



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOTZI
esitatud 12. juunil 2014¹

Kohtuasi C-491/13

**Mohamed Ali Ben Alaya
versus
Saksamaa Liitvabariik**

(eelotsusetaotlus, mille esitas Verwaltungsgericht Berlin (Saksamaa))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Direktiiv 2004/114/EÜ — Tingimused kolmandate riikide kodanike riiki lubamiseks õpingute eesmärgil — Direktiivis 2004/114/EÜ ette nähtud tingimustele vastava isiku riiki lubamisest keeldumine — Liikmesriigi õigusnormid, millega jäetakse ametiasutustele kaalutlusruum

1. Euroopa Liit kasutab teadustöö, õpingute ja kutseõppe alal maailma tipptasemel piirkonnaks arenemise strateegias teatavaid õigusakte, mis kuuluvad liidu sisserändepoliitika valdkonda, kuid mille eesmärk on soodustada kolmandate riikide kodanike liitu lubamist ja nende liikuvust õpingute ja teadustöö eesmärgil².

2. Seda strateegiat tuleb vaadelda globaalses kontekstis, mida iseloomustab arenenud maade vaheline üleilmne konkurents välisriikide teadlaste ja üliõpilaste kaasamiseks oma haridussüsteemi³. Suutlikkus seda tüüpi isikuid ligi meelitada hõlmab ühtlasi ka teatavaid poliitilisi ja majanduslikke riske. Ühelt poolt on teadlased ja üliõpilased niisuguse kvalifitseeritud või potentsiaalselt kvalifitseeritud inimkapitali varamu, mida käsitatakse majanduskasvu, arengu ja innovatsiooni jaoks olulise faktorina. Teiselt poolt võib välisriikide teadlaste ja üliõpilaste ligitõmme – ja sellega kaasnev teadmiste juurdevool – aidata sisuliselt kaasa haridussüsteemi ja teaduskorralduse arengule, millel on oluline majanduslik mõju⁴.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Vt eeskätt nõukogu 12. oktoobri 2005. aasta direktiiv 2005/71/EÜ kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta (ELT L 289, lk 15). Sarnasel eesmärgil on EL nõukogu võtnud vastu 25. mai 2009. aasta direktiivi 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, lk 17).

3 — Vt selle kohta komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Sisserände- ja varjupaigalaste küsimuste neljas aastaaruanne (2012), COM(2013) 422(final), eeskätt peatükk III.2.

4 — Näiteks on leitud, et kõrghariduse ekspordiga seotud sissetulekute väärtus („Hariduseksport“) oli aastal 2011 ainuüksi Ühendkuningriigis ligikaudu 17,5 miljardit naela (vt Ühendkuningriigi valitsuse aruanne (Department for Business, Innovation and Skills) 2013. a juulist, pealkirjaga „International Education: Global Growth and Prosperity“, https://www.gov.uk/government/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf).

3. Verwaltungsgericht Berlin soovib käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimusega Euroopa Kohtult täpsustusi ühe kõnesolevate eesmärkide saavutamisel liidu kasutuses oleva õigusakti kohaldamisala ulatuse kohta, nimelt puudutab see nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivi 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil⁵. Euroopa Kohus peab käesoleval juhul leidma tasakaalu eespool nimetatud legitiimsete eesmärkide saavutamise ja teisalt niisuguste riskide vahel, mis on seotud selle õigusakti kuritarvitamisega talle võõraste eesmärkide taotlemisel.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2004/114 põhjendustes 6, 8, 14, 15 ja 17 on öeldud:

„(6) Üks [liidu] tegevuse eesmärke hariduse valdkonnas on edendada Euroopa tervikuna maailma tipptasemel piirkonnaks õpingute ja kutseõppe alal. Kolmandate riikide kodanike liikuvuse edendamine [liitu] õpingute eesmärgil on selle strateegia üheks peamiseks teguriks. Liikmesriikide riiklike õigusaktide ühtlustamine vastuvõtu ja elamise tingimuste osas on selle üheks osaks.

[...]

(8) Käesolevas direktiivis hõlmab mõiste „vastuvõtt” kolmandate riikide kodanike sisenemist riiki ja elamist riigis.

[...]

(14) Käesoleva direktiiviga sätestatud vastuvõtmisest võib keelduda nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel. Eelkõige võib vastuvõtmisest keelduda, kui liikmesriik faktidele tuginedes tehtud hinnangus leiab, et vastav kolmanda riigi kodanik kujutab võimalikku ohtu avalikule korrale või riiklikule julgeolekule. Avaliku korra mõiste võib hõlmata süüdimõistmist raske kuriteo eest. Selles kontekstis tuleb märkida, et avaliku korra ja riikliku julgeoleku mõisted hõlmavad ka juhtumeid, kus kolmanda riigi kodanik kuulub või on kuulunud ühendusse, mis toetab terrorismi, toetab või on toetanud sellist ühendust või omab või on omanud äärmuslikke vaateid.

(15) Vastuvõtmise taotluse põhjuseid puudutavate kahtluste korral peaks liikmesriik olema võimeline nõudma kõiki tõendeid, mis on vajalikud taotluse selguse hindamiseks, eelkõige taotleja kavandatavate õpingute eesmärkide osas, selleks et võidelda käesolevas direktiivis sätestatud protseduuride kuri- ja väärarvitamise vastu.

[...]

(17) Selleks et võimaldada esmakordset sisenemist riigi territooriumile, peaks liikmesriik olema võimeline väljastama õigeaegselt elamisloa või viisa, kui elamislube väljastatakse ainult vastava riigi territooriumil”.

⁵ — EÜT L 375, lk 12.

5. Direktiivi 2004/114 artikkel 1 „Sisu” sätestab:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kindlaks määrata:

- a) tingimused kolmandate riikide kodanike [...] lubamiseks liikmesriikide territooriumile õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil pikemaks ajavahemikuks kui kolm kuud;
- b) nimetatud eesmärkidel kolmandate riikide kodanike liikmesriikidesse lubamise eeskirjad.”

