder till vilka det hänvisas i de tre fall som anges i punkt 1 i denna artikel. I detta fall, när rätten att överklaga endast omfattar frågan om beslutet har laga giltighet, skall ingripandet från den 'behöriga myndighet' som avses i artikel 9.1 göra det möjligt att få en uttömmande prövning av alla fakta och omständigheter, inklusive frågan om den planerade åtgärden är lämplig, innan det fattas ett slutgiltigt beslut" (punkt 12),

och att

"det enligt artikel 9.1 krävs att *varje* beslut om utvisning skall föregås av ett yttrande från en 'behörig myndighet' ..." (punkt 14, min kursivering).

Slutligen har domstolen, senast i domen av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi [6], beträffande den "behöriga myndighetens" yttrande fastslagit att

"syftet med artikel 9.1 i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 är att säkerställa ett processrättsligt minimiskydd för personer som har vägrats förnyat uppehållstillstånd eller som är innehavare av uppehållstillstånd och drabbas av ett beslut om utvisning. Enligt denna bestämmelse — som skall tillämpas när det saknas möjlighet att överklaga till domstol, när ett sådant överklagande bara kan avse frågan om beslutet har laga giltighet eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition — skall det inhämtas yttrande från en annan behörig myndighet än den som är bemyndigad att fatta beslut. Med undantag för brådskande fall, får den administrativa myndigheten *inte fatta beslut förrän efter det att den rådgivande myndigheten har avgivit sitt yttrande*" (punkt 62, min kursivering).

21. Jag vill mot denna bakgrund föreslå att domstolen besvarar den första frågan med att artikel 9.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att det yttrande som skall inhämtas från en behörig myndighet, när det inte finns någon rätt att överklaga beslutet om utvisning, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition, skall, utom i brådskande fall, ha erhållits innan den administrativa myndigheten fattar något som helst beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Den andra frågan

22. Genom sin andra fråga önskar den nationella domstolen i praktiken få veta om artikel 9.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att en person som utses av samma myndighet som den som fattar beslutet om utvisning

6 — Rec. s. I-3763.

inte kan vara en sådan behörig myndighet som avses i bestämmelsen.

23. John Gallagher har gjort gällande att artikel 9.1 i direktivet måste tolkas som att den innebär ett krav på att den behöriga myndigheten skall vara oavhängig, vilket skulle utgöra hinder för att den behöriga myndigheten utses av samma administrativa myndighet som fattar beslut om bland annat utvisning.

24. Mot detta har Förenade konungariket invänt att det i artikel 9.1 i direktivet bara ställs krav på hur den behöriga myndigheten skall utföra sin uppgift. Bestämmelsen innehåller däremot inte någon regel för hur denna myndighet skall utses. Den omständigheten att en person utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslut om bland annat utvisning, hindrar inte att den berörda personen kan vara en "behörig myndighet".

25. Kommissionen är också av den uppfattningen att det inte i sig strider mot artikel 9 att den behöriga myndigheten utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslut om bland annat utvisning. Den person som utses måste dock vara absolut oavhängig av den myndighet som har utsett honom, och den nationella domstolen måste förfoga över tillräckliga uppgifter för att kunna fastställa att så är fallet.

26. I sin dom i det ovan nämnda målet Santillo angav domstolen, angående begreppet behörig myndighet i artikel 9, följande:

"Direktivet lämnar medlemsstaterna ett visst utrymme för eget skön vad beträffar tillsättandet av den 'behöriga myndigheten'. Varje offentlig myndighet som är oavhängig av den administrativa myndighet som skall vidta en av de i direktivet föreskrivna åtgärderna, och som är uppbyggd på så sätt att den berörda personen inför den kan framlägga sitt försvar och låta sig bistås eller företrädas, kan anses utgöra en sådan behörig myndighet" (punkt 19).

