Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
12 päivänä kesäkuuta 2014[1]

Asia C-491/13

Mohamed Ali Ben Alaya
vastaan
Bundesrepublik Deutschland

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Berlin (Saksa))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2004/114/EY — Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytykset — Maahanpääsyn epääminen henkilöltä, joka täyttää direktiivissä 2004/114/EY säädetyt edellytykset — Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa hallinnolle myönnetään harkintavaltaa

1. Osana strategiaansa, jossa Euroopan unionia markkinoidaan merkittävänä tutkimuksen ja yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena, Euroopan unioni ottanut käyttöön maahanmuuttopoliittisia lainsäädäntövälineitä, joiden tarkoituksena on edistää opiskelua ja tutkimusta varten tapahtuvaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja liikkuvuutta unionissa.[2]

2. Tämän strategian toteutusympäristö on maailmanlaajuinen, ja sitä määrittää kehittyneiden maiden maailmanlaajuinen kilpailu ulkomaisten tutkijoiden ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi koulutusjärjestelmiinsä.[3] Näiden henkilöiden houkuttelemiseen liittyy tiettyjä poliittisia ja taloudellisia haasteita. Yhtäältä tutkijat ja opiskelijat muodostavat ammattitaitoisen tai potentiaalisesti ammattitaitoisen inhimillisen pääoman varannon, jota pidetään tärkeänä talouskasvun, kehittämisen ja innovoinnin näkökulmasta. Toisaalta ulkomaisten tutkijoiden ja opiskelijoiden houkutteleminen – ja tästä seuraava tietovirta unioniin – voi edistää merkittävästi koulutus- ja tutkimusjärjestelmien kehittämistä merkittävin taloudellisin vaikutuksin.[4]

3. Verwaltungsgericht Berlin on esittänyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, jossa se pyytää tätä täsmentämään yhden mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi annetun lainsäädäntövälineen eli kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Ks. erityisesti kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten 12.10.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/71/EY (EUVL L 289, s. 15). Lisäksi Euroopan unionin neuvosto antoi 25.5.2009 vastaavat tavoitteet sisältävän kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY (EUVL L 155, s. 17).

3 — Ks. tästä komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Neljäs vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä (2012), COM(2013) 422 final, erityisesti III.2 luku.

4 — Arvioiden mukaan korkeakoulutuksen viennistä (”Education export”) saadut tulot olivat vuonna 2011 pelkästään Yhdistyneessä kuningaskunnassa 17,5 miljardia Englannin puntaa (ks. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen (Department for Business, Innovation and Skills) kertomus heinäkuulta 2013 ”International Education: Global Growth and Prosperity”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf).

edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY[5] ulottuvuutta. Unionin tuomioistuimen on käsiteltävässä asiassa määritettävä tasapaino edellä mainittujen perusteltujen tavoitteiden ja niiden riskien välille, jotka liittyvät mainitun lainsäädäntötoimen väärinkäyttöön muiden päämäärien saavuttamiseksi.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

4. Direktiivin 2004/114 johdanto-osan 6, 8, 14, 15 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) [Unionin] tavoitteisiin koulutuksen alalla kuuluu markkinoida koko Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena. [Unioniin] opiskelua varten tulevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuuden edistämisellä on ratkaiseva merkitys tämän strategian toteutumiselle. Tähän kuuluu myös maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön lähentäminen.

– –

(8) Maahanpääsyn käsitteellä tarkoitetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua tämän direktiivin mukaisia tarkoituksia varten.

– –

(14) Maahanpääsy tässä direktiivissä säädettyjä tarkoituksia varten voidaan evätä asianmukaisesti perustelluista syistä. Maahanpääsy voidaan evätä varsinkin, jos jäsenvaltio katsoo tosiseikkoihin perustuvan arvion mukaisesti, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on mahdollinen uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yleisen järjestyksen käsitteeseen voi sisältyä tuomitseminen vakavasta rikoksesta. Tässä yhteydessä on huomattava, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteet kattavat myös ne tapaukset, joissa kolmannen maan kansalainen kuuluu tai on kuulunut kansainvälistä terrorismia tukevaan järjestöön, kannattaa tai on kannattanut tällaista yhdistystä tai hänellä on tai on ollut äärimmäisyyspyrkimyksiä.

(15) Jos maahanpääsyä koskevan hakemuksen perusteista on epäilyksiä, jäsenvaltioiden olisi voitava vaatia kaiken tarvittavan selvityksen esittämistä, jotta voidaan arvioida hakemuksen johdonmukaisuutta erityisesti hakijan aikomien opintojen kanssa tässä direktiivissä säädetyn menettelyn väärinkäytön torjumiseksi.

– –

(17) Jäsenvaltioiden olisi voitava, salliakseen ensimmäistä kertaa alueelleen tapahtuvan maahantulon, myöntää hyvissä ajoin oleskelulupa tai, jos ne myöntävät oleskelulupia ainoastaan alueellaan, viisumi. – –”

5 — EUVL L 375, s. 12.

5. Direktiivin 2004/114 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on määrittää:

a) edellytykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan tapahtuvaa opiskelua, oppilasvaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten;

b) niitä menettelyjä koskevat säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sallivat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn alueelleen tällaista tarkoitusta varten.”

6. Direktiivin 2004/114 2 artiklan a, b, ja g alakohtaan sisältyvät määritelmät, joiden mukaan direktiivissä tarkoitetaan:

”a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen;

b) ’opiskelijalla’ kolmannen maan kansalaista, joka on hyväksytty korkea-asteen oppilaitokseen ja jolle on myönnetty oikeus päästä jäsenvaltion alueelle osallistumaan päätoimisesti kokopäiväiseen opinto-ohjelmaan, joka johtaa kyseisen jäsenvaltion tunnustamaan korkea-asteen tutkintoon, mukaan lukien korkeakoulu- tai tohtorintutkinto; kyseeseen voivat tulla myös tällaiseen koulutukseen valmentavat opinnot kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti;

– –

g) ’oleskeluluvalla’ mitä tahansa jäsenvaltion viranomaisten myöntämää lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen voi laillisesti oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella asetuksen (EY) N:o 1030/2002[6] 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.”