6. Direktiivi 2004/114 artikli 2 punktides a, b ja g on ära toodud direktiivis kasutatud mõistete sisu:

„a) *kolmanda riigi kodanik* – isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses;

b) *üliõpilane* – kolmanda riigi kodanik, kes on vastu võetud kõrgemasse õppeasutusse ja lubatud liikmesriigi territooriumile, kus ta põhitegevuseks on täiskoormusega õpe kõrgemas õppeasutuses liikmesriigi poolt tunnustatud kõrgharidusele vastava kvalifikatsiooni, sealhulgas diplomi, tunnustuse või doktorikraadi omandamiseks, mis võib vastavalt tema siseriiklikele õigusaktidele hõlmata sellise õppeprogrammi ettevalmistuskursust;

[...]

g) *elamisloa* – liikmesriigi ametivõimude poolt välja antud mis tahes luba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul seaduslikult tema territooriumil viibida vastavalt määruse (EÜ) nr 1030/2002^[6] artikli 1 lõike 2 punktile a.”

7. Direktiivi 2004/114 artikli 3 „Kohaldamisala” lõige 1 näeb ette, et direktiivi kohaldatakse „kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotleavad liikmesriigi territooriumile lubamist õppimise eesmärgil. Liikmesriigid võivad samuti otsustada käesolevat direktiivi kohaldada kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotleavad riiki lubamist õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil”.

8. Direktiivi 2004/114 II peatükk „Riiki lubamise tingimused” hõlmab artikleid 5–11. Direktiivi 2004/114 artikkel 5 „Põhimõte” sätestab, et „[k]äesoleva direktiivi alusel tuleb kolmanda riigi kodaniku riiki lubamisel kontrollida dokumentaalsete tõendite olemasolu, mis kinnitavad, et nimetatud isik vastab artiklis 6 ja artiklites 7 kuni 11 sätestatud sellistele tingimustele, mis kehtivad asjaomase kategooria puhul”.

9. Direktiivi 2004/114 artikli 6 lõige 1 kehtestab üldtingimused ja näeb ette järgmist:

„Artiklites 7 kuni 11 sätestatud eesmärgil riiki lubamist taotleb kolmanda riigi kodanik:

- a) esitab siseriiklike õigusaktidega ette nähtud kehtiva reisidokumendi. Liikmesriigid võivad nõuda, et reisidokument peab olema kehtiv vähemalt kavandatud riigis viibimise aja jooksul;
- b) esitab vanemate antud loa kavandatud riigis viibimise kohta, kui ta on vastuvõtva liikmesriigi siseriiklike õigusaktide kohaselt alaealine;
- c) omab ravikindlustust, mis katab kõiki selliseid riske, mille vastu asjaomase liikmesriigi oma kodanikud on tavaliselt kindlustatud;

6 — Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT L 157, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 3).

- d) ei kujuta ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahva tervisele;
- e) liikmesriigi nõudmisel esitab tõendi, et ta on maksnud artikli 20 kohase taotluse käsitlemise tasu.”

10. Direktiivi 2004/114 artiklid 7–11 käsitlevad üliõpilaste, õpilaste, tasustamata praktikantide ja vabatahtlike suhtes riiki lubamisel kohaldatavaid eritingimusi. Direktiivi artikkel 7 näeb ette eritingimused, mis kehtivad üliõpilaste suhtes. Selle artikli lõige 1 sätestab:

„Lisaks artiklis 6 toodud üldtingimustele, kolmanda riigi kodanik, kes taotleb riiki lubamist õpingute eesmärgil:

- a) on vastu võetud kõrgemasse õppeasutusse õppekursusel osalemiseks;
- b) esitab liikmesriigi nõutavad tõendid selle kohta, et tema riigis viibimise ajal on tal piisavad vahendid oma elamis-, õppimis- ja tagasisõidukulude katmiseks. Liikmesriigid avaldavad selle sätte kohaldamisel nõutavate igakuiste toimetulekuvahendite miinimumsuuruse, ilma et see piiraks iga üksikjuhu eraldi läbivaatamist;
- c) esitab liikmesriigi nõudmisel tõendid selle keele piisava oskuse kohta, milles tema õpingud toimuvad;
- d) esitab liikmesriigi nõudmisel tõendid selle kohta, et ta on tasunud õppeasutuse nõutavad maksud.”

11. Direktiivi 2004/114 III peatükk „Elamisluba” hõlmab sätteid iga direktiiviga ette nähtud isikute kategooriale väljastatavate elamislubade kohta. Selle direktiivi artikkel 12 „Üliõpilastele väljastatav elamisluba” sätestab:

„1. Üliõpilasele väljastatakse elamisluba vähemalt üheks aastaks ja seda võib pikendada kui selle omanik vastab jätkuvalt artiklite 6 ja 7 tingimustele. Kui õppekursus on lühem kui üks aasta, kehtib luba kursuse kestuse jooksul.

2. Ilma et see piiraks artikli 16 kohaldamist, võib elamisloa pikendamisest keelduda või elamisloa tühistada, kui selle omanik:

- a) ei järgi artikli 17 alusel kehtestatud majandustegevuse piiranguid;
- b) vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või haldustavadele ei saavuta oma õpingutes küllaldast edu.”

12. Direktiivi 2004/114 artikkel 16 „Elamislubade tühistamine või pikendamata jätmine” näeb ette:

„1. Liikmesriigid võivad käesoleva direktiivi alusel väljastatud elamisloa tühistada või keelduda selle pikendamisest, kui see on pettusega omandatud või kui ilmneb, et loa omanik ei vastanud või enam ei vasta artikliga 6 sätestatud riiki sisenemise ja riigis elamise tingimustele või artiklites 7–11 asjaomasele kategooriale kehtestatud tingimustele.

2. Liikmesriigid võivad tühistada või mitte pikendada elamisluba avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahva tervise kaalutlusel.”

