YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
22 päivänä toukokuuta 1980 *

Asiassa 131/79,

jonka High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Regina

vastaan

Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo,

ennakkoratkaisun ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 4.4.1964, s. 850) ja erityisesti sen 9 artiklan 1 kohdan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja, presidentin tehtäviä hoitava A. O'Keeffe, toisen jaoston puheenjohtaja A. Touffait sekä tuomarit J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco ja T. Koopmans,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: J.-P. Warner,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, on esittänyt 30.7.1979 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 10.8.1979, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, s. 850) ja erityisesti sen 9 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä; tämä kansallinen tuomioistuin tutkii muutoksenhakuelimenä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan muuttaneen ja siellä työskentelevän Italian kansalaisen esittämää hakemusta, joka koskee kyseiselle henkilölle rikostuomion vuoksi annetun karkotusmääräyksen kumoamista.

2 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ja suullisen käsittelyn aikana esitetyistä huomautuksista käy ilmi, ettei Yhdistyneessä kuningaskunnassa ole annettu erityisiä direktiivin 64/221/ETY täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Tässä yhteydessä sovellettava maahanmuuttoa säätelevä laki (*Immigration Act*) on vuodelta 1971. Siinä säädetään, että henkilöt, joilla ei ole "patrial"-statusta, ovat valvonnan alaisia ja voidaan karkottaa maasta seuraavin edellytyksin:

- mainitun lain 3 pykälän 5 momentin perusteella,

"a) jos [asianomaisen] maahantulo- ja oleskelulupa on määräaikainen, eikä hän noudata lupaan liittyviä ehtoja, tai hän jatkaa oleskeluaan luvan umpeuduttua, tai

b) jos ministeri arvioi hänen karkottamisensa olevan yleisen edun kannalta välttämätöntä, tai

c) jos hänen perheenjäsenensä määrätään tai on määrätty karkotettavaksi",

- mainitun lain 3 pykälän 6 momentin perusteella,

" – – jos – – [asianomaisen] todetaan syyllistyneen rikokseen, jonka seurauksena hänelle on määrätty vankeusrangaistus, ja jos tuomioistuin tekee [asianomaisen] saaman tuomion perusteella esityksen hänen karkottamisekseen – – "

Muutoksenhakumenettely riippuu tapauksesta:

- sovellettaessa edellä mainittua 5 momenttia

voidaan ministerin antamaan karkotusmääräykseen hakea muutosta saattamalla asia *Adjudicator*in käsiteltäväksi, jonka päätöksestä puolestaan voidaan valittaa Immigration Appeal Tribunaliin,

- sovellettaessa 6 momenttia

voidaan tuomioistuimen tekemään karkotusesitykseen hakea muutosta, mutta myöhemmästä karkotusmääräyksestä ei voida valittaa eikä esittää huomautuksia ennen kuin määräys on annettu.

3 Ennakkoratkaisua koskevasta päätöksestä ja oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että Central Criminal Court on todennut kantajan syyllistyneen seksuaalisesti poikkeavaan käytökseen (sodomia) ja prostituoidun naisen raiskaukseen 18.12.1972 sekä toiseen prostituoituun kohdistuneisiin siveellisyysrikokseen ja ruumiinvamman aiheuttaneeseen pahoinpitelyyn 14.4.1973. Näiden neljän rikoksen vuoksi asianomainen tuomittiin 21.1.1974 yhteensä kahdeksan vuoden vankeusrangaistukseen. Tämän päätöksen yhteydessä Central Criminal Court teki karkotusesityksen *Immigration Act*in nojalla.

4 Court of Appeal (Criminal Division) päätti 10.10.1974, ettei vankeusrangaistuksen tai karkotusesityksen osalta anneta muutoksenhakulupaa. Sisäasiainministeri antoi 28.9.1978 kantajaa koskevan karkotusmääräyksen, joka oli määrä panna täytäntöön rangaistusajan päätyttyä. Vankeusrangaistuksen, jonka kestoa lyhennettiin kolmanneksella hyvän käytöksen vuoksi, tultua suoritetuksi 3.4.1979 kantaja oli määrä vapauttaa, mutta *Immigration Act*in nojalla hänet pidettiin edelleen vangittuna. 10.4.1979 asianomainen saattoi asian High Courtin käsiteltäväksi hakemuksella, joka koski karkotusmääräyk-

sen kumoamista sillä perusteella, ettei määräys, joka oli tehty neljä vuotta Central Criminal Courtin tekemän karkotusesityksen jälkeen, ollut direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdan mukainen ja loukkasi siksi hänen henkilökohtaisia oikeuksiaan.