7. Direktiivin 2004/114 3 artiklan otsikkona on ”Soveltamisala”, ja sen 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä jonkin jäsenvaltion alueelle opiskelua varten. Jäsenvaltiot voivat myös päättää soveltaa tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat maahanpääsyä oppilasvaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten.”

8. Direktiivin 2004/114 II luvun otsikkona on ”Maahanpääsyn edellytykset”, ja se sisältää 5–11 artiklan. Direktiivin 2004/114 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Periaate”, säädetään, että ”kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn salliminen tämän direktiivin mukaisesti edellyttää hakemuksen sellaisen asiakirjanäytön tarkistamista, joka osoittaa, että hän täyttää 6 artiklassa sekä tapauksen mukaan 7–11 artiklassa säädetyt edellytykset”.

9. Direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan maahanpääsyn yleiset edellytykset, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen, joka hakee maahanpääsyä 7–11 artiklan nojalla, on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) hänellä on kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään aiotun oleskelun keston;

6 — Kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002 (EYVL L 157, s. 1).

b) hänellä on huoltajan antama lupa aiottua oleskelua varten, jos hän on vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan alaikäinen;

c) hänellä on sairausvakuutus kaikkien niiden riskien varalta, joiden osalta kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset yleensä on vakuutettu;

d) häntä ei pidetä uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle;

e) hän esittää jäsenvaltion vaatimuksesta tositteen hakemuksen käsittelystä tämän direktiivin 20 artiklan nojalla perittävän maksun suorittamisesta.”

10. Direktiivin 2004/114 II lukuun sisältyvissä 7–11 artiklassa käsitellään opiskelijoita, oppilaita, palkattomia harjoittelijoita ja vapaaehtoistyöntekijöitä koskevia erityisedellytyksiä. Opiskelijoita koskevista erityisedellytyksistä säädetään 7 artiklassa. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioon opiskelua varten pyrkivän kolmannen maan kansalaisen on 6 artiklassa säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi täytettävä seuraavat edellytykset:

a) hänet on hyväksytty korkea-asteen oppilaitokseen osallistumaan opinto-ohjelmaan;

b) hän osoittaa jäsenvaltion vaatimuksesta, että hänellä on riittävät varat koko oleskeluajalleen toimeentuloaan, opintojaan ja paluumatkaansa varten. Jäsenvaltioiden on julkistettava tämän säännöksen soveltamiseksi vaadittavien varojen kuukausittainen vähimmäismäärä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kunkin tapauksen tarkastelemista erikseen;

c) hän osoittaa, jos jäsenvaltio sitä vaatii, että hänellä on riittävä kielitaito valitsemansa opinto-ohjelman seuraamiseksi;

d) hän esittää, jos jäsenvaltio sitä vaatii, tositteen laitoksen vaatimien maksujen suorittamisesta.”

11. Direktiivin III luvun otsikkona on ”Oleskeluluvat”, ja siinä säädetään kullekin direktiivissä tarkoitetulle henkilöryhmälle myönnettävästä oleskeluluvasta. Direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikkona on ”Opiskelijoille myönnettävä oleskelulupa”, säädetään seuraavaa:

”1. Oleskelulupa on myönnettävä opiskelijalle vähintään yhdeksi vuodeksi ja se voidaan uusia, jos sen haltija täyttää edelleen 6 ja 7 artiklan edellytykset. Jos opiskelijan seuraama opinto-ohjelma kestää alle vuoden, oleskelulupa on voimassa opiskeluajan.

2. Rajoittamatta 16 artiklan soveltamista oleskelulupa voidaan evätä tai se voidaan peruuttaa, jos

a) opiskelija ei noudata tämän direktiivin 17 artiklan mukaisia rajoituksia, jotka koskevat taloudellisen toiminnan harjoittamista;

b) opiskelija ei kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön mukaisesti edisty riittävästi opinnoissaan.”

12. Direktiivin 2004/114 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oleskeluluvan peruuttaminen tai uusimatta jättäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa tai jättää uusimatta tämän direktiivin perusteella myönnetyn oleskeluluvan, jos se on hankittu vilpillisin keinoin tai jos käy ilmi, ettei luvan haltija ole täyttänyt tai ei enää täytä 6 artiklassa säädettyjä maahantulon ja oleskelun edellytyksiä tai häntä koskevia 7–11 artiklan edellytyksiä.

2. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa oleskeluluvan tai jättää sen uusimatta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvista syistä.”

B *Kansallinen oikeus*

13. Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, jäljempänä AufenthG)[7] 6 §:n, jonka otsikkona on ”Viisumi”, 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Pitempiä oleskelujaksoja varten vaaditaan liittotasavallan alueelle viisumi (kansallinen viisumi), joka myönnetään ennen maahan saapumista. Viisumi myönnetään oleskelulupaa, EU:n sinistä korttia, sijoittautumislupaa ja EU:n pysyvää oleskelulupaa koskevan voimassa olevan lainsäädännön perusteella. – –”