B. Siseriiklik õigus

13. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni liitvabariigi territooriumil käsitlev seadus; edaspidi „AufenthG”)⁷ §6 „Viisa” lõige 3 sätestab:

„Pikaajaliseks viibimiseks liitvabariigi territooriumil on vajalik siseriiklik viisa, mis peab olema väljastatud enne riiki sisenemist. Viisa väljastatakse vastavalt eeskirjadele, mis kehtivad elamisloa, EL sinise kaardi, asutamisõiguse ja EL alalise elamisloa suhtes. [...]”

14. AufenthG §16 lõige 1 „Õpingud, keelekursused, koolitus” sätestab:

„Välismaalasele võib väljastada elamisloa õppimiseks riiklikus kõrgemas õppeasutuses või õppeasutuses, millel on riigi tunnustus, või samaväärses haridusasutuses. Õppekursusel osalemise eesmärgil riigis viibimisel tuleb osaleda välisüliõpilastele mõeldud õpinguteks ettevalmistavatel keelekursustel ja käia ülikooliõpingute ettevalmistuskursusel (ettevalmistus ülikooliõpinguteks). Elamisluba antakse õpingute eesmärgil vaid siis, kui välisriigi kodanik on õppeasutusse vastu võetud; tingimuslik vastuvõtmine loetakse piisavaks. Tõendeid selle keele oskuse kohta, milles õppetöö toimub, ei nõuta, kui keelteoskust on arvestatud juba vastuvõtu otsustamisel või juhul, kui on ette nähtud, et keel tuleb omandada ülikooliõpinguteks ettevalmistuse käigus. Elamisloa esmakordsel väljaandmisel ja selle kehtivuse pikendamisel antakse õpinguteks mõeldud elamisluba vähemalt üheks aastaks; loa kehtivusaeg ei tohi ületada kahte aastat, kui luba väljastatakse lisaks õpingutele ka ettevalmistuskursuse jaoks; elamisluba võib pikendada, kui läbitavate õpingute eesmärk pole veel saavutatud ja võib kehtida veel vajalikuks peetava aja jooksul.”

II. Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimus

15. M. A. Ben Alaya on Tuneesia kodanik, kes on sündinud 1989. aastal Saksamaal, kus elavad tema vanemad. Ben Alaya lahkus Saksamaalt aastal 1995, asudes elama Tuneesiasse, kus käis koolis, omandades keskkooli aastas 2010.

16. Pärast keskkooli lõpetamist asus Ben Alaya õppima Tunise Ülikooli informaatika erialale. Samaaegselt taotles ta vastuvõtmist Saksamaa ülikoolidesse. Ta kandideeris korduvalt edukalt Dortmundi Tehnikaülikooli matemaatika erialale.

17. Ben Alaya esitas Saksamaa pädevatele ametiasutustele korduvalt taotluse üliõpilasviisa saamiseks. Tema taotlused jäeti rahuldamata. Viimase otsuse talle viisa andmisest keeldumise kohta tegi Saksamaa Liitvabariigi suursaatkond Tunis 22. juulil 2011 ning see kinnitati 23. septembril 2011. Saksamaa ametiasutused põhjendasid selles otsuses viisataotluse rahuldamata jätmist peamiselt sellega, et Ben Alaya motivatsioon Saksamaal õppima asumiseks on kaheldav. Ametiasutuste viitel oli Ben Alaya saanud plaanitud õpingute jaoks olulistes ainetes üksnes mitterahuldavaid hindeid. Seda silmas pidades on ametiasutuste arvates küsitav, kas Ben Alaya on suuteline alustama õpinguid talle võõras keeles või omandama saksa keele mõistliku aja jooksul enne õpingute algust. Samuti leidsid ametiasutused, et Ben Alaya puhul ei ole näha, et ta oleks põhjalikult süvenenud välisriigis õppima asumisega seotud probleemidesse, ning pole selge, mil moel võiksid ülikooliõpingud Saksamaal tulla kasuks eesmärgile töötada edaspidi Tuneesias matemaatikaõpetajana.

18. Ben Alaya vaidlustas Saksa konsulaadi poolt tema õppetulemuste kohta andmete esitamise ning esitas Verwaltungsgericht Berlinile kaebuse viimaste keeldumisotsuste tühistamise nõudes.

⁷ — 25. veebruari 2008. aasta redaktsioon (*Bundesgesetzblatt*, lüh *BGBI.* I, lk 162), viimati muudetud 7. augusti 2013. aasta seaduse §2 punktiga 59 (*BGBI.* I, lk 3154).

19. Viimati mainitud kohus märgib, et õpingute eesmärgil Saksamaale tulekuks vajab Ben Alaya siseriiklikku viisat, mille tingimusi reguleerib AufenthG §16 lõige 1. Siiski on Saksa kohtud tõlgendanud selle sätte sõnastust nii, et ametiasutustel on artiklis toodud tingimustel õpingute jaoks viisa andmisel kaalutusõigus, st võimalus, kuid mitte kohustus seda teha.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus selle tõlgenduse vastavusest direktiiviga 2004/114. Eeskätt soovib kohus teada, kas juhul kui direktiivi 2004/114 artiklites 6 ja 7 välja toodud riiki lubamise tingimused on täidetud, nagu Ben Alaya näite puhul, annab direktiiv õiguse üliõpilasviisale vastavalt artiklile 12, ilma et riigi ametiasutustel oleks kaalutusruumi.

21. Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Berlin menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiiv 2004/114] kohustab kaalutusõigust kasutamata andma viisa riiki sisenemiseks õpingute eesmärgil ja seejärel elamisloa vastavalt [direktiivi 2004/114] artiklile 12, kui riiki lubamise, st artiklites 6 ja 7 sätestatud tingimused on täidetud ja puudub alus keelduda viisa andmisest direktiivi [2004/114] artikli 6 lõike 1 punkti d järgi?”

