

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 10 september 2014 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2004/114/EG – Artiklarna 6, 7 och 12 – Villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier – En person som uppfyller villkoren i nämnda direktiv nekas inresa – De behöriga myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning”

I mål C 491/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) genom beslut av den 5 september 2013, som inkom till domstolen den 13 september 2013, i målet

**Mohamed Ali Ben Alaya**

mot

**Bundesrepublik Deutschland,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom L. Christie, i egenskap av ombud, biträdd av J. Holmes, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 12 juni 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12 i rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, s. 12).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Mohamed Ben Alaya och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående denna medlemsstats beslut att inte bevilja honom ett studentvisum.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

3 Skälen 6, 7, 14, 15 och 24 i direktiv 2004/114 har följande lydelse:

”(6) En av gemenskapens målsättningar på utbildningsområdet är att verka för att Europa som helhet får en ställning som världsledande expertiscentrum för studier och yrkesutbildning. Ett nyckelinslag i denna strategi är att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom gemenskapen i studiesyfte. En tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning om villkoren för inresa och vistelse utgör också en del av denna strategi.

(7) Migration i de syften som anges i detta direktiv är som princip tillfällig och oberoende av situationen på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och är ömsesidigt berikande för de berörda migranterna, deras ursprungsland och värdmedlemsstaten och den bidrar till en ökad förståelse mellan olika kulturer.

...

(14) Inresa och vistelse för de ändamål som anges i detta direktiv kan vägras på vederbörligen motiverade grunder. Framför allt kan inresa och vistelse vägras om en medlemsstat enligt en bedömning som grundar sig på fakta anser den berörda tredjelandsmedborgaren vara ett potentiellt hot mot allmän ordning och allmän säkerhet. Begreppet allmän ordning kan omfatta en fällande dom för ett allvarligt brott. I detta sammanhang måste det noteras att begreppen allmän ordning och allmän säkerhet också omfattar sådana fall där en tredjelandsmedborgare tillhör eller har tillhört en organisation som stöder terrorism, stöder eller har stött en sådan organisation eller har eller tidigare har haft extremistiska sympatier.

(15) Om medlemsstaterna hyser betänkligheter mot grunderna för ansökan om inresa och vistelse bör de kunna kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma dess samstämmighet, framför allt på grundval av sökandens påtänkta studier, för att på så sätt bekämpa missbruk och felaktig användning av det förfarande som anges i detta direktiv.

...

(24) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av dess omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, får gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

4 I artikel 1 i direktiv 2004/114, med rubriken ”Syfte”, stadgas följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa

- a) villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader, för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete,
- b) reglerna för förfaranden för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för dessa ändamål.”

5 Artikel 3 i detta direktiv har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 3.1 anges att direktivet ”är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för studier” och att “[m]edlemsstaterna [också får] besluta om att tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete”.

6 Artikel 4 i direktivet har rubriken "Gynnsammare bestämmelser". I artikel 4.2 föreskrivs följande:

"Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som omfattas av direktivet."

7 Kapitel II i direktiv 2004/114 har rubriken "Villkor för inresa och vistelse" och består av artiklarna 5–11.

8 Artikel 5 i detta kapitel, med rubriken "Princip", har följande lydelse:

"En tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse enligt detta direktiv är avhängig av att det framgår av handlingarna i ärendet att sökanden uppfyller villkoren i artikel 6 och, beroende på vilken kategori sökanden tillhör, artiklarna 7–11."

9 I artikel 6 i nämnda kapitel, med rubriken "Allmänna villkor", anges följande:

"1. En tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för de ändamål som avses i artiklarna 7–11 skall uppfylla följande villkor:

- a) Sökanden skall uppvisa en giltig resehandling så som denna fastställs i nationell lagstiftning. Medlemsstaten får kräva att resehandlingens giltighetstid minst omfattar den planerade vistelsens längd.
- b) Sökanden skall uppvisa ett tillstånd till den planerade vistelsen från föräldrarna om sökanden är underårig enligt värdmedlemsstatens lagstiftning.
- c) Sökanden skall ha en sjukförsäkring som avser samtliga risker som den berörda medlemsstatens egna medborgare normalt har täckning för.
- d) Sökanden får inte betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.
- e) Om medlemsstaten så begär, skall sökanden förete bevis för att denne har erlagt de avgifter som enligt artikel 20 i detta direktiv krävs för behandlingen av ansökan.

