



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

10 септември 2014 година *

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2004/114/ЕО — Членове 6, 7 и 12 — Условията за прием на граждани на трети страни с цел образование — Отказ за прием на лице, отговарящо на предвидените в посочената директива условия — Свобода на преценка на компетентните органи“

По дело C-491/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Berlin (Германия) с акт от 5 септември 2013 г., постъпил в Съда на 13 септември 2013 г., в рамките на производство по дело

Mohamed Ali Ben Alaya

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Пешич, председател на състава, С.Г. Fernlund, А. Ó Caoimh (докладчик), С. Тоадер и Е. Јарашиюнас, съдии,

генерален адвокат: Р. Mengozzi,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за германското правителство, от Т. Henze, в качеството на представител,
- за белгийското правителство, от L. Van den Broeck и С. Pochet, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от N. Grünberg, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от Т. Paradoroulou, в качеството на представител,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

— за правителството на Обединеното кралство, от L. Christie, в качеството на представител, подпомаган от J. Holmes, barrister,

— за Европейската комисия, от G. Wils и M. Condou-Durande, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 юни 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 12 от Директива 2004/114/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност (ОВ L 375, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 94).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Ben Alaya и Bundesrepublik Deutschland по повод отказ на последната да му издаде виза с цел образование.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 6, 7, 14, 15 и 24 от Директива 2004/114 гласят:
 - „(6) Една от целите на Общността в областта на образованието е да се насърчава Европа като цяло в качеството ѝ на световен център на високи постижения в областта на образованието и професионалното обучение. Насърчаването на мобилността на гражданите от трети страни, насочена към Европейската общност с учебна цел, е ключов елемент в тази стратегия. Сближаването на националните законодателства на държавите членки в областта на условията за влизане и пребиваване е негова съставна част.
 - (7) Миграцията, свързана с целите, посочени в настоящата директива, която принципно е временна и независеща от състоянието на пазара на труда в приемащата държава членка, представлява взаимно обогатяване за лицата, които се ползват от нея, техните държави по произход и приемащата държава членка и допринася за поощряване на по-доброто разбиране между културите.
- [...]
- (14) Приемът по смисъла, определен[...] в настоящата директива, може да бъде отказан по надлежно обосновани причини. По-специално приемът може да бъде отказан, ако определена държава членка счете на основата на оценка на фактите, че съответният гражданин на трета страна представлява потенциална заплаха за обществения ред или обществената сигурност. Понятието обществен[...] [ред] може да включва присъда за тежко нарушение. В този контекст следва да се отбележи, че понятията обществен ред и обществена сигурност включват също така случаите, в които гражданите на трети страни принадлежат или са принадлежали към обединение, поддържащо тероризма, тези, които поддържат или са поддържали обединение от този вид или имат или са имали екстремистки замисли.

(15) В случай на съмнение относно основанията на подадената молба за прием държавите членки следва да могат да изискват всякакви необходими доказателства за оценка на нейната съвместимост, и по-специално въз основа на обучението, което заявителят смята да следва, с цел да се избегне злоупотреба или неправилно използване на процедурата, установена в настоящата директива.

[...]

(24) Доколкото целта на настоящата директива, а именно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност, не може, поради своите измерения и въздействие, да се реализира в задоволителна степен от държавите членки поотделно, но може да бъде по-добре реализирана на равнище Общност, последната може да предприеме мерките, предвидени в съответствие с принципа за субсидиарност, както гласи член 5 от Договора. Съгласно принципа за пропорционалност, както е установен в упоменатия член, настоящата директива не надхвърля строго необходимото за постигането на целите ѝ“.

4 Съгласно член 1 от Директива 2004/114, озаглавен „Предмет“:

„Настоящата директива определя:

- а) условията за прием на граждани на трети страни на територията на държавите членки за период над три месеца с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност;
- б) правилата относно процедурите за прием за тези цели на граждани на трети страни на територията на държавите членки“.

5 Член 3 от директивата, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 1, че тя се прилага „по отношение на граждани на трети страни, които кандидатстват за прием на територията на определена държава членка с учебна цел“, и че „[Д]ържавите членки могат също така да решат да прилагат настоящата директива и по отношение на граждани на трети страни, кандидатстващи за прием с цел обмен на ученици, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност“.

6 Член 4 от посочената директива е озаглавен „По-благоприятни разпоредби“ и параграф 2 от него гласи:

„Настоящата директива се прилага, без да накърнява правото на държавите членки да приемат или да прилагат по-благоприятни разпоредби за лицата, за които тя се прилага“.

7 Глава II от Директива 2004/114, озаглавена „Условия на приемане“, включва членове 5—11.

8 Член 5 от директивата, озаглавен „Принцип“, гласи следното:

„Приемането на гражданин на трета страна по реда на настоящата директива подлежи на проверка на неговото досие, която следва да установи дали кандидатът отговаря на условията, определени в член 6, и в зависимост от категорията, в която попада, на членове 7—11“.