III. Menetlus Euroopa Kohtus

22. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 13. septembril 2013. Saksamaa, Belgia, Eesti, Kreeka, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

IV. Õiguslik analüüs

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esitatud küsimusega sisuliselt teada, kas liikmesriigi pädevad ametiasutused võivad keelduda andmast kolmanda riigi kodanikule viisat õpingute eesmärgil ja kaasnevat elamisluba vastavalt direktiivi 2004/114 artiklile 12, kui isiku puhul on täidetud sama direktiivi artiklites 6 ja 7 nimetatud riiki lubamise tingimused ning puudub alus keelduda teda riiki lubamast direktiivi 2004/114 artikli 6 lõike 1 punkti d alusel. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas riigi ametiasutustel on riiki lubamise taotluse läbivaatamisel teatav kaalutusruum.

24. Eelotsusetaotlusest nähtub, et siseriiklik kohus toetab pigem direktiivi 2004/114 niisugust tõlgendust, mis annab kolmanda riigi kodanikule õiguse riiki siseneda, kui isik vastab selle jaoks ette nähtud tingimustele ning ilma, et liikmesriigi ametiasutustel oleks selle otsuse tegemisel kaalutusõigust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et niisugust tõlgendust toetavad nii direktiivi 2004/114 teatavate sätete sõnastus, direktiivi eesmärgid kui ka asjaolu, et kõnesoleva direktiivi baasil on osaliselt ühtlustatud kolmandate riikide kodanike õpingute eesmärgil riiki lubamise korda.

25. Euroopa Kohtus menetlusse astujate seisukohad lahknevad. Kui komisjon jagab sisuliselt sama seisukohta mis eelotsusetaotluse esitanud kohus, väidavad kõigi Euroopa Kohtule kirjalikke seisukohti esitanud riikide valitsused seevastu, et liikmesriigi ametiasutustel peab kolmandate riikide kodanike õpingute eesmärgil riiki lubamise üle otsustamisel olema ulatuslik kaalutusruum.

26. Seega tuleb Euroopa Kohtul käesolevas kohtuajas lahendada küsimus direktiivi 2004/114 tõlgendamise kohta, et teha kindlaks, kas direktiivis ette nähtud kodanike liidus õpingute eesmärgil riiki lubamise tingimuste loetelu on ammendav või on sellega ette nähtud üksnes miinimumtingimused, nii et liikmesriikidel on õigus õpingute eesmärgil riiki lubamise suhtes kehtestada ühepoolset muid tingimusi peale nende, mis on ette nähtud direktiiviga 2004/114. Ühtlasi puudutab eelotsuseküsimus seda, kui ulatuslik asjakohasel juhul liikmesriikide ametiasutustele antud kaalutusruum kolmandate riikide kodanike õpingute eesmärgil riiki lubamise üle otsustamisel.

27. Et vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele, pean ma vajalikuks analüüsida direktiivi 2004/114 tervikuna, see tähendab nii asjakohaste sätete sõnastuse grammatilist uurimist kui ka süstemaatilist, kontekstuaalset ja teleoloogilist analüüsi.

A. Grammatiline analüüs

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et tõlgendus, mida on kasutanud teatavad Saksamaa kohtud ja mida toetavad Euroopa Kohtus menetlusse astunud liikmesriigid ning mille kohaselt on direktiiviga 2004/114 ühtlustatud vaid miinimumtingimused, millele kolmanda riigi kodanik peab vastama, et tal lubataks õpingute eesmärgil liikmesriiki siseneda, ei võta piisavalt arvesse mõningate selle direktiivi sätete sõnastust. Siseriiklik kohus viitab konkreetsemalt direktiivi 2004/114 artiklitele 5 ja 12.

29. Täiendava võimalusena võib märkida, et nagu komisjon on nentunud, kaldub direktiivi 2004/114 artikli 1 sõnastus, mis ei ole resolootne, toetama eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohta. Nimelt on selle sätte kohaselt direktiivi eesmärk määrata kindlaks tingimused kolmandate riikide kodanike lubamiseks liikmesriikide territooriumile muu hulgas õpingute eesmärgil⁸. Grammatilisest vaatepunktist võetuna jagan ma komisjoni arvamust, et seda tüüpi sõnastus toetab seisukohta, et direktiiv 2004/114 määrab kindlaks kõik tingimused, mis puudutavad üliõpilaste riiki sisenemist, ja mitte üksnes mõningaid tingimusi, millele liikmesriigid võivad oma äranägemisel lisada muid tingimusi. Ilmselgelt ei saa piirduda üksnes selle konstateeringuga.

30. Esimesena viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2004/114 artiklile 5 „Põhimõte”, mis on direktiivi 2004/114 II peatükis esimene artikkel, mis käsitleb riiki lubamise tingimusi selle direktiivi tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab artikli sõnastusest, et õpingute eesmärgil riiki lubamine ei ole direktiivi 2004/114 artiklites 6 ja 7 toodud tingimustele vastavale kolmanda riigi kodanikule mitte pelgalt võimalus, vaid õigus.

31. Leian siiski, et kuigi selle sätte saksakeelse versiooni sõnastus võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohta kinnitada, jätab sätte sõnastus muudes keeltes ruumi mitmemõttelisusele⁹. Õigupoolest saab minu arvates kõnesoleva sätte grammatilise tõlgenduse tulemusena öelda kindlalt vaid seda, et direktiivi 2004/114 artiklites 6 ja 7 ette nähtud tingimustest kinnipidamine on kohustuslik ja vajalik selleks, et kolmanda riigi kodanikku saaks üliõpilasena riiki lubada. Siiski ei võimalda selle sätte sõnastus võtta lõplikku seisukohta küsimuses, kas need nõuded kujutavad endast miinimumtingimusi, millele võib lisada muid, või ainult need ongi need tingimused, millele peab vastama kolmanda riigi kodanik, kes taotleb riiki lubamist ülikooliõpingute eesmärgil.