2. Medlemsstaterna skall underlätta förfarandet för inresa och vistelse för de tredjelandsmedborgare som avses i artiklarna 7–11 och som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörligheten till eller inom gemenskapen."

10 Artiklarna 7–11 i kapitel II i direktiv 2004/114 avser särskilda villkor för inresa och vistelse för studerande, elever, oavlönade praktikanter och volontärer. Artikel 7 har rubriken "Särskilda villkor för studerande". Artikel 7.1 har följande lydelse:

"Utöver de allmänna villkoren i artikel 6 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för studier uppfylla följande villkor:

- a) Den studerande skall vara antagen vid en läroanstalt för högre utbildning för att följa ett studieprogram.
- b) Den studerande skall förete de bevis som medlemsstaten kräver på att han under vistelsen kommer att ha tillräckliga tillgångar för att bekosta sitt uppehälle, sina studier och sin återresa. Medlemsstaterna skall offentliggöra det minsta månatliga belopp som krävs för denna bestämmelse, vilket dock inte får påverka medlemsstaternas möjlighet att göra en enskild prövning av varje individuellt fall.
- c) Om medlemsstaten så begär skall den studerande förete bevis på tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket för det studieprogram som han följer.
- d) Om medlemsstaten så begär skall den studerande styrka att han har erlagt de avgifter som läroanstalten kräver."

11 Kapitel III i direktiv 2004/114 har rubriken "Uppehållstillstånd" och innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för var och en av de personkategorier som berörs av direktivet. Artikel 12 i direktivet, med rubriken "Uppehållstillstånd till studerande", har följande lydelse:

”1. Ett uppehållstillstånd skall utfärdas till den studerande för en period på minst ett år, och det får förnyas om innehavaren fortfarande uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7. Om det studieprogram som den studerande följer har en kortare varaktighet än ett år, skall uppehållstillståndet vara giltigt under hela studieperioden.

2 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16 får medlemsstaterna besluta att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd om innehavaren

- a) inte iakttar de begränsningar av tillträde till ekonomisk verksamhet som föreskrivs i artikel 17,
- b) inte gör godtagbara framsteg med sina studier i enlighet med nationell lagstiftning eller administrativ praxis.”

### *Tysk rätt*

12 6 § lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integrering (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), i dess lydelse av den 25 februari 2008 (BGBl. I, s. 162) (nedan kallad AufenthG), har rubriken ”Visum”. I 6 § punkt 3 föreskrivs följande:

”För långvarig vistelse erfordras ett visum för det federala territoriet (nationellt visum), vilket ska ha utfärdats före inresa. Detta visum ska utfärdas i enlighet med gällande föreskrifter om uppehållsrätt, europeiskt uppehållskort, bosättningstillstånd och permanent EU-uppehållstillstånd.”

13 I 16 § punkt 1 AufenthG, med rubriken ”Studier, språkkurser, skolgång”, anges följande:

”En utlänning får beviljas uppehållstillstånd för studier vid en statlig läroanstalt eller en av staten auktoriserad läroanstalt för högre utbildning eller jämförbart utbildningsorgan. Syftet med vistelsen i studiesyfte kan även omfatta studieförberedande språkkurser och studier vid skola för universitetsförberedande studier för utländska studerande (förberedande åtgärder inför universitetsstudier). Uppehållstillstånd för studier får endast utfärdas om utlänningen har antagits vid en läroanstalt. Villkorligt antagande ska härvid vara tillräckligt. Inget bevis på kunskaper i undervisningsspråket ska erfordras om språkkunskaperna redan har beaktats i antagningsbeslutet eller om det föreskrivs att språkkunskaper ska inhämtas inom ramen för studieförberedande åtgärder. Vid det första utfärdandet av uppehållstillstånd och vid en förlängning ska giltighetstiden för uppehållstillståndet för studier vara minst ett år och får inte överskrida två år för studier och studieförberedande åtgärder. Uppehållstillståndet får förlängas om målet för studierna ännu inte har nåtts, och det får förlängas ytterligare för lämplig tidsperiod.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

14 Mohamed Ben Alaya föddes den 19 februari 1989 i Tyskland. Han är tunisisk medborgare. Han lämnade år 1995 Tyskland för att bosätta sig i Tunisien.

15 Efter studentexamen år 2010 skrev Mohamed Ben Alaya in sig vid Tunis universitet för att studera datavetenskap. Samtidigt ansökte han till högre studier i Tyskland. Han har vid flera tillfällen blivit antagen för studier i matematik vid Technische Universität Dortmund. Mohamed Ben Alaya har upprepade gånger ansökt om studentvisum hos behöriga tyska myndigheter för att kunna följa denna utbildning eller den språkundervisning som universitetet anordnar för utlänningar som önskar delta i högre studier vid universitetet. Varje gång har hans ansökan avslagits.

