YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

9 päivänä marraskuuta 2000 *

Asiassa C-357/98,

jonka Court of Appeal (England & Wales) (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Nana Yaa Konadu Yiadom,**

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, 56, s. 850) 8 ja 9 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja M. Wathelet, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. A. O. Edward ja L. Sevón (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Yiadom, edustajinaan P. Duffy, QC, ja barrister T. Eicke, solicitor A. Stanleyn valtuuttamina,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, avustajinaan barrister E. Sharpston ja barrister S. Kovats,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja P. J. Kuijper ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies N. Yerrell,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Yiadomin, edustajinaan D. Anderson, QC, ja T. Eicke, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään J. E. Collins, avustajinaan

E. Sharpston ja S. Kovats, ja komission, asiamiehenään N. Yerrell, 20.1.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Court of Appeal (England & Wales) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 13.5.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 1.10.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kuusi ennakkoratkaisukysymystä 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, 56, s. 850; jäljempänä direktiivi) 8 ja 9 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille asiassa, jossa asianosaisina ovat Yiadom ja Secretary of State for the Home Department (sisäministeri, jäljempänä Secretary

of State) ja joka koskee viimeksi mainitun tekemää päätöstä, jolla Yiadomilta on evätty oikeus tulla Ison-Britannian alueelle.

Sovellettava lainsäädäntö

Direktiivi

3 Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Päätös ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai epäämisestä on tehtävä mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lupaa haettiin.

Asianomaisen on sallittava jäädä väliaikaisesti alueelle oleskeluluvan myöntämistä tai epäämistä koskevan päätöksen tekemiseen asti."

4 Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisella tulee olla kaikkiin maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta

samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla."

5 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

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

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

7 Saman asetuksen 15 §:n 1 momentissa täsmennetään seuraavaa:

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

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

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

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

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Yiadom, joka on alkuperältään ghanalainen Alankomaiden kansalainen, tuli 7.8.1995 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan seurassaan toinen nainen, jonka hän väitti valheellisesti olevan tyttärensä. Viimeksi mainittu nainen palautettiin Ghanaan, kun taas Yiadom sai tilapäisen luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan odottamaan hänen asiansa tutkimista.

12 Secretary of State eväsi 3.3.1996 tekemällään päätöksellä Yiadomilta luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan yleiseen järjestykseen perustuvilla syillä. Sec-

retary of State väitti, että Yiadom oli aiemmin avustanut muiden henkilöiden laitonta maahantuloa ja jos hänen lupaansa ei evättäisi, hän todennäköisesti syyllistyisi uudestaan samaan tekoon. Maastapoistamista odotettaessa hän sai uudelleen tilapäisen luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

13 Yiadom valitti tästä päätöksestä High Court of Justicen (England & Wales) Queen's Bench Divisioniin (Crown Office) (Yhdistynyt kuningaskunta). Koska hänen valituksensa hylättiin, hän haki muutosta ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa.

14 Yiadom väittää viimeksi mainitussa tuomioistuimessa toisaalta, ettei ole riittävää syytä rajoittaa hänen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisössä, koska hänen oleskelunsa ei muodosta riittävän vakavaa uhkaa Yhdistyneen kuningaskunnan perustavanlaatuisille eduille, ja toisaalta, että direktiivin 8 ja 9 artiklan mukaisesti hänellä on oltava oikeus hakea muutosta Adjudicatorin luona siten, että hän on fyysisesti läsnä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ("in-country right of appeal"), eikä ainoastaan sellaista muutoksenhakuoikeutta, joka kansallisessa oikeudessa myönnetään silloin, kun asianomainen henkilö ei ole kyseisen valtion alueella ("out of country right of appeal").

15 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että ottaen huomioon, mitä asiassa on ilmennyt, Secretary of Staten esittämät yleistä järjestystä koskevat syyt ovat perusteltuja.