32. Seejärel viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2004/114 artiklile 12. Sellest sättest nähtub, et elamisluba *väljastatakse* üliõpilasele, kes vastab artiklite 6 ja 7 tingimustele, vähemalt üheks aastaks. Niisiis, nagu komisjon märgib, toetab kindla kõneviisi kasutamine – prantsuse keeles lisandub verb „olema” kindlas kõneviisis – selle sätte niisugust tõlgendust, et juhul kui tingimused on täidetud, tuleks elamisluba väljastada. Seega näib selle artikli sõnastus toetavat teesi, et direktiiv 2004/114 määrab kindlaks kõik õpingute eesmärgil riiki lubamise tingimused. Kui liidu seadusandja oleks soovinud jätta niisuguse elamisloa andmiseks kaalutlusruumi, oleks ta Saksamaa seadusandja kombel öelnud, et „võib väljastada”.

8 — Vt ka direktiivi 2004/114 põhjendus 24.

9 — Õigupoolest lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolne direktiivi 2004/114 artikli 5 grammatiline tõlgendus nendingust, et selle saksakeelses versioonis on kasutatud verbi „lubama” passiivi olevikku (*Ein Drittstaatsangehöriger wird [...] zugelassen*, see tähendab grammatiliselt „kolmanda riigi kodanik [...] lubatakse”). Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kuna liidu seadusandja ei ole öelnud, et „võidakse lubada”, siis ei jäta see sätte riiki lubamise osas kaalutlusruumi. Siiski erineb saksakeelse versiooni sõnastus mõnevõrra muudest keeleversioonidest nagu hispaania, inglise, prantsuse ja itaalia. Vastupidi nendele ei ole saksakeelses versioonis viidatud, et lubamine n-ö sõltub direktiivi artiklites 6 ja 7 toodud tingimuste kontrollimisest. Lisaks kasutavad kõik teised keeleversioonid nimisõna „lubamine”, mitte verbi „lubama” olevikus. Seega on minu arvates selle sätte tõlkenüansid need, mis võivad viia erinevate tõlgendusteni.

33. Siiski ei ole ka see säte päris ühemõtteline. Nimelt, nagu väidab Saksmaa valitsus, võib seda tõlgendada ka nii, et see reguleerib üksnes elamisloa kehtivuse kestust, käsitlemata selle väljastamise asjakohasust. Pealegi nähtub selle sätte esimese lause teise poole sõnastusest, et elamisluba võib *pikendada*, kui selle omanik vastab jätkuvalt artiklite 6 ja 7 tingimustele. Et kasutatud on sõna „pikendada”, võib seda mõista nii, et elamisluba võidakse pikendada, kui tingimused on jätkuvalt täidetud, mis omakorda võib tähendada, et isegi niisugusel juhul ei ole pikendamine automaatne, vaid see ei pruugi toimuda isegi juhul, kui mainitud tingimused on täidetud.

34. Selles osas tuleb mainida ka Belgia valitsuse argumenti, et direktiivi 2004/114 artikkel 12 ei kuulu kohaldamisele kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes taotleb elamisluba õpingute eesmärgil ja kelle taotluse läbivaatamine on pooleli, kuna teda ei saa määratleda „üliõpilaseks” vastavalt direktiivi 2004/114 artikli 2 punktis b toodud definitsioonile¹⁰. Belgia valitsus märgib, et kui nentida, et kõnesolev säte näeb liikmesriikidele ette kohustuse, siis tähendaks see kohustus kohustust väljastada elamisluba neile kolmandate riikide kodanikele, kes on õpingute eesmärgil juba riiki lubatud.

35. Kokkuvõttes leian, et direktiivi 2004/114 sätete sõnastust iseloomustab teatav ambivalentsus, mille tagajärg on see, et sätte grammatiline analüüs ei võimalda tuua esile elemente, mis võimaldaksid lõplikult otsustada, kas direktiivis on kehtestatud üksnes miinimumtingimused, millele kolmanda riigi kodanik peab vastama, et ta lubataks liidu territooriumile õpingute eesmärgil, või on sellega ette nähtud tingimused ammendavad. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamiseks võtta ette direktiivi süstemaatiline, kontekstuaalne ja teleoloogiline analüüs.

B. Süstemaatiline ja kontekstuaalne analüüs

36. Direktiiv 2004/114 on kolmas õigusakt, mille liit on seadusliku rände alal vastu võtnud pärast Amsterdamis lepingut ja Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumise järeldusi¹¹. Direktiiv on vastu võetud EÜ asutamislepingu artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alapunkti a ja punkti 4 alusel, kuid nüüd ja edaspidi kuulub see liidule ELTL artikliga 79 antud ülesannete alla, milleks on töötada välja ühine sisseerändepoliitika eesmärgiga tagada rändevõogude tõhus juhtimine, liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning ebaseadusliku sisseerände ennetamine.

37. Direktiivi 2004/114 artikli 21 kohaselt annab komisjon hinnangu direktiivi kohaldamisele¹². Hindamisel selgus hulk probleemseid kohti, mille tulemusena tõusetus komisjonil küsimus, kas kolmandate riikide kodanikke koheldakse selle õigusakti raames õiglaselt¹³. Puuduste konstateerimise tulemusena on direktiiv 2004/114 hetkel läbimas uuestisõnastamise protsessi, mille eesmärk on direktiivi täpsustada ja laiendada selle kohaldamisala¹⁴.

38. Seega tuleb direktiivi 2004/114 ülesehitust analüüsida just selles kontekstis.

10 — Mõiste „üliõpilane” selle määratluse kohaselt eeldab seda, et asjakohane liikmesriik on juba lubanud kolmanda riigi kodanikul siseneda riigi territooriumile ja seal elada, seega on juba teinud otsuse, mis puudutab isiku taotlust õpingute eesmärgil elamisloa saamiseks. Niisiis on Belgia valitsus seisukohal, et kuna direktiivi 2004/114 artikkel 12 nimetab sõnaselgelt mõistet „üliõpilane”, siis ei ole see kohaldatav, kui puudub eelnev otsus riiki lubamise kohta. Selles direktiivi artiklis nimetatud elamisloaga on mõeldud elamise luba, mis on aluseks otsusele elamisloa andmise kohta, mitte seda otsust ennast.

11 — Selles valdkonnas oli varem vastu võetud kaks direktiivi, st nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) ja nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272).