14. AufenthG 16 §:n otsikkona on ”Opiskelu, kielikurssit ja koulunkäynti”, ja sen 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa sellaista opiskelua varten, joka tapahtuu valtion tai valtion hyväksymässä korkea-asteen oppilaitoksessa tai vastaavassa oppilaitoksessa. Opiskelua varten tapahtuva oleskelu käsittää opiskeluun valmistavat kielikurssit ja ulkomaisille opiskelijoille tarkoitetun korkeakouluopintoihin valmistavan koulutuksen (korkeakouluopintoihin valmistavat toimenpiteet). Oleskelulupa opiskelua varten voidaan myöntää ainoastaan, jos ulkomaan kansalainen on hyväksytty oppilaitokseen; ehdollinen hyväksyntä on riittävä. Opetuskielen taitoa ei ole tarpeen osoittaa, jos kielitaito on jo otettu huomioon maahanpääsyä koskevassa päätöksessä tai jos kielitaito on tarkoitus hankkia opintoihin valmistavien toimenpiteiden yhteydessä. Kun oleskelulupa opiskelua varten myönnetään ensimmäisen kerran ja kun sitä jatketaan, luvan keston on oltava vähintään yksi vuosi mutta enintään kaksi vuotta opiskelujen ja opintoihin valmistavien toimenpiteiden osalta; opiskelua varten myönnettävää opiskelulupaa voidaan jatkaa, jos opintojen tavoitetta ei ole vielä saavutettu ja se voidaan saavuttaa asianmukaisessa ajassa.”

II **Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys**

15. Mohammed Ali Ben Alaya on Tunisian kansalainen, joka on syntynyt vuonna 1989 Saksassa, jossa hänen vanhempansa asuvat. Hän lähti Saksasta vuonna 1995 ja muutti asumaan Tunisiaan, missä hän kävi koulua ja suoritti ylioppilastutkinnon vuonna 2010.

16. Ylioppilaskirjoitusten jälkeen Ben Alaya kirjoittautui Tunisin yliopistoon opiskelemaan tietojenkäsittelyoppia. Hän pyrki samanaikaisesti aloittamaan opiskelut Saksassa. Hänet hyväksyttiin siten monta kertaa opiskelemaan Technische Universität Dortmundissa matematiikan koulutuslinjalla.

17. Ben Alaya on hakenut useaan otteeseen opiskeluviisumia Saksan toimivaltaisilta viranomaisilta. Kaikki hakemukset on kuitenkin hylätty. Viimeksi Ben Alayan viisumihakemuksen hylkäsi Tunisiassa sijaitseva Saksan liittotasavallan suurlähetystö 22.7.2011 tekemällään päätöksellä, joka vahvistettiin 23.9.2011. Saksan viranomaiset hylkäsivät viisumin mainitussa päätöksessä lähinnä Ben Alayan epäilyttävältä vaikuttaneen opiskelumotivaation perusteella. Ne huomauttivat erityisesti, että Ben Alaya oli toivomiensa opintojen kannalta tärkeissä oppiaineissa saanut ainoastaan ala-arvoisia arvosanoja. Tähän nähden oli viranomaisten mukaan kyseenalaista, pystyisikö hän aloittamaan opinnot vieraalla

7 — Sellaisena kuin se oli voimassa 25.2.2008 (BGBl. I, s. 162), muutettu viimeksi 7.8.2013 annetun lain 2 §:n 59 momentilla (BGBl. I, s. 3154).

kielellä tai oppimaan saksaa kohtuullisessa ajassa ennen opintojen alkamista. Ne katsoivat lisäksi, ettei Ben Alaya ollut valmistautunut asianmukaisesti ulkomailla opiskeluun liittyviin vaikeuksiin ja ettei ollut ilmeistä, missä määrin Saksassa suoritetuilla korkea-asteen opinnoilla voitiin edistää Ben Alayan tulevaisuudensuunnitelmia, joihin liittyi matematiikanopettajana työskentely Tunisiassa.

18. Ben Alaya, joka kiistää Saksan konsuliviranomaisten koulusuorituksistaan tekemän arvion, nosti näistä viimeisimmistä viisumin hylkäämispäätöksistä kumoamiskanteen Verwaltungsgericht Berlinissä.

19. Verwaltungsgericht katsoo, että voidakseen tulla Saksan alueelle opiskelemaan Ben Alaya tarvitsee kansallisen viisumin, jonka myöntämisedellytyksistä säädetään AufenthG 16 §:n 1 momentissa. Saksan tuomioistuinten tulkinnan mukaan kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella hallinnolla on kuitenkin tässä asiassa harkintavaltaa, jonka mukaisesti se voi säännöksessä mainittujen edellytysten täyttyessä myöntää viisumin opiskelua varten, mutta sillä ei ole siihen velvollisuutta.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tämä tulkinta direktiivin 2004/114 mukainen. Se esittää erityisesti kysymyksen siitä, onko opiskelijaviisumi myönnettävä direktiivin 2004/114 12 artiklan perusteella ilman kansallisten viranomaisten harkintaa, jos tämän direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädetyt maahanpääsyä koskevat edellytykset täyttyvät, kuten Ben Alayan tapauksessa.

21. Verwaltungsgericht Berlin on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Vahvistetaanko [direktiivissä 2004/114] sidottuun harkintavaltaan liittyvä oikeus saada opiskelua varten viisumi ja siihen liittyvä [direktiivin 2004/114] 12 artiklassa tarkoitettu oleskelulupa, jos maahanpääsyn edellytykset eli 6 ja 7 artiklassa vahvistetut edellytykset täyttyvät eikä maahanpääsyn epäämiselle ole perustetta direktiivin [2004/114] 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla?”

III **Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa**

22. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 13.9.2013. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Belgian, Kreikan, Puolan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Viron hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV **Oikeudellinen tarkastelu**

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, voivatko jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset kieltäytyä myöntämästä kolmannen maan kansalaiselle viisumia opiskelua varten ja direktiivin 2004/114 12 tarkoitettua siihen liittyvää oleskelulupaa, jos tämä täyttää saman direktiivin 6 ja 7 artiklassa vahvistetut maahanpääsyn edellytykset eikä maahanpääsyn epäämiselle ole perustetta direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lisäksi selvittää, onko jäsenvaltion viranomaisilla harkintavaltaa tutkiessaan maahanpääsyä koskevaa hakemusta.

24. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on taipuvainen tulkitsemaan direktiiviä 2004/114 siten, että siinä tunnustetaan oikeus maahanpääsyyn kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää direktiivissä säädetyt maahanpääsyn edellytykset, ja etteivät jäsenvaltion viranomaiset voi käyttää harkintavaltaa tällaisen kansalaisen maahanpääsystä päättäessään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tätä tulkintaa tukevat direktiivin 2004/114 tiettyjen säännösten sanamuoto, direktiivin tavoitteet ja se, että direktiivillä osittain yhdenmukaistetaan opiskelemaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä koskeva järjestelmä.

25. Unionin tuomioistuimessa huomautuksia esittäneiden näkökannat eroavat toisistaan. Komissio yhtyy keskeisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään näkemykseen, kun taas kaikki unionin tuomioistuimessa kirjallisia huomautuksia esittäneet hallitukset katsovat, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on oltava tiettyä harkintavaltaa päättäessään opiskelemaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä.

26. Unionin tuomioistuimelle on näin ollen esitetty käsiteltävässä asiassa kysymys direktiivin 2004/114 tulkinnasta, minkä yhteydessä on määritettävä, onko direktiivin luettelo edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla unioniin opiskelua varten, tyhjentävä vai onko siinä tarkoitus vahvistaa vain vähimmäisedellytykset siten, että jäsenvaltiot voivat yksipuolisesti ottaa käyttöön direktiivissä säädettyjen edellytysten lisäksi muita opiskelutarkoituksessa tapahtuvaa maahanpääsyä koskevia edellytyksiä. Ennakkoratkaisukysymyksessä tuodaan myös esiin ongelma, joka liittyy siihen, kuinka paljon jäsenvaltioilla mahdollisesti on harkintavaltaa arvioinnissa, jonka perusteella ne päättävät kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä opiskelua varten.

27. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön sisältämiin kysymyksiin voidaan vastata, direktiiviä 2004/114 on tarpeen tarkastella kokonaisuudessaan, mikä tarkoittaa sekä direktiivin merkityksellisten säännösten sanamuodon tarkastelua että direktiivin rakennetta ja asiayhteyttä koskevaa sekä teleologista arviointia.

A *Sanamuodon mukainen tarkastelu*

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei direktiivin tiettyjen säännösten sanamuotoa oteta riittävästi huomioon tulkinnassa, jonka tietyt Saksan tuomioistuimet ja unionin tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ovat omaksuneet ja jonka mukaan direktiivissä 2004/114 yhdenmukaistetaan ainoastaan vähimmäisvaatimukset, jotka kolmannen maan kansalaisen on täytettävä voidakseen tulla opiskelemaan johonkin jäsenvaltioon. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa erityisesti direktiivin 2004/114 5 ja 12 artiklaan.

29. Aluksi voidaan todeta komission tapaan, että direktiivin 2004/114 1 artiklan sanamuoto vaikuttaa tukevan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemystä muttei ratkaisevasti. Kyseisen säännöksen mukaan direktiivin tarkoituksena on nimittäin määrittää *edellytykset*, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueelle erityisesti opiskelua varten.[8] Sanamuodon perusteella olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että tällainen muotoilu voi tukea näkemystä, jonka mukaan direktiivissä 2004/114 määritetään kaikki opiskelijoiden maahanpääsyä koskevat edellytykset eikä vain joitakin edellytyksiä, joita jäsenvaltiot voivat vapaasti täydentää. Tähän toteamukseen ei pidä kuitenkaan tyytyä.

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensiksi direktiivin 2004/114 5 artiklaan, jonka otsikkona on ”Periaate” ja joka on direktiivin mukaisia maahanpääsyn edellytyksiä käsittelevän II luvun ensimmäinen artikla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee tämän artiklan sanamuodosta, ettei maahanpääsy opiskelua varten ole pelkkä mahdollisuus vaan oikeus, joka direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklan mukaiset edellytykset täyttävällä kolmannen maan kansalaisella on.

8 — Ks. myös direktiivin 2004/114 johdanto-osan 24 perustelukappale.

31. Vaikka 5 artiklan saksankieliseen sanamuotoon voidaan vedota ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen tueksi, tämä säännös on mielestäni muotoiltu moniselitteisemmin muissa kielitoisinnoissa.[9] Kyseisen artiklan sanamuodon arvioinnista voidaan nimittäin päätellä varmasti ainoastaan se, että direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa mainittujen edellytysten täyttäminen on välttämätöntä ja tarpeen, jotta kolmannen maan kansalaisen maahanpääsy opiskelua varten voidaan sallia. Tämän säännöksen sanamuodon perusteella ei kuitenkaan voida tehdä lopullista päätelmää siitä, ovatko nämä edellytykset vähimmäisedellytyksiä, joita voidaan täydentää muilla edellytyksillä, vai ovatko ne ainoat edellytykset, jotka opiskelutarkoituksessa maahanpääsyä hakevan kolmannen maan kansalaisen on täytettävä.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa seuraavaksi direktiivin 2004/114 12 artiklaan. Tästä artiklasta käy ilmi, että oleskelulupa on myönnettävä vähintään vuodeksi opiskelijalle, joka täyttää direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa säädetyt edellytykset. Kuten komissio huomauttaa, ”olla” -verbin indikatiivimuodon käyttö [esim. ranskaksi, suomeksi imperatiivi ”on myönnettävä”] tukee tämän säännöksen tulkitsemista siten, että oleskelulupa olisi myönnettävä mainittujen edellytysten täyttyessä. Artiklan sanamuoto vaikuttaa siten tukevan näkemystä, jonka mukaan direktiivissä 2004/114 määritetään kaikki edellytykset, joita sovelletaan maahanpääsyyn opiskelua varten. Jos unionin lainsäätäjä olisi nimittäin halunnut jättää oleskeluluvan myöntämiseen harkintavaltaa, se olisi käyttänyt Saksan lainsäätäjän tapaan sanamuotoa ”voidaan” myöntää.