16 Direktiivin 8 ja 9 artiklan rikkomisen osalta Court of Appeal (England & Wales) on kuitenkin päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Sovelletaanko päätöksiin, jotka koskevat maahantuloa jäsenvaltion alueelle, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja

turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 8 ja 9 artiklaa, vai kuuluvatko maahantuloa koskevat päätökset vain 8 artiklan soveltamisalaan?

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

3) Kun kansallisessa laissa säädetään, että

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

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

onko direktiivin 64/221/ETY 8 ja/tai 9 artiklan soveltamiseksi sellainen myöhemmin tehty päätös, jossa kyseisen henkilön 'maahantulo evätään' ja hänet määrätään poistettavaksi jäsenvaltion alueelta yleisen järjestyksen perusteella, maahantuloa jäsenvaltion alueelle koskeva päätös vai jäsenvaltion alueelta karkottamista koskeva päätös?

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

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

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

17 Näillä kysymyksillä, joita on asianmukaista tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 8 ja 9 artiklaa tulkittava siten, että onko mainitussa 8 artiklassa tarkoitettuna "maahantuloa

koskevana päätöksenä" pidettävä jäsenvaltion viranomaisten päätöstä, jolla sellaiselta yhteisön kansalaiselta, jolla ei ole oleskelulupaa, evätään oikeus tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle sellaisessa tapauksessa, josta on kyse pääasiassa ja jossa:

— asianomainen on päästetty maahan tilapäisesti odotettaessa päätöstä, joka tehdään sen jälkeen, kun asian tutkimisen edellyttämät tutkimukset on tehty

— huolimatta päätöksestä, jolla oikeus tulla maahan on evätty, ja odotettaessa kyseisestä päätöksestä tehdyn valituksen käsittelyä, asianomaiselle on annettu työlupa, ja kun

— siitä, kun asianomainen saapui kyseisen jäsenvaltion alueelle, siihen, kun maahantulon epäävä päätös — jota ei ole vielä pantu täytäntöön muutoksenhaun takia — tehtiin, on kulunut useita kuukausia.

18 Yiadom ja komissio väittävät, että siitä hetkestä alkaen, kun asianomainen on päästetty jäsenvaltion alueelle — vaikkapa vain väliaikaisesti — kaikki sellaiset myöhemmät päätökset, joilla hänen asemansa saatetaan kyseenalaiseksi, ovat tosiasiassa oleskeluluvan epääviä päätöksiä ja, jos ne sisältävät asianomaisen poistamisen alueelta, karkotuspäätöksiä. Yiadomin mukaan näin on erityisesti, jos kyseisen päätöksen tekemiseen käytetty aika on pitkä. Komissio täsmentää tältä osin, että mikäli pääasian katsotaan koskevan päätöstä, joka koskee yhteisön kansalaisen tuloa jäsenvaltion alueelle, tällainen tulkinta olisi direktiivin yleisen rakenteen vastainen, sillä direktiivissä tehdään merkittävä ero toisaalta "maahantuloa koskevan luvan" ja toisaalta oleskeluluvan "epäämisen" ja "uudistamatta jättämisen" välillä.

19 Yiadom vetoaa myös Euroopan ihmisoikeuskomission asiassa D. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 26.6.1996 antamaan ratkaisuun, jossa Yiadomin mukaan todettiin, että maahantuloa koskevan oikeuden epääminen jälkikäteen sellaiselta henkilöltä, joka on tilapäisesti päästetty asianomaisen jäsenvaltion alueelle, on keinotekoinen konstruktio.

20 Yiadom katsoo lisäksi, että väliaikaisen maahantulon ajaksi mahdollisesti myönnetyllä työluvalla ja asianomaisen alkuperäistä päätöstä vastaan aloittamaan muutoksenhakuun käytetyllä ajalla ei ole merkitystä luokiteltaessa kyseistä päätöstä direktiivin mukaisesti. Komissio yhtyy viimeksi mainittuun väitteeseen todeten kuitenkin, että jos maahantulopäivän ja sen päivän välillä, jolloin maahantuloa koskeva päätös tehdään, kuluu pitkä aika, tämä on omiaan vahvistamaan sitä, että päätöstä pidetään oleskeluluvan epäävänä päätöksenä ja karkotustoimenpiteenä.