5 Perustamissopimuksen 48 artiklassa taataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä. Vapaa liikkuvuus tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden kansalaisilla on, ellei yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä rajoituksista muuta johdu, oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja oleskella jäsenvaltiossa työskentelyn vuoksi samoin laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä määrätyin edellytyksin kuin kyseisen maan kansalaisilla.

6 Direktiivin 64/221/ETY johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan yksi sen päämääristä on, että "kussakin jäsenvaltiossa muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla tulee olla käytössään riittävät oikeussuojakeinot hallintoviranomaisten näissä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvissä asioissa tekemiin päätöksiin nähden".

7 Saman direktiivin 8 artiklan mukaan asianomaisella tulee olla kaikkien häntä koskevien toimenpiteiden osalta "samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla"; jos näin ei ole, on asianomaisella 9 artiklan mukaan oltava joka tapauksessa oikeudet puolustukseen sellaisen toimivaltaisen viranomaisen luona, joka ei saa olla sama kuin se, joka on toimivaltainen antamaan karkotusmääräyksen.

8 Mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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 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, joka on toimivaltainen päättämään oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä tai antamaan karkotusmääräyksen."

9 Englannin laissa vakiintuneen käytännön mukaisesti muutosta tuomioistuimelta karkotusmääräykseen voidaan hakea ainoastaan päätöksen laillisuuden perusteella. Tämän vuoksi karkotusmääräys voidaan tehdä ainoastaan kyseisen direktiivin 9 artiklan säännösten mukaisesti, kuten artiklassa on nimenomaisesti säädetty.

10 High Court of England and Wales, Queen's Bench Division, on näissä olosuhteissa esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yksityisillä oikeussubjekteilla 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdan perusteella oikeuksia, joihin he voivat vedota jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava?

2) a) Miten on tulkittava 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmausta 'toimivaltaisen viranomaisen lausunto' ('lausunto')?

b) Onko rikostuomioistuimen päätöksen yhteydessä tekemä karkotusesitys ('esitys') tällainen 'lausunto'?

3) Jos vastaus toisen kysymyksen b kohtaan on myönteinen,

a) onko 'esityksen' oltava asianmukaisesti perusteltu,

b) mitkä ovat ne edellytykset, joiden vallitessa 'esityksen' ja karkotusmääräyksen välinen aika katsotaan niin pitkäksi, ettei 'esitystä' voida pitää 'lausuntona',

c) estääkö vankeusrangaistusajan täyttyminen sen, ettei 'esitystä' voida enää pitää 'lausuntona'?"

11 Mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohta on yksi monista säännöksistä, joiden tarkoituksena on taata se, että jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti ja oleskella muiden jäsenvaltioiden alueella kunnioitetaan. Sen 3 ja 4 artiklassa asetetaan rajoituksia perusteille, joiden vuoksi työntekijä voidaan karkottaa tai hänen maahantulonsa estää. Direktiivin 6 artiklassa säädetään, että yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, joiden perusteella päätös on tehty, on tiedotettava asianomaiselle, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa. Saman direktiivin 7 artiklassa säädetään muun muassa, että päätös, joka koskee

oleskeluluvan antamista tai uusimista tai maastakarkotusta, on annettava tiedoksi asianomaiselle. Direktiivin 8 artiklassa taataan asianomaiselle samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla.

12 Direktiivin 9 artiklan säännökset täydentävät 8 artiklan säännöksiä. Niiden tavoitteena on taata menettelyllinen vähimmäissuoja henkilöille, joita koskee jokin artiklan 1 kohdassa mainituista kolmesta tilanteesta. Siinä tilanteessa, että muutosta tuomioistuimelta voidaan hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella, sillä, että 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu "toimivaltainen viranomainen" tutkii asian, on tarkoitus tehdä mahdolliseksi se, että asian tosiseikat ja asiaan liittyvät olosuhteet ja myös suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus tutkitaan tyhjentävästi ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Lisäksi asianomaisella henkilöllä on oltava kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön.