33. Tämäkään säännös ei silti ole yksiselitteinen. Kuten Saksan hallitus huomauttaa, sitä voidaan nimittäin tulkita myös niin, että siinä säädetään ainoastaan mahdollisesti myönnettävän oleskeluluvan kestosta eikä siitä, milloin myöntäminen on perusteltua. Lisäksi 12 artiklan ensimmäisen virkkeen toisen osan mukaan oleskelulupa *voidaan uusia*, jos sen haltija täyttää edelleen 6 ja 7 artiklan edellytykset. Sanamuodon ”voidaan uusia” käyttäminen voidaan ymmärtää siten, että oleskelulupa on *mahdollista* uusia, jos kyseiset edellytykset täyttyvät edelleen, mikä voi tarkoittaa, ettei oleskeluluvan uusiminen olisi automaattista edes tällaisessa tapauksessa eli oleskelulupaa ei välttämättä uusittaisi, vaikka edellytykset täyttyisivät.

34. Tässä yhteydessä on syytä mainita myös Belgian hallituksen väite, jonka mukaan direktiivin 2004/114 12 artiklaa ei edes sovelleta kolmannen maan kansalaiseen, joka hakee oleskelulupaa opiskelua varten ja jonka hakemus on yhä käsiteltävänä, koska häntä ei voida pitää direktiivin 2004/114 2 artiklan b alakohtaan sisältyvässä määritelmässä tarkoitettuna opiskelijana.[10] Belgian hallituksen mielestä on näin ollen niin, että jos tämän säännöksen todetaan sisältävän jäsenvaltioihin kohdistuvan velvollisuuden, tämä velvollisuus koskee ainoastaan oleskeluluvan myöntämistä niille kolmansien maiden kansalaisille, joiden maahanpääsy on jo sallittu opiskelua varten.

9 — Tulkinta, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tekee direktiivin 2004/114 5 artiklan sanamuodosta, perustuu nimittäin siihen, että artiklassa – sen saksankielisessa toisinnossa – käytetään sallia-verbin passiivin preesens-muotoa (”der Drittstaatsangehöriger wird [– –] zugelassen”, mikä tarkoittaa sanatarkasti ”kolmannen maan kansalaisen [– –] sallitaan”). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei tässä artiklassa jätetä maahanpääsyn sallimisen osalta harkintavaltaa, koska unionin lainsäätäjä ei ole käyttänyt siinä sanamuotoa ”voidaan sallia”. Saksankielinen toisinto eroaa kuitenkin hieman muista kielitoisinnoista, kuten ranskan, englannin, italian ja espanjan kielitoisinnoista. Niistä poiketen saksan kielitoisinnossa ei viitata siihen, että maahanpääsyn salliminen ”edellyttää” direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttymisen tarkistamista. Lisäksi kaikissa muissa kielitoisinnoissa käytetään substantiivia ”salliminen” eikä ”sallia”-verbin preesensmuotoa. Säännöksen käännösten vivahde-erot voivat siten mielestäni johtaa erilaisiin tulkintoihin.

10 — Tässä määritelmässä tarkoitettu opiskelijan käsite edellyttää, että kyseinen jäsenvaltio on jo sallinut kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn ja oleskelun alueellaan ja on jo siten tehnyt päätöksen tämän kansalaisen hakemuksesta, joka koskee oleskelua opiskelua varten. Belgian hallitus katsoo nimittäin, että siltä osin kuin direktiivin 2004/114 12 artiklassa tarkoitetaan nimenomaisesti opiskelijoita, tätä artiklaa ei sovelleta, ellei maahanpääsystä ole jo tehty päätöstä. Sen mielestä direktiivin 2004/114 12 artiklassa mainittu oleskelulupa tarkoittaa oleskeluoikeutta, jolla oleskeluluvan myöntävä päätös konkretisoituu, eikä varsinaista päätöstä.

35. Lopuksi todettakoon, että direktiivin 2004/114 säännöksille on ominaista tietty moniselitteisyys, minkä vuoksi direktiivin sanamuodon tarkastelun perusteella ei voida lopullisesti määrittää, vahvistetaanko siinä ainoastaan ne vähimmäisedellytykset, jotka kolmannen maan kansalaisen on täytettävä, jotta hänen maahanpääsynsä opiskelua varten sallitaan, vai onko siinä säädettyjen edellytysten luettelo tyhjentävä. Jotta voidaan vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, seuraavaksi on tutkittava direktiivin rakennetta ja asiayhteyttä sekä arvioitava direktiiviä teleologisesti.

B *Rakenteen ja asiayhteyden tarkastelu*

36. Direktiivi 2004/114 oli kolmas lainsäädäntöväline, jonka unioni hyväksyi laillisen maahanmuuton alalla Amsterdamin sopimuksen ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien jälkeen.[11] Vaikka se annettiin EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohdan a alakohdan ja 4 alakohdan perusteella, se liittyy kuitenkin nykyään unionille SEUT 79 artiklan nojalla annettuun yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistehtävään, jolla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton tehostettu torjunta.