21 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää sitä vastoin, että maahantulon epäävä päätös säilyttää tämän ominaisuutensa, vaikka se kansallisen oikeuden mukaisesti tehdään vasta sen jälkeen, kun asianomainen on saanut tilapäisen maahantuloluvan. Asianomaisen ei siten voida katsoa tulleen maahan ainoastaan sillä perusteella, että hän on fyysisesti tullut kyseiselle alueelle.

22 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa erityisesti, että yhteisön kansalaisen väliaikainen maahantulolupa, joka myönnetään hänen asiansa tutkimisen ajaksi, on kyseisen henkilön kannalta edullisempi toimenpide kuin säilöönotto, josta myös säädetään kansallisessa oikeudessa. Työluvan myöntäminen sinä aikana, jona asianomaisen tilapäinen maahantulolupa on voimassa, merkitsee kyseisen hallituksen mukaan pienempää puuttumista asianomaisen tilanteeseen kuin työskentelyä koskevan kiellon voimassa pitäminen. Maahantulon epäävän päätöksen tekemisen ja päätöksen täytäntöönpanon välisestä ajasta hallitus toteaa, ettei sillä lähtökohtaisesti ole merkitystä päätöksen luokittelemisen kannalta,

lukuun ottamatta mahdollista huomattavaa viivästystä. Hallituksen mukaan ei kuitenkaan voida ottaa huomioon viivästystä, joka aiheutuu kyseisen päätöksen lainmukaisuuden riitauttavasta muutoksenhausta.

23 On muistettava, että EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 18 artikla) määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

24 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta on tulkittava laajasti (ks. vastaavasti asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-745, 11 kohta ja asia C-344/95, komissio v. Belgia, tuomio 20.2.1997, Kok. 1997, s. I-1035, 14 kohta), kun taas tähän periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia on sitä vastoin tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, 18 kohta; Kok. Ep. II, s. 395; asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975, Kok. 1975, s. 297, 6 kohta; Kok. Ep. II, s. 463 ja asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986, Kok. 1986, s. 1741, s. 13).

25 Vastaavasti säännöksiä ja määräyksiä, joilla suojellaan tätä perusvapauttaan käyttäviä yhteisön kansalaisia, on tulkittava heidän hyväkseen.

26 Lisäksi on muistettava, että sekä yhteisön oikeuden yhtenäisen soveltamisen periaate että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että yhteisön oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja soveltamisalan määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko yhteisössä itsenäisesti ja yhtenäisesti, mikä on tehtävä ottamalla huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet (asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984, Kok. 1984, s. 107, 11 kohta ja asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6917, 43 kohta).

27 Direktiivin 8 ja 9 artiklan tarkoituksena on määrittää ne menettelylliset vähimmäistakeet, jotka liikkuvuuden vapautta käyttävät yhteisön kansalaiset saavat hyväkseen siinä tilanteessa, jossa he ovat.

28 Direktiivin 8 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite antaa kaikille jäsenvaltioiden kansalaisille maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla on.

29 Direktiivin 9 artiklan säännöksillä täydennetään 8 artiklan säännöksiä. Niillä on tarkoitus taata menettelyllinen vähimmäistae sellaisille henkilöille, joihin soveltuu joku 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmesta tilanteesta, eli silloin, kun oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai kun muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta (yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3343, 34 kohta).

30 Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että nämä kolme tilannetta on otettava huomioon sekä direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden että saman säännöksen 2 kohdassa mainittujen toimenpiteiden osalta (em. yhdistetyt asiat Shingara ja Radiom, tuomion 37 kohta).