12 — Vt komisjoni 28. septembri 2011. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2004/114/EÜ kohaldamise kohta (KOM(2011) 587(lõplik)).

13 — Vt lk 2 ettepanekus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike teadustöö, õpingute, õpilasvahetuse, tasustatud ja tasustamata praktika, vabatahtliku teenistuse ja *au pair*’ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud), mille komisjon esitas 25. märtsil 2013, (COM(2013) 151(final)). Ettepanekuga, mis on praegu nõukogus arutamisel, soovitakse ühtlasi asendada direktiiv 2005/71, mida on mainitud joonealuses märkuses 2.

14 — Vt eelmises joonealuses märkuses viidatud direktiivi ettepanek.

39. Selle kohta tuleb esmalt märkida, et direktiivi 2004/114 artiklist 3 nähtub, et selle õigusaktiga nähakse ette sätted, mis on liikmesriikidele kohustuslikud üliõpilaste osas, jättes liikmesriikidele valikuvabaduse kohaldada selle direktiivi sätteid muudele selles mainitud isikukategooriatele¹⁵. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, on see, et tehakse vahet üliõpilaste suhtes kohaldatavatel sätetel, mis on liikmesriikidele kohustuslikud, ja muude kategooriate suhtes kehtivatel sätetel, mille ülevõtmiseks on liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum, märgiks sellest, et üliõpilaste riiki lubamise korra osas ollakse teatava kohustusliku ühtlustatud regulatsiooni otsinguil, mis ühtlasi on kooskõlas direktiivi 2004/114 eesmärgiga soodustada nende riiki lubamist¹⁶.

40. Seejärel näeb direktiivi 2004/114 artikli 4 lõige 2 ette, et liikmesriikidel on võimalus võtta või jätta kehtima sätteid, mis on soodsamad nende isikute suhtes, kelle suhtes see direktiiv on kohaldatav, seega üliõpilaste suhtes. Minu arvates ei ole see säte kokkusobiv liikmesriikide võimalusega muuta nende isikukategooriate suhtes kehtivad riiki lubamise tingimused rangemaks. Teisiti sõnastatuna võib järeldada, et kui liikmesriikidel on direktiivi 2004/114 kohaselt jätkuvalt vabadus näha viidatud isikukategooriate suhtes ette soodsamaid sätteid, siis *a contrario* ei ole mõeldud, et nad saaks kehtestada vähem soodsaid sätteid eeskätt riiki lubamise kohta, lisades sinna tingimusi, mida direktiiviga 2004/114 ei ole ette nähtud. Kõnesoleva direktiivi artiklitest 3 ja 4 nähtub n-ö poolehoid üliõpilaste kategooria suhtes, mis leiab kinnitust direktiivi teleoloogilises analüüsis¹⁷.

41. Mis puudutab konkreetsemalt direktiiviga 2004/114 ette nähtud riiki lubamise korda, siis tuleb nentida, et seda reguleerib põhimõttelise tähtsusega säte, st eespool mainitud artikkel 5, seejärel artiklis 6 toodud üldtingimused, mis on kohaldatavad kõigi selle direktiiviga hõlmatud isikukategooriate suhtes, ning lõpuks artiklites 7–11 toodud rida eritingimusi iga kõnesoleva kategooria kohta. Siiski ei sisalda kõnesolev direktiiv erinevalt muudest sisserändevaldkonna õigusaktidest¹⁸ artiklit, kus oleks toodud loetelu põhjustest, mille esinemisel võidakse jätta rahuldamata taotlus, mis on esitatud direktiiviga ette nähtud eesmärgil liikmesriigi territooriumile sisenemiseks ja seal elamiseks.¹⁹

42. Kas niisuguse sätte puudumist tuleb tõlgendada soovina anda liikmesriikide ametiasutustele võimalus tingimusteta kaalutlusõigust kasutades keelduda lubamast õpingute eesmärgil riiki niisugust kolmanda riigi kodanikku, kes on selleks taotluse esitanud, ja seda ka juhul, kui isik vastab kõigile direktiiviga 2004/114 ette nähtud tingimustele?

43. Ma ei ole selles kindel.

44. Selle kohta nähtub direktiivi 2004/114 ettevalmistavatest dokumentidest, et direktiivi ettepaneku esitamise ajal oli peamine murepunkt, mida tajuti võimaliku vastukaaluna sõnaselgelt väljendatud tahte soodustada selle direktiivi vastuvõtmisega kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist õpingute eesmärgil, vajadus säilitada avalik kord ja julgeolek²⁰. See probleemne aspekt, millele lisandub rahvatervise kaitsmine, n-ö kodifitseeriti riiki lubamise tingimuste alla negatiivse üldtingimusega, mis on ära toodud direktiivi 2004/114 artikli 6 lõike 1 punktis d. Ühtlasi on probleemi mainitud direktiivi põhjenduses 14, mis toob konkreetselt välja juhud, mil kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale või julgeolekule.

15 — Joonealuses viites 13 viidatud direktiivi ettepanekus seda erinevust direktiivi 2004/114 kohaldamisalas enam ei ole. Nimelt muudab ettepaneku artikkel 2 kohustuslikuks need direktiivi 2004/114 fakultatiivsed sätted, mis puudutavad kooliõpilasi, tasustamata praktikante ja vabatahtlikke, ning laiendab direktiivi üldist kohaldamisala, et see hõlmaks tasustatud praktikante ja *au pair*’e.

16 — Vt direktiivi 2004/114 põhjendus 6 ning allpool punktid 56 ja 57.

17 — Vt allpool punkt 55 jj.

18 — Nagu eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, lk 1), mis oli käsitlusel kohtuasjas Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), mille artikkel 32 loetleb ühtse viisa andmisest keeldumise põhjused. Keeldumispõhjuste loetelu on toodud ka direktiivi 2009/50 artiklis 8.

19 — Niisugune säte on ette nähtud joonealuses märkuses 13 mainitud direktiivi ettepanekus (vt selle ettepaneku artikkel 18).