37. Direktiivin 2004/114 21 artiklan nojalla komissio valvoo direktiivin soveltamista.[12] Tässä arvioinnissa on tullut esiin useita heikkouksia, jotka ovat saaneet komission epäilemään, kohdellaanko kolmansien maiden kansalaisia oikeudenmukaisesti tämän lainsäädäntövälineen yhteydessä.[13] Koska tällaisia heikkouksia on havaittu, direktiiviä 2004/114 ollaan parhaillaan laatimassa uudelleen, minkä yhteydessä on tarkoitus täsmentää direktiiviä ja laajentaa sen ulottuvuutta.[14]

38. Direktiivin 2004/114 systematiikkaa on siten arvioitava tässä asiayhteydessä.

39. Aluksi huomautettava, että direktiivin 2004/114 3 artiklasta käy ilmi, että kyseinen lainsäädäntöväline sisältää jäsenvaltioita koskevia pakottavia säännöksiä ainoastaan opiskelijoiden osalta ja että jäsenvaltiot voivat itse päättää, soveltavatko ne kyseisen direktiivin säännöksiä muihin kuin direktiivissä tarkoitettuihin henkilöryhmiin.[15] Kuten nimittäin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, jäsenvaltioita velvoittavien opiskelijoita koskevien säännösten ja muita henkilöryhmiä koskevien säännösten, joiden saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä jää jäsenvaltioiden harkintavaltaan, erottaminen toisistaan viittaa siihen, että tavoitteena on opiskelijoiden maahanpääsyjärjestelmään liittyvä tietynasteinen pakollinen yhdenmukaistaminen, mikä on sopusoinnussa opiskelijoiden maahanpääsyn edistämistä koskevan direktiivin 2004/114 tavoitteen kanssa.[16]

11 — Tällä alalla oli jo hyväksytty kaksi direktiiviä, jotka ovat oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12) ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL L 16, s. 44).

12 — Ks. komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2004/114/EY soveltamisesta 28.9.2011 antama kertomus (KOM(2011) 587 lopullinen).

13 — Ks. komission 25.3.2013 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (uudelleenlaadittu) (COM(2013) 151 final, s. 2). Tällä ehdotuksella, joka on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä, on tarkoitus korvata myös edellä alaviitteessä 2 mainittu direktiivi 2005/71.

14 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu direktiiviehdotus.

15 — Edellä alaviitteessä 13 mainittuun direktiiviehdotukseen ei enää sisälly tätä eroa direktiivin 2004/114 soveltamisalassa. Ehdotuksen 2 artiklassa sitä vastoin oppilaita, palkattomia harjoittelijoita ja vapaaehtoistyöntekijöitä koskevat direktiivin 2004/114 valinnaiset säännökset muutetaan velvoittaviksi ja laajennetaan direktiivin yleistä soveltamisalaa kattamaan myös palkalliset harjoittelijat ja au pairit.

16 — Ks direktiivin 2004/114 johdanto-osan kuudes perustelukappale ja jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 56 ja 57 kohta.

40. Direktiivin 2004/114 4 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi jäsenvaltioiden mahdollisuudesta hyväksyä tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ja näin ollen myös opiskelijoiden kannalta suotuisampia. Tämä säännös ei ole mielestäni yhteensopiva sen kanssa, että jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus tiukentaa näiden henkilöryhmien maahanpääsyä koskevia edellytyksiä. Toisin sanoen voidaan katsoa, että vaikka direktiivin 2004/114 sanamuodon mukaan jäsenvaltioilla on yhä vapaus antaa kyseisten henkilöryhmien kannalta suotuisampia säännöksiä, siinä ei kuitenkaan tarkoiteta, että nämä voisivat antaa erityisesti maahanpääsyä koskevia epäsuotuisampia säännöksiä ottamalla käyttöön edellytyksiä, joista ei ole säädetty direktiivissä 2004/114. Kyseisen direktiivin 3 ja 4 artikla viittaavat lisäksi siihen, että opiskelijoiden ryhmää kohdellaan muita suotuisammin, minkä direktiivin teleologinen arviointi vahvistaa. [17]

41. Direktiivillä 2004/114 käyttöönotetusta maahanpääsyä koskevasta järjestelmästä on erityisesti todettava, että direktiivi sisältää periaatteellisen säännöksen eli edellä mainitun 5 artiklan, direktiivin 6 artiklassa yleiset edellytykset, joita sovelletaan kaikkiin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin henkilöryhmiin, ja direktiivin 7–11 artiklassa kuhunkin näihin ryhmiin sovellettavat erityisedellytykset. Toisin kuin muut maahanmuuton alan sääntelyvälineet [18] mainittu direktiivi ei kuitenkaan sisällä artiklaa, jossa vahvistettaisiin luettelo perusteista, joiden mukaisesti olisi mahdollista evätä direktiivissä säädettyä tarkoitusta varten tapahtuvaa jäsenvaltion alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskeva hakemus. [19]

42. Onko tällaisen artiklan puuttumisen tulkittava viittaavan siihen, että tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuus evätä ehdottoman harkintavaltansa perusteella maahanpääsy opiskelua varten kolmannen maan kansalaiselta, joka on tätä hakenut, vaikka hän täyttää kaikki direktiivissä 2004/114 säädetyt edellytykset?

43. En ole tästä vakuuttunut.

44. Direktiivin 2004/114 valmisteluasiakirjoista käy tältä osin ilmi, että pääasiallisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä huoli oli direktiiviehdotuksen antamisen ajankohtana vastapainona annettavan direktiivin nimenomaiselle tarkoitukselle, joka oli edistää opiskelua varten tapahtuvaa kolmansien maiden kansalaisten tuloa alueelle. [20] Tämä huolenaihe, jonka lisäksi tulee myös kansanterveyden ylläpitäminen, ”kodifioitiin” direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyihin yleisiin maahanpääsyä koskeviin edellytyksiin kuuluvana (negatiivisena) edellytyksenä. Sama huolenaihe mainitaan myös direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleessa, jossa säädetään tarkemmin tilanteista, joissa kolmannen maan kansalainen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

45. Tähän huolenaiheeseen liitettiin lainsäädäntömenettelyssä [21] nimenomainen tarkoitus, joka oli estää direktiivissä 2004/114 säädetyn menettelyn väärinkäyttö. Kyseisen direktiivin artiklojen sanamuotoon ei kuitenkaan sisällytetty tätä väärinkäyttöön liittyvää huolenaihetta, joka liittyy selvästi myös tavoitteeseen estää laillista maahanmuuttoa koskevien lainsäädäntövälineiden väärinkäyttö laittomaan maahanmuuttoon. Se kuitenkin mainitaan direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa, jossa todetaan, että jos maahanpääsyä koskevan hakemuksen perusteista on epäilyksiä, jäsenvaltiot voivat ”vaatia kaiken tarvittavan selvityksen esittämistä, jotta voidaan arvioida hakemuksen johdonmukaisuutta erityisesti hakijan aikomien opintojen kanssa [kyseisessä] direktiivissä säädetyn menettelyn väärinkäytön torjumiseksi.”