9 Съгласно член 6 от посочената директива, озаглавен „Общи условия“:

„1. Гражданинът на трета страна, кандидатстващ да бъде приет за целите, посочени в членове 7—11, следва:

- а) да представи пътнически документ с неизтекъл срок на валидност съгласно националното законодателство. Държавите членки могат да изискват срока на валидност на пътническия документ да обхваща поне предвиждания срок на пребиваване;
- б) в случаите, когато той е малолетен по смисъла на националното законодателство на приемащата държава членка, да представи разрешение от родителите си за предвиждания престой;
- в) да разполага със здравна застраховка, покриваща всички рискове, срещу които гражданите на съответната държава членка обичайно са осигурени в последната;
- г) да не бъде считан за заплаха за обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве;
- д) ако съответната държава членка го изисква, да представи доказателство за платени такси, дължими за разглеждането на молбата му на основание член 20 от настоящата директива.

2. Държавите членки следва да улесняват процедурите за приемане на граждани на трети страни, обхванати от членове 7 — 11, които участват в програми, уреждащи мобилността към или вътре в Общността“.

10 В глава II от Директива 2004/114 членове 7—11 от нея се отнасят до специфичните условия, приложими по отношение на студентите, учениците, стажантите без възнаграждение и доброволците. Член 7 от директивата е озаглавен „Специфични условия, приложими по отношение на студенти“ и предвижда в параграф 1:

„Освен общите условия, посочени в член 6, гражданинът на трета страна, кандидатстващ да бъде приет за учебни цели, следва:

- а) да е приет във висше учебно заведение за провеждане на учебно-образователния курс;
- б) да представи изискваното от държавата членка доказателство за това, че по време на своя престой ще разполага с достатъчно средства за покриване на разноските си за съществуване, учение и завръщане. Държавите членки публикуват минималния размер на месечните средства, който се изисква за целите на настоящата разпоредба, без да се засяга индивидуалното разглеждане на конкретни случаи;
- в) ако държавата членка го изисква, да представи доказателство, че има достатъчни познания по езика, на който се провежда учебната програма, по която ще учи;
- г) ако държавата членка го изисква, да представи доказателство за платената такса за записване, която се изисква от учебното заведение“.

- 11 Глава III от Директива 2004/114, озаглавена „Разрешение за пребиваване“, съдържа разпоредби относно разрешението за пребиваване, издавано на всяка от категориите лица, посочени в директивата. Член 12 от посочената директива е озаглавен „Разрешение за пребиваване, издавано на студенти“ и предвижда:

„1. Разрешение за пребиваване се издава на студента за срок най-малко една година, който е подновяем, ако притежателят му продължава да отговаря на условията, посочени в членове 6 и 7. Ако продължителността на учебно-образователния курс е по-малка от една година, разрешението за престой съответства на срока на учебно-образователния курс.

2. Без да се накърнява член 16, разрешение за пребиваване не може да бъде подновено или може да се оттегли, когато притежателят му:

- а) не спазва наложените ограничения за достъп до стопанска дейност по силата на член 17;
- б) отбелязва недостатъчен напредък в своята учебна дейност съгласно националното законодателство или съгласно административната практика“.

Германското право

- 12 Член 6 от Закона за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на федерална територия (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), в своята редакция от 25 февруари 2008 г. (BGBl. I, стр. 162, наричан по-нататък „AufenthG“) е озаглавен „Виза“ и предвижда в параграф 3:

„Дългосрочното пребиваване изисква притежаването на виза за федералната територия (национална виза), издадена преди влизането на тази територия. Тази виза се издава в съответствие с разпоредбите, които са в сила в областта на разрешението за пребиваване, на европейската синя карта, на разрешението за установяване и на разрешението за постоянно пребиваване в ЕС [...]“.

- 13 Член 16 от посочения закон е озаглавен „Образование, езикови курсове, обучение“ и параграф 1 от него гласи:

„На чужденец може да се издаде разрешение за пребиваване с цел образование в държавно или акредитирано от държавата висше учебно заведение или в подобна образователна структура. Целта на пребиваването за следване на обучение включва свързаните с обучението подготвителни езикови курсове, както и обучението в училище, подготвящо чуждестранни студенти за университетско образование (подготвителни мерки за университетско образование). Разрешението за пребиваване с цел продължаване на образованието се издава само ако чуждият гражданин е приет от учебното заведение, като е достатъчно и условно приемане. Не се изискват никакви доказателства за познания по езика, на който се провежда обучението, ако езиковите познания са били взети предвид във връзка с решението за приемане или е предвидено, че те ще бъдат получени в рамките на подготвителните мерки за образование. При първоначално предоставяне и при продължаване срокът на валидност на разрешението за пребиваване с цел образование не може да бъде по-кратък от една година и не трябва да надхвърля две години за обучението и за подготвителните мерки за обучението; той може да бъде продължен, ако поставената образователна цел още не е достигната и все още е възможно това да стане в подходящ срок“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 14 Г-н Ben Alaya е тунизийски гражданин, роден на 19 февруари 1989 г. в Германия. През 1995 г. той напуска Германия, за да отиде да живее в Тунис.
- 15 През 2010 г. след завършване на средното си образование и след като се записва в университета в Тунис да учи информатика, г-н Ben Alaya прави необходимото, за да може да започне висшето си образование (бакалавърска степен) в Германия. Така той няколко пъти е приет да учи математика в Техническият университет Дортмунд. Г-н Ben Alaya няколкократно подава молби до компетентните германски органи за издаване на студентска виза, за да следва това обучение или езиковото обучение, организирано от университета за чужденците, които желаят да продължат висшето си образование. Всичките тези молби са отхвърлени.
- 16 Последното решение, с което се отказва издаването на виза на г-н Ben Alaya, от 23 септември 2011 г., се основава на съмнения относно мотивацията му да учи, като се вземат предвид незадоволителните оценки, които е получавал преди това, слабите езикови познания по немски език и липсата на връзка между планираното обучение и професионалния му проект.
- 17 На 1 ноември 2011 г. г-н Ben Alaya подава жалба срещу посоченото решение пред запитващата юрисдикция, за да му бъде издадена виза с цел образование на основание член 16, параграф 1 от AufenthG. Той твърди, че познанията му са достатъчни, за да може да продължи образованието си по математика, и че за периода на обучение баща му, който пребивава в Германия, ще го издържа.
- 18 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали в хипотезата, при която посочените в членове 6 и 7 от Директива 2004/114 условия за прием са изпълнени, тази директива дава право на издаване на виза за обучение съгласно член 12 от нея, без да оставя право за преценка на националната администрация. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че германските съдилища предоставят свобода на преценка на националната администрация да откаже издаването на виза с цел образование, условията за чието издаване са уредени в член 16, параграф 1 от AufenthG.
- 19 Според посочената юрисдикция Директива 2004/114 признава право на приемане на граждани на трети страни на територията на държава членка с цел образование, когато са изпълнени посочените условия, без държавните органи да могат да упражняват право на преценка по отношение на решението за приемане.
- 20 При тези условия Verwaltungsgericht Berlin решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Установява ли Директива [2004/114] независимо от преценката на компетентния орган право на издаване на виза с цел образование и съответно на разрешение за пребиваване съгласно член 12 от [посочената директива], когато условията за приемане, тоест условията по членове 6 и 7, са изпълнени и не е налице основание да се откаже прием съгласно член 6, параграф 1, буква г) от [същата] директива?“.

По преюдициалния въпрос

- 21 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 12 от Директива 2004/114 следва да се тълкува в смисъл, че съответната държава членка е длъжна да приеме на територията си гражданин на трета страна, който желае да пребивава на нейна територия повече от три месеца с цел образование, когато този гражданин изпълнява предвидените в членове 6 и 7 от тази директива условия за прием.

- 22 Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейното съдържание, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. по-специално решение Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 23 На първо място, що се отнася до общата структура на Директива 2004/114, преди всичко следва да се отбележи, че член 5 от нея предвижда, че приемането по реда на посочената директива на гражданин на трета страна на територията на държава членка подлежи на проверка на неговото досие, която следва да установи, че кандидатът едновременно отговаря на общите условия, определени в член 6 от директивата, и поради това че е гражданин на трета страна, който иска да бъде приет с цел образование — на специфичните условия, предвидени в член 7 от директивата.
- 24 Държавите членки могат по-специално да проверят на основание член 6, параграф 1, буква г) от Директива 2004/114, разглеждан във връзка със съображение 14 от нея, дали съществуват причини за наличие на заплахата за обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, които могат да обосноват отказ за прием на такъв гражданин.
- 25 По-нататък, когато общите и специфичните условия, предвидени в членове 6 и 7 от посочената директива са изпълнени, държавата членка издава разрешение за пребиваване на студент съгласно член 12 от същата директива.
- 26 На последно място следва да се отбележи, че член 3 от Директива 2004/114 прави разграничение между разпоредбите за граждани на трети страни, които кандидатстват за прием на територията на определена държава членка с учебна цел, от една страна, и от друга страна, разпоредбите за граждани на трети страни, кандидатстващи за прием с цел обмен на ученици, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност. Докато първите посочени разпоредби са задължителни за държавите членки, транспонирането на вторите е предоставено в дискреционните им правомощия. Това разграничаване е индигия за търсене на определено равнище на сближаване на националните законодателства на държавите членки в областта на условията за влизане и пребиваване.
- 27 Следователно от паралелния прочит на тези разпоредби от Директива 2004/114 е видно, че съгласно член 12 от нея разрешение за пребиваване следва да се издаде на студенти от трети страни, ако те отговарят на общите и специфичните условия, изброени изчерпателно в членове 6 и 7 от директивата.
- 28 На второ място, що се отнася до целите на Директива 2004/114, от член 1, буква а) във връзка със съображение 24 от нея е видно, че тази директива цели да определи условията за прием на граждани на трети страни на територията на държавите членки за период над три месеца с цел образование.
- 29 В това отношение Съдът вече е отбелязал, че съгласно съображения 6 и 7 от Директива 2004/114 тя има за цел да насърчава мобилността на студентите, които са граждани на трети страни, насочена към Европейския съюз с учебна цел; тази мобилност има за цел да насърчава Европа в качеството ѝ на световен център на високи постижения в областта на образованието и професионалното обучение (решение Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, т. 39). По-специално съображение 6 от тази директива посочва, че сближаването на националните законодателства на държавите членки в областта на условията за влизане и пребиваване е част от постигането на тази цел.