20 — Vt punkt 1.5 ettepanekus: nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike õpingute, kutseõppe ja vabatahtliku teenistuse eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, mille komisjon esitas 7. oktoobril 2002 [KOM(2002) 548 (lõplik)].

45. Kõnealusele probleemsele aspektile lisandus seadusandlikus menetluses²¹ sõnaselge tahe vältida olukordi, kus direktiiviga kehtestatud menetlust kuritarvitatakse või kasutatakse pettuse eesmärgil. See täiendav murepunkt, mis on otseselt seotud eesmärgiga takistada seadusliku rände valdkonna õigusaktide kuritarvitamist ebaseadusliku sissenõudmise huvides, ei ole direktiivi 2004/114 artiklite sõnastuses siiski kajastust leidnud. See on hoopis välja toodud direktiivi põhjenduses 15, mille kohaselt võivad liikmesriigid juhtudel, kui neil on kahtlusi riiki sisenemise taotluse põhjuste osas, nõuda „kõiki tõendeid, mis on vajalikud taotluse selguse hindamiseks, eelkõige taotleja kavandatavate õpingute eesmärkide osas, selleks et võidelda [selles] direktiivis sätestatud protseduuride kuri- ja väärarvitamise vastu”.

46. Minu arvates tuleks direktiivi 2004/114 põhjenduse 14 esimest lauset, kus on öeldud, et selle direktiiviga määratletud eesmärkidel riiki lubamisest „võib keelduda nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel”, mõista selles topeltperspektiivis. Leian, et seda lauset, mis teataval määral täidab tühiku – mis tuleneb sellest, et direktiivi artiklid ei sisalda täpseid indikaatoreid, mis käsitleksid võimalust isikut riiki mitte lubada –, tuleb mõista koos nii põhjenduses 14 kui põhjenduses 15 välja toodud kahte liiki probleemidega. Neid kahte murepunkti, st esiteks direktiivi 2004/114 artikli 6 lõike 1 punktis d märgitud ja teiseks ohtu, et direktiiviga ette nähtud menetlust võidakse kuritarvitada, et pääseda selle abil liidu territooriumile muudel eesmärkidel kui õppimine, peeti piisavalt tõsisteks, et asetseda n-ö teisel kaalukaasil võrrelduna direktiivi 2004/114 eesmärgiga, milleks on soodustada kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist õpingute eesmärgil ning tagada sellest liidu jaoks tervikuna tulenevad soodsad tagajärjed.

47. Selles osas tuleb taaskord märkida, et komisjoni ettepanekust direktiivi vastuvõtmise kohta nähtub, et asjaolu, et õpingute eesmärgil võidakse elamisluba anda aastaks ja direktiivi 2004/114 artiklis 16 ette nähtud juhtudel võidakse see tühistada või selle pikendamist keelduda, nähti tagatisena selle kohta, et liikmesriigi ametiasutuste poolne *a posteriori* kontroll on põhjalik²².

48. Eeltoodud kaalutlustest nähtub minu arvates see, et liikmesriigi ametiasutustel on õigus keelduda kolmanda riigi kodaniku riiki lubamisest nii juhul, kui direktiivis 2004/114 üliõpilaste riiki siseneda lubamiseks ette nähtud tingimused ei ole täidetud, kui ka juhul, mil toimiku ja asjassepuutuvate asjaolude analüüsist nähtub, et esineb täpseid ja konkreetseid andmeid direktiiviga 2004/114 ette nähtud menetluse kuri- või väärarvitamise kohta. Seevastu muudel põhjustel ei ole neil õigust keelduda isikut riiki lubamast.

49. Mis puudutab esiteks direktiiviga 2004/114 üliõpilaste riiki lubamiseks ette nähtud tingimuste analüüsi, siis leian, et liikmesriikidel peab vastavate taotluste läbivaatamisel olema hinnangu andmisel kaalutlusruum. Siiski on see kaalutlusõigus seotud direktiivi artiklites 6 ja 7 ette nähtud tingimuste ning asjassepuutuvate faktide hindamisega, tegemaks kindlaks, kas neis direktiivi artiklites toodud tingimused kolmandate riikide kodanike üliõpilasena riiki lubamise kohta on täidetud²³. See kaalutlusõigus ei ulatu siiski selleni, et võidaks lisada riiki lubamise tingimusi, mida ei ole direktiivis 2004/114 ette nähtud.

21 — Komisjoni ettepanekust direktiivi vastuvõtmiseks, mida on mainitud eelmises joonealuses märkuses, ei olnud menetluse kuritarvitamist ega väärkasutust esialgu nimetatud.

22 — Vt selle kohta punkti 1.5 viimane lause komisjoni 2002. aasta ettepanekust direktiivi vastuvõtmiseks, viidatud joonealuses märkuses 20.

23 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Koushkaki (EU:C:2013:862, punkt 60).

50. Teiseks, mis puudutab direktiiviga kehtestatud menetluse võimalikku kuri- või väärtarvitamist, siis tuleb meenutada, et igal juhul tuleneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast, et liidu õigusnorme ei või kohaldada kuritarvitamisi soosival moel ning et kuritarvituse tõendamiseks on nõutav esiteks objektiivsete asjaolude kogum, millest tuleneb, et vaatamata liidu õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsele täitmisele ei ole nende õigusnormidega taotletud eesmärki saavutatud, ning teiseks, et esineb subjektiivne element, milleks on tahe saada liidu õigusnormidest tulenev eelis, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused²⁴.

51. Nõue viia läbi analüüs, et tuvastada direktiiviga 2004/114 ette nähtud menetluse võimalikke kuri- või väärtarvitamisi, välistab riiki lubamise automaatsuse – hõlmates kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja elamise riigis selles direktiivis määratletud eesmärkidel²⁵ – isegi neil juhtudel, kui selles ette nähtud riiki lubamise tingimused on täidetud, mis on vastuseks liikmesriikide poolt Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes seisukohtades välja toodud murepunktile. Selline analüüs tuleb läbi viia selgete põhimõtete alusel ning selles ei või olla ruumi meelevaldsusele.