31 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetäänkin, että mainituissa tilanteissa oleskelulupaa ei muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa saa jättää uudistamatta eikä tehdä oleskeluluvan haltijaa koskevaa karkotuspäätöstä hankkimatta lau-

suntoa vastaanottavan maan toimivaltaiselta viranomaiselta, jonka luona asianomaisella on sellaiset oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön kuin tuossa maassa sovellettavissa säännöksissä säädetään.

32 Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan samoissa tilanteissa oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevat päätökset on henkilön niin vaatiessa toimitettava toimivaltaisen viranomaisen harkittavaksi; asianomaisella on oikeus kyseisen viranomaisen luona esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa.

33 Direktiivin 9 artiklassa ei sitä vastoin säädetä mitään erityisvaatimusta maahantulon epäävien päätösten muutoksenhaun osalta. Sellaiselle yhteisön kansalaiselle, jonka osalta on tehty tällainen päätös, myönnetään näin ollen ainoastaan oikeus samoihin oikeussuojakeinoihin kuin kyseisen valtion kansalaisilla on hallintotoimien osalta.

34 Maahantulon epäävän päätöksen riitauttavan kansalaisen hyväksi säädettyjen menettelyllisten takeiden rajallisuutta voidaan perustella sillä, että henkilö, jonka osalta tällainen päätös tehdään, ei lähtökohtaisesti ole fyysisesti jäsenvaltion alueella ja hänen on siten käytännössä mahdotonta esittää henkilökohtaisesti puolustustaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

35 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tulkinnut direktiivin 8 artiklaa siten, ettei kyseisestä säännöksestä voida johtaa jäsenvaltioiden velvoitetta hyväksyä ulkomaalaisen oleskelu alueellaan menettelyn koko keston ajan, ottaen kuitenkin

huomioon, että ulkomaalaiselle on annettava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja kaikkien puolustautumiskeinojen käyttämiseen (asia 98/79, Pecastaing, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 691, 13 kohta; Kok. Ep. V, s. 57).

36 Pääasiassa on kyse yhteisön kansalaisesta, joka on saanut tilapäisen luvan jäädä jäsenvaltion alueelle useiden kuukausien ajaksi ja joka on siten ollut fyysisesti kyseisellä alueella silloin, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ilmoittivat hänelle päätöksestä, jolla häneltä evättiin kansallisessa oikeudessa tarkoitettu maahantulo kyseiselle alueelle.

37 Kansallisen oikeuden konstruktion — jonka mukaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella fyysisesti läsnä olevan yhteisön kansalaisen osalta ei vielä katsota, että häntä koskevaa maahantulopäätöstä olisi tehty — takia kyseinen henkilö ei saa hyväkseen niitä menettelyllisiä takeita, jotka direktiivin 9 artiklassa myönnetään sellaisille yhteisön kansalaisille, jotka ovat laillisesti kyseisen valtion alueella ja joiden osalta on tehty oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä koskeva päätös taikka maastakarkotusta koskeva päätös.

38 Tämän tuomion 24—26 kohdassa mainitut direktiivin tulkintaperiaatteet huomioon ottaen on katsottava, että toimenpidettä, jolla ratkaistaan tällaisen yhteisön kansalaisen tilanne, ei voida pitää direktiivissä tarkoitettuna "maahantuloa koskevana päätöksenä", vaan kyseisen henkilön on saatava hyväkseen direktiivin 9 artiklassa säädetyt menettelylliset takeet.

39 Lisäksi on todettava, että pääasiassa on kulunut lähes seitsemän kuukautta siitä, kun henkilö fyysisesti päästettiin valtion alueelle, siihen, kun hänen maahantulonsa epäävä päätös tehtiin.

40 On toki ymmärrettävää, että jäsenvaltio varaa itselleen tarvittavan ajan, jotta se voi hallinnollisesti tarkistaa yhteisön kansalaisen tilanteen ennen sellaisen päätöksen tekemistä, jolla kyseiseltä henkilöltä evätään oikeus tulla maahan.