- 30 Да се позволи обаче на дадена държава членка да въвежда по отношение на приема на граждани на трети страни с цел образование допълнителни условия към предвидените в членове 6 и 7 от Директива 2004/114, би било в противоречие с посочената в директивата цел да се насърчава мобилността на тези граждани.
- 31 Поради това от общата структура и целите на Директива 2004/114 следва, че съгласно член 12 от нея държавите членки са длъжни да издадат разрешение за пребиваване с цел образование на кандидати, които отговарят на посочените в членове 6 и 7 от нея изисквания, доколкото тези разпоредби изчерпателно предвиждат както общите и специфичните условия, които следва да изпълнява кандидатът за разрешение за престой с цел образование, така и причините, които могат да обосноват отказ за приемането му.
- 32 Освен това подобно тълкуване на член 12 от Директива 2004/114 се потвърждава от предвидената в член 4, параграф 2 от директивата възможност държавите членки да приемат по-благоприятни разпоредби за лицата, за които тя се прилага. Да се приеме обаче, че на държавите членки може да се наложи да предвидят и други условия за приемане, различни от предвидените в Директива 2004/114, би довело до стесняване на условията за прием на тези лица, което противоречи на целта на посочения член 4, параграф 2.
- 33 Вярно е, че Директива 2004/114 признава на държавите членки свобода на преценка при проверката на молбите за приемане. Следва обаче да се подчертае, че както посочва генералният адвокат в точка 49 от заключението си, свободата на действие, с която разполагат националните органи, се отнася единствено до условията, предвидени в членове 6 и 7 от тази директива, и във връзка с това до оценката на фактите, които са от значение, за да се определи дали условията, установени в посочените членове, са изпълнени, и по-специално дали приемането на гражданин на трета страна не се допуска поради причини, свързани с наличието на заплахата за обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве.
- 34 Ето защо в рамките на проверката на условията за прием въз основа на Директива 2004/114 нищо не пречатства държавите членки съгласно съображение 15 от директивата да изискват всякакви необходими доказателства за оценка на съвместимостта на молбата за прием с цел да се избегне злоупотреба или неправилно използване на процедурата, установена в посочената директива.
- 35 В конкретния случай от преписката, с която Съдът разполага, изглежда, че в главното производство г-н Ben Alaya изпълнява общите и специфичните условия, предвидени в членове 6 и 7 от Директива 2004/114. По-специално изглежда, че германските органи не изтъкват спрямо него съображения, съдържащи се в член 6, параграф 1, буква г) от тази директива. Следователно в случай като разглеждания в главното производство би следвало да му бъде издадено разрешение за пребиваване, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 36 Предвид изложените съображения на поставения въпрос трябва да се отговори, че член 12 от Директива 2004/114 следва да се тълкува в смисъл, че съответната държава членка е длъжна да приеме на територията си гражданин на трета страна, който желае да пребивава на нейна територия повече от три месеца с цел образование, когато този гражданин изпълнява условията за прием, изчерпателно предвидени в членове 6 и 7 от директивата, и тази държава членка не изтъква спрямо него някоя от изрично посочените в директивата причини, които обосновават отказ за издаване на разрешение за пребиваване.

По съдебните разноси

- 37 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 12 от Директива 2004/114/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност следва да се тълкува в смисъл, че съответната държава членка е длъжна да приеме на територията си гражданин на трета страна, който желае да пребивава на нейна територия повече от три месеца с цел образование, когато този гражданин изпълнява условията за прием, изчерпателно предвидени в членове 6 и 7 от директивата, и тази държава членка не изтъква спрямо него някоя от изрично посочените в директивата причини, които обосновават отказ за издаване на разрешение за пребиваване.

Подписи