16 Det senaste beslutet att neka honom visum meddelades den 23 september 2011. Som grund för avslaget angavs då tvivel på hans studiemotivation, särskilt hans låga betyg, svaga kunskaper i tyska och att det saknades koppling mellan den sökta utbildningen och hans framtidsplaner inom yrkeslivet.

17 Den 1 november 2011 överklagade Mohamed Ben Alaya detta beslut till den hänskjutande domstolen, i syfte att erhålla ett studentvisum enligt 16 § punkt 1 AufenthG. Han gjorde gällande att han har tillräckliga förkunskaper för att kunna studera matematik och att han under sina studier kommer att försörjas av sin far, som är bosatt i Tyskland.

18 Den hänskjutande domstolen har att pröva frågan huruvida direktiv 2004/114 ger personer rätt

att beviljas ett studentvisum i enlighet med artikel 12, om villkoren för inresa och vistelse i artiklarna 6 och 7 i direktivet är uppfyllda, utan att den nationella myndigheten har något utrymme för skönsmässig bedömning. Den hänskjutande domstolen har härvid påpekat att de tyska domstolarna anser att de nationella myndigheterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning som de kan utnyttja för att vägra att bevilja studentvisum, eftersom villkoren för beviljande av ett sådant visum regleras i 16 § punkt 1 AufenthG.

19 Enligt denna domstol ger direktiv 2004/114 en bindande rätt för tredjelandsmedborgare att inresa i och vistas i en medlemsstat för studier, om dessa villkor är uppfyllda, utan att de statliga myndigheterna förfogar över något utrymme för eget skön vad rör beslutet att bevilja inresa.

20 Under dessa omständigheter beslutade Verwaltungsgericht Berlin att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

”Ger [direktiv 2004/114] upphov till en bindande rätt att beviljas visum för studier och ett därtill knutet uppehållstillstånd enligt artikel 12 i samma direktiv, när villkoren för inresa och vistelse, det vill säga villkoren i artiklarna 6 och 7 [i direktivet], är uppfyllda och det inte finns någon grund för avslag enligt artikel 6.1 d i [samma direktiv]?”

### Prövning av tolkningsfrågan

21 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 12 i direktiv 2004/114 ska tolkas så, att den berörda medlemsstaten måste bevilja en tredjelandsmedborgare inresa när denne önskar vistas där i mer än tre månader för studier, om denne uppfyller villkoren för inresa och vistelse enligt artiklarna 6 och 7 i samma direktiv.

22 Av fast rättspraxis framgår att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, bland annat, dom Koushkaki, C 84/12, EU:C:2013:862, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

23 Vad gäller systematiken i direktiv 2004/114 vill domstolen inledningsvis påpeka att det i artikel 5 i direktivet föreskrivs att en tredjelandsmedborgares rätt till inresa i och vistelse i en medlemsstat är avhängig av att det framgår av handlingarna i ärendet att denne uppfyller både de allmänna villkoren i artikel 6 i nämnda direktiv och – vad avser en tredjelandsmedborgare som ansöker om att få inresa för studier – de särskilda villkoren som avses i artikel 7 i samma direktiv.

24 Medlemsstaterna får särskilt kontrollera huruvida sökanden kan betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan, i den mening som avses i artikel 6.1 d i direktiv 2004/114, jämförd med skäl 14 i samma direktiv, vilket kan utgöra skäl för att vägra en sådan medborgare inresa.

25 Om de allmänna och särskilda villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktivet är uppfyllda, ska medlemsstaten utfärda ett uppehållstillstånd till studerande i enlighet med artikel 12 i samma direktiv.

26 Det ska slutligen noteras att det i artikel 3 i direktiv 2004/114 görs åtskillnad mellan de bestämmelser som rör tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för studier, å ena sidan, och bestämmelserna om tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, å andra sidan. De förra bestämmelserna är tvingande för medlemsstaterna, medan medlemsstaterna har ett utrymme för eget skön vad avser hur de införlivar de senare bestämmelserna. Denna åtskillnad tyder på att lagstiftaren har önskat få till stånd en viss tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om villkoren för inresa och vistelse.