13 Kaiken kaikkiaan on kyse tarkkaan määritellyistä ja konkreettisista säännöksistä, joihin kaikki asianomaiset henkilöt voivat vedota ja joita kaikki tuomioistuimet voivat soveltaa sellaisinaan. Niinpä ensimmäiseen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen voidaan vastata myönteisesti.

14 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan vaatimus, jonka mukaan ennen karkotusmääräyksen antamista on pyydettävä "toimivaltaisen viranomaisen" lausunto ja jonka mukaan asianomaisella on oltava kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön on todellinen menettelyllinen tae ainoastaan, jos kaikki ne tekijät, jotka hallintoviranomaisen on otettava huomioon, saatetaan "toimivaltaisen viranomaisen" arvioitaviksi, ja jos tämän antaman lausunnon ajankohta on riittävän lähellä karkotusmääräyksen ajankohtaa, mikä varmistaa sen, ettei ole olemassa muita, uusia tekijöitä, jotka olisi myös otettava huomioon, ja jos sekä hallintoviranomaisella että asianomaisella – paitsi kun tämä on ristiriidassa direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen kansallisten turvallisuusetujen kanssa – on mahdollisuus saada tietoonsa ne syyt, joiden perusteella "toimivaltainen viranomainen" on antanut lausuntonsa.

15 Siltä osin kuin on kyse siitä, mitä merkitsee ilmaus "toimivaltaisen viranomaisen antama lausunto", ja siitä, onko rikostuomioistuimen päätöksen yhteydessä tekemä karkotusesitys tällainen lausunto, on huomattava, että direktiivissä ei sen tarkemmin täsmennetä "toimivaltaista viranomaista". Siinä tarkoitetaan viranomaista, joka on riippumaton hallintoviranomaisesta, mutta tarkemman määrittelyn osalta harkintavalta jätetään jäsenvaltioille.

16 Selvää on, että Yhdistyneen kuningaskunnan rikostuomioistuimet ovat riippumattomia hallintoviranomaisesta, jolle karkotusmääräyksen antaminen kuuluu, ja asianomaisella on oikeudet asiamiehen käyttöön sekä puolustukseen näissä tuomioistuimissa.

17 Rikostuomioistuimen päätöksen yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla tekemä karkotusesitys voi tämän vuoksi olla direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu lausunto, jos muut 9 artiklassa esitetyt edellytykset täyttyvät. Rikostuomioistuimen on erityisesti otettava huomioon, kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa 30/77, Bouchereau, 27.10.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 1999), direktiivin 3 artiklan säännökset, joiden mukaan rikostuomio ei sellaisenaan ole riittävä peruste henkilön karkottamiselle.

18 Siltä osin kuin on kyse "toimivaltaisen viranomaisen" antaman lausunnon ajankohdasta, on huomattava, että useiden vuosien väli karkotusesityksen ja hallintoviranomaisen antaman karkotusmääräyksen välillä aiheuttaa sen, ettei esitystä voida pitää 9 artiklassa tarkoitettuna lausuntona. On erittäin tärkeää, että ulkomaalaisen oleskelusta aiheutuvaa yhteiskunnallista vaaraa arvioidaan juuri sillä hetkellä, jolloin häntä koskeva karkotusmääräys on määrä antaa, koska arviointiin vaikuttavat tekijät voivat erityisesti asianomaisen henkilön käytöksen osalta muuttua ajan kuluessa.

19 Näiden havaintojen vuoksi High Court of Justicen toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille harkintavalta "toimivaltaisen viranomaisen" määrittelemisessä. Sellaiseksi voidaan määritellä hallintoviranomaisesta riippumaton viranomainen, joka on määrätty toteuttamaan jokin direktiivissä tarkoitetuista toimenpiteistä ja jonka luona asianomaisella henkilöllä on oikeus asiamiehen tai avustajan käyttöön sekä puolustukseen.