52. Mis puudutab konkreetselt õppetulemusi, mis – nagu nähtub eelotsusetaotlusest – oli otsustav element põhikohtuasja kaebaja taotluse rahuldamata jätmisel, siis kuigi need võivad olla üheks võimalikuks faktoriks muude hulgas, mida võidakse arvesse võtta riiki sisenemise taotluse selguse hindamisel, ei saa need minu arvates olla iseenesest riiki lubamisest keeldumise põhjuseks.

53. Tuleb meenutada, et esiteks on direktiivi 2004/114 artikli 7 lõike 1 punktis a esimese üliõpilaste suhtes kohaldatava eritingimusena välja toodud see, et isik peab olema vastu võetud kõrgemasse õppeasutusse õppekursuse läbimiseks. Nii et isegi kui liikmesriikidel on teatav kaalutusõigus nii mõiste „õppeasutus” puhul, pidades silmas direktiivi 2004/114 artikli 2 punktis e toodud mõiste määratlust, kui ka sellisesse õppeasutusse vastuvõtmise tingimuste kindlaksmääramisel, on hinnangu andmine tulevaste üliõpilaste suutlikkusele õpingute läbimiseks tavapäraselt siiski kõrgemate õppeasutuste, mitte diplomaatiliste töötajate ülesanne, mis siiski ei takista liikmesriike kehtestamast siseriiklike õigusnormide raames õppeasutustele kohustust näha kolmandate riikide kodanike vastuvõtu osas ette tingimus, et sooritada tuleb eksam ja tõendada teatavatele haridusalastele nõuetele vastamist²⁶.

54. Teiseks näeb direktiivi 2004/114 artikli 12 lõike 2 punkt b sõnaselgelt ette võimaluse elamisloa mitte pikendada või isegi see tühistada, kui elamisloa omanik ei saavuta oma õpingutes küllaldast edu. See säte võimaldab sanktsioneerida *a posteriori* direktiiviga ette nähtud menetluse võimalikke kuritarvitamisi juhul, kui riiki lubatud isiku tegelik eesmärk liitu sisenemisel ei olnud seal õppimine.

C. Teleoloogiline analüüs

55. Direktiivi 2004/114 teleoloogiline analüüs toetab minu arvates selle õigusakti seni välja pakutud tõlgendust.

24 — Vt kohtuotsus O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika) ja minu ettepanek kohtuasjas Fonnship ja Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punkt 81).

25 — Vt direktiivi 2004/114 põhjendus 8.

26 — Seda tüüpi õigusnormid kehtivad Madalmaades, kus on ette nähtud, et õppeasutused, kes soovivad vastu võtta kolmandate riikide kodanikke, peavad allkirjastama käitumiskodeksi (Gedragcode Internationale Student in het Hoger Onderwijs), mis näeb muu hulgas ette, et õppeasutusel on kohustus määrata ette kindlaks haridusalased nõuded, mis on õppeasutusse vastuvõtu tingimuseks, ja enne vastuvõtmist kontrollida, kas tulevased üliõpilased vastavad neile tingimustele (vt koodeksi artikkel 4, 1. märtsi 2013. aasta redaktsioon). Seda, kas õppeasutus on käitumiskodeksi allkirjastanud, käsitab valitsus õpingute eesmärgil elamisloa väljastamiseks sõnaselgelt vajaliku tingimusena (koodeksi põhjendus 8).

56. Selles osas on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus märkida, et nagu nähtub muu hulgas direktiivi 2004/114 põhjendusest 6, oli selle direktiivi vastuvõtmise eesmärk soov soodustada kolmandate riikide kodanike liikumist liitu õpingute eesmärgil ja seda strateegia raames, mille eesmärk on edendada Euroopa tervikuna maailma tipptasemel piirkonnaks õpingute ja kutseõppe alal²⁷, millel on lisaks ka väline mõõde, kuna see aitab kaasa liidu aluseks olevate inimõiguste, demokraatia ja õigusriigiga seotud väärtuste levikule²⁸.

57. Direktiiv 2004/114 oli kavandatud nii, et nende eesmärkide täitmisele aitab kaasa liikmesriikides nende õigusnormide ühtlustamine, mis reguleerivad kolmandate riikide kodanike õpingute eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimusi, mis läbi soodustatakse nende riiki lubamist²⁹.

58. Direktiivi 2004/114 tõlgendus, mis võimaldab liikmesriigi ametiasutustel tingimusteta kaalutusõigusele tuginedes keelduda õpingute eesmärgil riiki lubamast kolmanda riigi kodanikku, kes on selleks taotluse esitanud, ja seda isegi juhul, kui isik vastab kõigile selle direktiiviga ette nähtud tingimustele ning ei ole direktiiviga ette nähtud menetlust kuritarvitanud, rikub kõnesoleva direktiivi kasulikku mõju ja on takistuseks sellega taotletavate eesmärkide saavutamisele.

V. Ettepanek

59. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Berlini esitatud küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivi 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil artikleid 6, 7 ja 12 tuleks tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevad ametiasutused võivad keelduda õpingute eesmärgil riiki lubamast niisugust kolmanda riigi kodanikku, kes on esitanud neile vastava taotluse, mille nad on läbi vaadanud, üksnes juhul kui see isik ei vasta direktiiviga ette nähtud tingimustele või kui esineb täpseid ja konkreetseid andmeid direktiiviga ette nähtud menetluse kuri- või väärtarvitamise kohta.

27 — Kohtuotsus Somer (C-15/11, EU:C:2012:371, punkt 39). Selle kohta vt ka punktid 1.2, 1.3 ja 1.5 komisjoni 2002. aastal esitatud ettepanekus direktiivi vastuvõtmise kohta, mida on mainitud joonealuses märkuses 20.

28 — Vt punkt 1.3 komisjoni 2002. aastal esitatud ettepanekus direktiivi vastuvõtmise kohta, mida on mainitud joonealuses märkuses 20.

29 — *Ibidem*.