I den likaledes ovan nämnda domen i målet Dzodzi angav domstolen vidare, angående de kriterier som uppställs för den behöriga myndigheten, följande:

"Direktivet innehåller inte några närmare uppgifter om hur den behöriga myndighet som avses i artikel 9 skall utses. Det ställs inte heller något krav på att myndigheten skall vara en domstol eller vara sammansatt av domare, eller att dess ledamöter skall utses för en bestämd period. Det avgörande är dels att det är klart fastställt att myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet och att den inte, vare sig direkt eller indirekt, vid utövandet av dessa uppgifter är underkastad någon kontroll från den myndighet som är bemyndigad att vidta de åtgärder som föreskrivs i direktivet, dels att myndigheten tillämpar ett förfarande som gör det möjligt

för den berörda personen att försvara sig enligt de villkor som fastställs i direktivet" (punkt 65).

27. Domstolen har således fastslagit att de avgörande kriterierna för vem som kan vara behörig myndighet med avseende på artikel 9 är dels att det är klart fastställt att myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet och att den inte, vare sig direkt eller indirekt, vid utövandet av dessa uppgifter är underordnad den myndighet som fattar beslutet om avvisning, dels att den berörda personen kan framlägga sitt försvar och låta sig bistås eller företrädas inför den behöriga myndigheten.

28. Den omständigheten att den "behöriga myndigheten" har utsetts av den beslutsfattande myndigheten kan enligt min uppfattning inte i sig medföra att den "behöriga myndigheten" inte skall anses uppfylla de krav på oavhängighet som har uppställts i domstolens praxis. I många medlemsstater utses till exempel domare av regeringen, utan att detta påverkar deras fulla oavhängighet av regeringen efter det att de har utnämnts.

29. Det är å andra sidan uppenbart att en person som helt enkelt är anställd av och underordnad den berörda administrativa myndigheten, till exempel som tjänsteman vid det berörda ministeriet, inte med säkerhet kan antas uppfylla kravet på att kunna utöva sin verksamhet som "behörig myndighet" under full oavhängighet av denna myndighet. Detta krav innebär bland annat att den administrativa myndigheten inte på något sätt får utöva befogenheter att instruera, övervaka eller kontrollera den person som har utsetts till behörig myndighet, och att det inte heller får finnas omständigheter som kan ge den berörde utländske medborgaren anledning att tro att den behöriga myndigheten inte kan utöva sin verksamhet under full oavhängighet av den administrativa myndigheten.

30. Det kan antagligen också läggas en viss vikt vid den nationella domstolens bedömning av om den "behöriga myndigheten" kan anses kunna utöva sin verksamhet under full oavhängighet, om den eller de berörda personerna har utsetts till att fylla uppgiften som behörig myndighet i alla ärenden angående avvisning/utvisning under en längre period, eller om det från fall till fall utses olika personer till att säkerställa detta processrättsliga minimiskydd.

31. Jag är vidare enig med kommissionen om att det, för att den nationella domstolen skall ha möjlighet att avgöra om den behöriga myndigheten är fullt oavhängig, är nödvändigt att den nationella domstolen får tillgång till uppgifter om den eller de utnämnda personernas identitet och övriga funktioner. Mot bakgrund av det sätt på vilket det aktuella målet har anhängiggjorts, finns ingen anledning för domstolen att ta närmare ställning till det sätt på vilket nämnda bedömning skall ske.

32. Den andra frågan bör därför besvaras med att artikel 9.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att bestämmelsen inte utgör något hinder för att den behöriga myndigheten utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslut om bland annat utvisning, förutsatt att den behöriga myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet av den administrativa myndigheten. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra om dessa krav är uppfyllda.

Förslag till avgörande

33. Jag föreslår därför att domstolen besvarar de ställda frågorna med att artikel 9.1 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa skall tolkas på följande sätt:

1) Det yttrande som skall inhämtas från en behörig myndighet, när det inte finns någon rätt att överklaga beslutet om utvisning, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i inhibition, skall, utom i brådskande fall, ha erhållits innan den administrativa myndigheten fattar något som helst beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2) Bestämmelsen utgör inte något hinder för att den behöriga myndigheten utses av samma administrativa myndighet som den som fattar beslut om bland annat utvisning, förutsatt att den behöriga myndigheten kan utöva sina uppgifter under full oavhängighet av den administrativa myndigheten. Det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall avgöra om dessa krav är uppfyllda.