17 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

18 — Kuten mm. yhteisön viisumisäännöstöstä 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö; EUVL L 243, s. 1), joka oli aiheena tuomiossa Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862) ja jonka 32 artiklassa luetellaan yhtenäisen viisumihakemuksen epäämisperusteet. Myös direktiivin 2009/50 8 artikla sisältää luettelon epäämisperusteista.

19 — Tällainen säännös sisältyy kuitenkin edellä alaviitteessä 13 mainittuun direktiiviehdotukseen (ks. ehdotuksen 18 artikla).

20 — Ks. komission 7.10.2002 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten (COM(2002) 548 final, 1.5 kohta).

21 — Edeltävässä alaviitteessa mainittu komission direktiiviehdotus ei alun perin sisältänyt mainintaa menettelyn väärinkäytöstä.

46. Mielestäni nämä kaksi näkökantaa on otettava huomioon tulkittaessa direktiivin 2004/114 johdanto-osan 14 perustelukappaleen ensimmäistä virkettä, jonka mukaan maahanpääsy tässä direktiivissä säädettyjä tarkoituksia varten ”voidaan evätä asianmukaisesti perustelluista syistä.” Tämä lause, jolla pyritään tietyllä tavalla korjaamaan kyseisen direktiivin artiklojen sanamuodosta puuttuvat täsmälliset maininnat mahdollisuudesta evätä maahanpääsy, on mielestäni ymmärrettävä jäljempänä johdanto-osan 14 perustelukappaleessa ja 15 perustelukappaleessa mainittujen kahdenlaisten huolien näkökulmasta. Nämä kaksi huolta, joista toinen on yhtäältä kodifioitu direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja joista toinen toisaalta liittyy riskiin siitä, että tässä direktiivissä säädettyä menettelyä käytetään väärin maahanpääsyyn unionin alueelle muita tarkoituksia kuin opiskelua varten, ja joita pidettiin unionille koituvien hyödyllisten kokonaisvaikutusten perusteella niin vakavina, että niiden katsottiin voivan toimia vastapainona direktiivin 2004/114 tavoitteelle, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamista opiskelua varten.

47. Tästä on vielä huomautettava, että komission direktiiviehdotuksen perusteella sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää opiskelua varten vuodeksi ja että se voidaan peruuttaa tai jättää uusimatta direktiivin 2004/114 16 artiklassa säädetyissä tilanteissa, pidettiin takeena siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset harjoittavat tiukkaa jälkikäteisvalvontaa. [22]

48. Edellä esitetystä seuraa mielestäni, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on oikeus evätä kolmannen maan kansalaiselta maahanpääsy, jos direktiivissä 2004/114 säädetyt opiskelijoiden maahanpääsyn edellytykset eivät täyty tai jos asiakirja-aineiston ja merkityksellisten olosuhteiden arvioinnista ilmenee, että on olemassa sellaisia täsmällisiä ja konkreettisia seikkoja, jotka merkitsevät direktiivissä 2004/114 säädetyn menettelyn väärinkäyttöä. Näillä viranomaisilla ei sitä vastoin ole oikeutta evätä maahanpääsyä muista syistä.

49. Katson tämän vuoksi ensinnäkin direktiivissä 2004/114 säädetyistä opiskelijoiden maahanpääsyä koskevista edellytyksistä, että jäsenvaltioilla on oltava harkintavaltaa tutkiessaan maahanpääsyä koskevia hakemuksia. Tämä harkintavalta liittyy kuitenkin kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyihin edellytyksiin ja merkityksellisten seikkojen arviointiin sen määrittämiseksi, täyttyvätkö näissä asetuksen artikloissa esitetyt edellytykset, jotta kolmansien maiden kansalaisille voidaan myöntää maahanpääsy opiskelua varten. [23] Tämä harkintavalta ei kuitenkaan ulotu niin pitkälle, että viranomaiset voisivat ottaa käyttöön muita maahanpääsyn edellytyksiä kuin ne, joista on säädetty direktiivissä 2004/114.

50. Toiseksi direktiivissä 2004/114 säädetyn menettelyn mahdollisesta väärinkäytöstä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on joka tapauksessa niin, ettei unionin oikeussääntöjen soveltamista voida ulottaa väärinkäytön kaltaisiin käytäntöihin, ja tällaisen käytännön osoittaminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka unionin säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta sellaista subjektiivista osatekijää, joka koskee tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etu toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän edun saamiseksi. [24]

22 — Ks. tästä alaviitteessä 20 mainitun komission vuonna 2002 esittämän direktiiviehdotuksen 1.5 kohdan viimeinen virke.

23 — Ks. analogisesti tuomio Koushkaki (EU:C:2013:862, 60 kohta).

24 — Ks. tuomio O ja B (C-456/12, EU:C:2014:135, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä ratkaisuehdotukseni asiassa Fonnship ja Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, 81 kohta).