Rikostuomioistuimen rikosasiassa antamansa tuomion yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla tekemä karkotusesitys voi olla direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu lausunto, jos muut 9 artiklassa esitetyt edellytykset täyttyvät. Rikostuomioistuimen on erityisesti otettava huomioon direktiivin 3 artiklan säännökset, joiden mukaan rikostuomio ei sellaisenaan ole riittävä peruste henkilön karkottamiselle.

Toimivaltaisen viranomaisen lausunnon ajankohdan on oltava riittävän lähellä karkotusmääräyksen ajankohtaa sen varmistamiseksi, ettei ole olemassa uusia tekijöitä, jotka olisi otettava huomioon, ja sekä hallintoviranomaisen, joka on toimivaltainen antamaan karkotusmääräyksen, että asianomaisen henkilön on voitava saada tietoonsa syyt - paitsi jos tämä on ristiriidassa direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen kansallisten turvallisuusetujen kanssa - joiden perusteella "toimivaltainen viranomainen" on antanut lausuntonsa.

Useiden vuosien väli karkotusesityksen ja hallintoviranomaisen antaman karkotusmääräyksen välillä aiheuttaa sen, ettei esitystä voida pitää 9 artiklassa tarkoitettuna lausuntona. On erittäin tärkeää, että ulkomaalaisen oleskelusta aiheutuvaa yhteiskunnallista vaaraa arvioidaan juuri sillä hetkellä, jolloin häntä koskeva karkotusmääräys on määrä antaa, koska arviointiin vaikuttavat tekijät voivat erityisesti asianomaisen henkilön käytöksen osalta muuttua ajan kuluessa.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ison-Britannian hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justicen, Queen's Bench Division, Divisional Court, 30.7.1979 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1. **Neuvoston 25.2.1964 antaman direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan velvoitteita, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa.**

2. a) Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille harkintavalta "toimivaltaisen viranomaisen" määrittelemiseksi. Sellaiseksi voidaan määritellä hallintoviranomaisesta riippumaton viranomainen, joka on määrätty toteuttamaan jokin direktiivissä tarkoitetuista toimenpiteistä ja jonka luona asianomaisella henkilöllä on oikeus asiamiehen tai avustajan käyttöön sekä puolustukseen.

b) Rikostuomioistuimen rikosasiassa antamansa tuomion yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla tekemä karkotusesitys voi olla direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu lausunto, jos muut 9 artiklassa esitetyt edellytykset täyttyvät. Rikostuomioistuimen on erityisesti otettava huomioon direktiivin 3 artiklan säännökset, joiden mukaan rikostuomio ei sellaisenaan ole riittävä peruste henkilön karkottamiselle.

3. a) Toimivaltaisen viranomaisen lausunnon ajankohdan on oltava riittävän lähellä karkotusmääräyksen ajankohtaa sen varmistamiseksi, ettei ole olemassa uusia tekijöitä, jotka olisi otettava huomioon, ja sekä hallintoviranomaisen, joka on toimivaltainen antamaan karkotusmääräyksen, että asianomaisen henkilön on voitava saada tietoonsa syyt – paitsi jos tämä on ristiriidassa direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen kansallisten turvallisuusetujen kanssa – joiden perusteella "toimivaltainen viranomainen" on antanut lausuntonsa.

b) Useiden vuosien väli karkotusesityksen ja hallintoviranomaisen antaman karkotusmääräyksen välillä aiheuttaa sen, ettei esitystä voida pitää 9 artiklassa tarkoitettuna lausuntona. On erittäin tärkeää, että ulkomaalaisen oleskelusta aiheutuvaa yhteiskunnallista vaaraa arvioidaan juuri sillä hetkellä, jolloin häntä koskeva karkotusmääräys on määrä antaa, koska arviointiin vaikuttavat tekijät voivat erityisesti asianomaisen henkilön käytöksen osalta muuttua ajan kuluessa.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä toukokuuta 1980.

A. Van Houtte
kirjaaja

A. O'Keeffe
presidentin tehtäviä hoitava
ensimmäisen jaoston puheenjohtaja