41 Koska tämä valtio on hyväksynyt kyseisen yhteisön kansalaisen fyysisen läsnäolon alueellaan ajan, joka on ilmeisesti pitempi kuin mitä tällainen tarkistus edellyttäisi, on kuitenkin katsottava, että valtio voi myös hyväksyä kyseisen henkilön läsnäolon sen ajan, joka on tarpeen, jotta henkilö voisi käyttää direktiivin 9 artiklassa tarkoitettuja oikeussuojakeinoja.

42 Huomioon on otettava ainoastaan se aika, joka on kulunut siitä, kun henkilö tuli fyysisesti valtion alueelle, siihen, kun toimivaltainen viranomainen teki maahantulon epäävän päätöksen, koska ajalla, joka on kulunut sen takia, että asianomainen on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävin vaikutuksin hakenut tuomioistuimessa muutosta kyseiseen päätökseen, ja luvalla työskennellä muutoksenhaun ratkaisua odotettaessa ei ole merkitystä määritettäessä kyseisen päätöksen luonnetta ja sitä, miten se olisi direktiivin mukaan luokiteltava (ks. vastaavasti asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990, Kok. 1990, s. I-3461, 31 kohta).

43 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että direktiivin 8 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, ettei 8 artiklassa tarkoitettuna "maahantuloa koskevana päätöksenä" voida pitää jäsenvaltion viranomaisten tekemää päätöstä, jolla sellaiselta yhteisön kansalaiselta, jolta puuttuu oleskelulupa, evätään oikeus tulla kyseisen valtion alueelle, sellaisessa tapauksessa, josta on kyse pääasiassa ja jossa asianomainen on päästetty tilapäisesti maahan odotettaessa päätöstä, joka tehdään sen jälkeen, kun kyseisen henkilön asian tutkimisen kannalta tarpeelliset tutkimukset on tehty, ja jossa hän on siten ollut kyseisen valtion alueella lähes seitsemän kuukautta ennen kuin hänelle on ilmoitettu kyseisestä päätöksestä, koska tällaisen henkilön on saatava hyväkseen direktiivin 9 artiklassa tarkoitetut menettelylliset takeet.

Sillä ajalla, joka toimivaltaisen viranomaisen päätöksen jälkeen on kulunut sen takia, että asianomainen henkilö on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävin vaikutuksin hakenut kyseiseen päätökseen muutosta tuomioistuimessa, ja luvalla työskennellä muutoksenhaun ratkaisua odotettaessa ei ole merkitystä sen kannalta, miten kyseinen päätös direktiivin mukaan luokitellaan.

Oikeudenkäyntikulut

44 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen 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 oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Court of Appealin (England & Wales) 13.5.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteenso-

vittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, ettei 8 artiklassa tarkoitettuna "maahantuloa koskevana päätöksenä" voida pitää jäsenvaltion viranomaisten tekemää päätöstä, jolla sellaiselta yhteisön kansalaiselta, jolta puuttuu oleskelulupa, evätään oikeus tulla kyseisen valtion alueelle, sellaisessa tapauksessa, josta on kyse pääasiassa ja jossa asianomainen on päästetty tilapäisesti maahan odotettaessa päätöstä, joka tehdään sen jälkeen, kun kyseisen henkilön asian tutkimisen kannalta tarpeelliset tutkimukset on tehty, ja jossa hän on siten ollut lähes seitsemän kuukautta ennen kuin hänelle on ilmoitettu kyseisestä päätöksestä, koska tällaisen henkilön on saatava hyväkseen direktiivin 9 artiklassa tarkoitetut menettelylliset takeet.

Sillä ajalla, joka toimivaltaisen viranomaisen päätöksen jälkeen on kulunut sen takia, että asianomainen on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävin vaikutuksin hakenut kyseiseen päätökseen muutosta tuomioistuimessa, ja luvalla työskennellä muutoksenhaun ratkaisua odotettaessa ei ole merkitystä sen kannalta, miten kyseinen päätös direktiivin mukaan luokitellaan.

Wathelet Edward Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

A. La Pergola

viidennen jaoston puheenjohtaja