51. Koska viranomaisilla on velvollisuus arvioinnissaan valvoa, ettei direktiivissä 2004/114 säädettyä menettelyä käytetä väärin, maahanpääsyä ei sallita automaattisesti – mikä käsittää kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun direktiivissä määriteltyjä tarkoituksia varten [25] – edes silloin, kun kaikki direktiivissä säädetyt maahanpääsyä koskevat edellytykset täyttyvät, mikä vastaa huolia, joita jäsenvaltiot esittivät unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa. Tässä arvioinnissa on joka tapauksessa noudatettava selkeitä periaatteita, eikä sen pidä olla mielivaltaista.

52. Siitä, voiko koulusuoritusten arviointi, joka oli ennakkoratkaisupyynnön mukaan ratkaiseva peruste kantajan hakemuksen hylkäämiselle pääasiassa, olla yksi maahanpääsyä koskevan hakemuksen johdonmukaisuuden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista, katson erityisesti, ettei koulusuoritusten arviointi voi muodostaa itsessään epäämisperustetta.

53. Yhtäältä on syytä muistaa, että direktiivin 2004/114 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla opiskelijoihin sovellettava ensimmäinen erityisedellytys on se, että heidät on hyväksytty korkea-asteen oppilaitokseen osallistumaan opinto-ohjelmaan. Vaikka jäsenvaltioilla on harkintavaltaa määrittäessään laitoksen käsitettä, kuten direktiivin 2004/114 2 artiklan e alakohtaan sisältyvästä määritelmästä ilmenee, ja määrittäessään ne edellytykset, joiden mukaisesti oppilas voidaan hyväksyä tällaiseen laitokseen, on joka tapauksessa tavallisesti korkea-asteen oppilaitosten eikä diplomaattikunnan tehtävänä arvioida tulevan opiskelijan kykyjä saattaa opintonsa päätökseen, mikä ei suinkaan estä jäsenvaltioita säätämästä kansallisessa lainsäädännössään, että ennen kuin nämä laitokset hyväksyvät kolmansien maiden kansalaiset opiskelijoikseen, tietyn koulutusohjelman opintovaatimusten täyttyminen on tutkittava ja näytettävä toteen. [26]

54. Toisaalta direktiivin 2004/114 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta jättää uusimatta tai jopa peruuttaa oleskelulupa, jos sen haltija ei edisty riittävästi opinnoissaan. Tämän säännöksen perusteella direktiivissä säädetyn menettelyn väärinkäytöstä voidaan asettaa seuraamus taannehtivasti, mikäli henkilön, jonka maahanpääsy on sallittu, tosiasiallisena aikomuksena ei ole ollut tulla unionin alueelle opiskelua varten.

C *Teleologinen arviointi*

55. Direktiivin 2004/114 teleologinen arviointi tukee mielestäni edellä ehdotettua tulkintaa.

56. Unionin tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus lausua tästä, että direktiivin 2004/114 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaisesti direktiivin tavoitteena on unioniin opiskelua varten tulevien opiskelijoiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, liikkuvuuden edistäminen osana strategiaa, jonka tarkoituksena on markkinoida Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena [27] ja jolla on myös sisäinen ulottuvuus sikäli kuin se edistää unionin vaalimien ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion arvojen leviämistä. [28]

57. Direktiivi 2004/114 on nimittäin laadittu niin, että jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten opiskelua varten tapahtuvaa maahantuloa ja oleskelua, lähentämisellä edistetään näiden tavoitteiden saavuttamista helpottamalla heidän maahanpääsyään. [29]

25 — Ks. direktiivin 2004/114 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

26 — Tällainen lainsäädäntö on Alankomaissa, missä on säädetty, että laitosten, jotka haluavat ottaa vastaan opiskelijoita kolmansista maista, on sitouduttava noudattamaan käytännesääntöjä (Gedragscode Internationale Student in het Hoger Onderwijs), jotka velvoittavat laitokset muun muassa määrittämään etukäteen opintovaatimukset, jotka on täytettävä ennen oppilaitokseen hyväksymistä, ja valvomaan ennen oppilaitokseen hyväksymistä, että tulevat opiskelijat täyttävät nämä vaatimukset (ks. käytännesääntöjen 4 §, sellaisena kuin se oli 1.3.2013). Hallituksen mukaan opiskelua varten myönnettävän oleskeluluvan nimenomaisena edellytyksenä on se, että laitos on sitounut noudattamaan käytännesääntöjä (käytännesääntöjen johdanto-osan kahdeksas perustelukappale).

27 — Tuomio Sommer (C-15/11, EU:C:2012:371, 39 kohta). Ks. tästä myös alaviitteessä 20 mainitun komission vuonna 2002 esittämän direktiiviehdotuksen 1.2, 1.3 ja 1.5 kohta.

28 — Ks. tästä alaviitteessä 20 mainitun komission vuonna 2002 esittämän direktiiviehdotuksen 1.3 kohta.

29 — Ibid.

58. Direktiivin 2004/114 tulkinta, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat evätä ehdottoman harkintavaltansa perusteella maahanpääsyn opiskelua varten kolmannen maan kansalaiselta, joka on hakenut maahanpääsyä, vaikka hän täyttää kaikki tässä direktiivissä säädetyt edellytykset eikä käytä väärin direktiivissä säädettyä menettelyä, tekisi tyhjäksi direktiivin tehokkaan vaikutuksen ja haittaisi sen tavoitteiden toteuttamista.

V **Ratkaisuehdotus**

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Berlinin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY 6, 7 ja 12 artiklaa on tulkittava siten, että tutkittuaan kolmannen maan kansalaiselta saamansa hakemuksen, joka koskee maahanpääsyä opiskelua varten, jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat evätä maahanpääsyn ainoastaan, jos kyseinen kansalainen ei täytä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä tai jos on olemassa sellaisia täsmällisiä ja konkreettisia seikkoja, jotka merkitsevät direktiivissä säädetyn menettelyn väärinkäyttöä.