27 Av dessa bestämmelser i direktiv 2004/114 sammantagna framgår att ett uppehållstillstånd med tillämpning av artikel 12 i samma direktiv ska beviljas studenter från tredjeland, om de uppfyller de allmänna och särskilda villkor som uttömmande uppräknas i artiklarna 6 och 7 i direktivet.

28 Vad rör syftet med direktiv 2004/114 framgår det av artikel 1 a, jämförd med skäl 24, att syftet med direktivet är att fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader.

29 Domstolen har härvid redan förklarat att enligt skälen 6 och 7 i direktiv 2004/114 är direktivets syfte att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom unionen i studiesyfte och att syftet härmed är att verka för att Europa får en ställning som världsledande centrum för studier och yrkesutbildning (dom Sommer, C 15/11, EU:C:2012:371, punkt 39). I skäl 6 i nämnda direktiv anges särskilt att en tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning om villkoren för inresa och vistelse utgör en del av denna strategi.

30 Att tillåta en medlemsstat att uppställa fler villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier än dem som framgår av artiklarna 6 och 7 i direktiv 2004/114 skulle strida mot direktivet syfte att underlätta sådana medborgares rörlighet.

31 Det framgår således av systematiken i och målen med direktiv 2004/114 att medlemsstaterna enligt artikel 12 i direktivet är skyldiga att utfärda ett uppehållstillstånd för studier till en sökande som uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktivet, eftersom dessa bestämmelser innehåller en uttömmande uppräkningslista av både de allmänna och särskilda villkor som den som ansöker om ett uppehållstillstånd för studier ska uppfylla och vilka skäl som kan motivera ett avslag på en sådan ansökan.

32 Denna tolkning av artikel 12 i direktiv 2004/114 stöds av den omständigheten att det i artikel 4.2 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska ha möjlighet att anta bestämmelser som är förmånligare för de personer som omfattas av direktivet. Om medlemsstaterna skulle kunna föreskriva fler villkor för inresa och vistelse än dem som framgår av direktiv 2004/114, skulle detta leda till att villkoren för inresa och vistelse för dessa personer blev strängare, vilket strider mot syftet med nämnda artikel 4.2.

33 Enligt direktiv 2004/114 har medlemsstaterna visserligen ett utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar ansökningar om tillstånd för inresa och vistelse. Såsom generaladvokaten har förklarat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande omfattar detta utrymme för skönsmässig bedömning emellertid endast villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktivet samt bedömningen av relevanta omständigheter, i syfte att fastställa om villkoren i ovan nämnda artiklar i direktivet är uppfyllda, däribland frågan huruvida en tredjelandsmedborgare ska vägras inresa på grund av att denne kan betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

34 Vid prövningen av villkoren för inresa och vistelse enligt direktiv 2004/114 är medlemsstaterna vidare enligt skäl 15 i direktivet oförhindrade att kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma ansökans samstämmighet, för att på så sätt bekämpa missbruk och felaktig användning av det förfarande som anges i detta direktiv.

35 I förevarande fall talar uppgifterna från den nationella domstolen för att Mohamed Ben Alaya uppfyller de allmänna och särskilda villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktiv 2004/114. Det ska särskilt påpekas att de tyska myndigheterna inte verkar ha åberopat något skäl som anges i artikel 6.1 d i direktivet mot honom. I en sådan situation som i det nationella målet verkar det således som att ett uppehållstillstånd bör utfärdas av de nationella myndigheterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

36 Tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 12 i direktiv 2004/114 ska tolkas så, att den berörda medlemsstaten måste bevilja en tredjelandsmedborgare inresa när denne önskar vistas där i mer än tre månader för studier, om denne uppfyller de villkor för inresa och vistelse som uttömmande uppräknas i artiklarna 6 och 7 i samma direktiv och om medlemsstaten inte mot denne tredjelandsmedborgare åberopar något av de skäl som uttryckligen anges i nämnda direktiv och som kan motivera ett beslut om avslag på en sådan ansökan.

## **Rättegångskostnader**

37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Artikel 12 i rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för**

**tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete ska tolkas så, att den berörda medlemsstaten måste bevilja en tredjelandsmedborgare inresa när denne önskar vistas där i mer än tre månader för studier, om denne uppfyller de villkor för inresa och vistelse som uttömmande uppräknas i artiklarna 6 och 7 i samma direktiv och om medlemsstaten inte mot denne tredjelandsmedborgare åberopar något av de skäl som uttryckligen anges i nämnda direktiv och som kan motivera ett beslut om avslag på en sådan ansökan.**

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: tyska.