



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

10. rujna 2014.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2004/114/EZ – Članci 6., 7. i 12. – Uvjeti za prihvatanje državljanima trećih zemalja u svrhu studija – Odbijanje prihvata osobe koja udovoljava uvjetima predviđenima navedenom direktivom – Diskrecijska ovlast nadležnih tijela“

U predmetu C-491/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio le Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka), odlukom od 5. rujna 2013., koju je Sud zaprimio 13. rujna 2013., u postupku

**Mohamed Ali Ben Alaya**

protiv

**Bundesrepublik Deutschland,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i C. Pochet, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, L. Christie, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Holmesa, *barrister*,

\* Jezik postupka: njemački.

— za Europsku komisiju, G. Wils i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. lipnja 2014.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. Direktive Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih zemalja u svrhu studija, razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva (SL L 375, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 78.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između M. Ben Alaya i Bundesrepublik Deutschland u pogledu odbijanja potonje da mu izda vizu u svrhu studija.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uvodne izjave 6., 7., 14., 15. i 24. Direktive 2004/114 određuju:
  - „(6) Jedan od ciljeva djelovanja Zajednice u području obrazovanja jest promicanje Europe u cjelini kao svjetskog središta izvrsnosti za studije i strukovnu izobrazbu. Promicanje mobilnosti državljana trećih zemalja u Zajednicu u svrhe studiranja, ključni je čimbenik u toj strategiji. Njen je dio i usklađivanje nacionalnih zakonodavstava država članica o uvjetima ulaska i boravka.
  - (7) Migracija u svrhe predviđene ovom Direktivom, koja je po definiciji privremena i ne ovisi o situaciji na tržištu rada u državi domaćinu, predstavlja oblik uzajamnog obogaćivanja za migrante, njihovu zemlju podrijetla, državu članicu domaćina te pomaže u promicanju boljeg razumijevanja među kulturama.
- [...]
- (14) Prihvat u svrhe utvrđene ovom Direktivom može biti odbijen na osnovi opravdanih razloga. Prihvat se posebno može odbiti ako država članica smatra, na osnovi procjene činjenica, da određeni državljanin treće države predstavlja moguću prijetnju općem interesu i javnoj sigurnosti. Pojam općeg interesa može obuhvaćati presudu za počinjeno teško kazneno djelo. U tom smislu treba napomenuti da pojmovi opći interes i javna sigurnost obuhvaćaju i slučajeve u kojima državljanin treće države pripada ili je pripadao udrugama koje podupiru terorizam, podupru ili su podupirale takve udruge, ili ima ili je imao ekstremistička usmjerenja.
- (15) U slučaju dvojbi u vezi osnova zahtjeva za prihvat, države članice trebale bi imati mogućnost traženja svih potrebnih dokaza za procjenu njene vjerodostojnosti, posebno na osnovi studija koje je predložio podnositelj zahtjeva, s ciljem sprečavanja zlouporabe i pogrešne uporabe postupaka utvrđenih u ovoj Direktivi.
- [...]
- (24) Budući da države članice ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti ciljeve ove Direktive, a posebno određivanje uvjeta prihvata državljana trećih zemalja u svrhe studija, razmjene učenika, neplaćene izobrazbe i dobrovoljnog rada, već se oni zbog svoj opsega ili učinaka mogu bolje

ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može usvojiti mjere, sukladno načelu supsidijarnosti, kako je utvrđeno u članku 5. Ugovora. Sukladno načelu proporcionalnosti utvrđenome u tome članku, ova Direktiva ne izlazi iz okvira onoga što je potrebno za postizanje tog cilja.“

4 Na temelju članka 1. Direktive 2004/114, naslovljenog „Predmet“:

„Svrha je ove Direktive odrediti:

- (a) uvjete za prihvata državljanina treće države na državno područje država članica na razdoblje duže od tri mjeseca u svrhe studija, razmjene učenika, neplaćene izobrazbe i dobrovoljnog rada;
- (b) pravila za postupke prihvata državljanina trećih zemalja na državno područje država članica u te svrhe.“

5 Članak 3. te direktive naslovljen „Područje primjene“ u svom stavku 1. predviđa da se primjenjuje „na državljane trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za prihvata na državno područje države članice u svrhe studija“ i da „države članice mogu odlučiti hoće li ovu Direktivu primjenjivati i na državljane trećih zemalja koji podnesu zahtjev za prihvata u svrhe razmjene učenika, neplaćene izobrazbe ili dobrovoljnog rada“.

6 Članak 4. te direktive naslovljen „Povoljnije odredbe“ u svom stavku 2. određuje:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje pravo država članica da donesu ili zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju.“

7 Poglavlje II. Direktive 2004/114 naslovljeno „Uvjeti prihvata“ sadrži članke 5. do 11.

8 Članak 5. tog poglavlja naslovljen „Načelo“ glasi:

„Prihvata državljanina treće države na temelju ove Direktive podliježe provjeri pisanih dokaza koji pokazuju da udovoljava uvjetima utvrđenim u članku 6. i s člancima od 7. do 11. koji se primjenjuju na relevantnu kategoriju.“

9 Na temelju članka 6. tog poglavlja naslovljenog „Opći uvjeti“:

„Državljanin treće države koji podnese zahtjev za prihvata u svrhe utvrđene u člancima 7. do 11.:

- (a) mora predložiti valjanu putnu ispravu sukladno nacionalnom zakonodavstvu. Države članice mogu zahtijevati da rok važenja putne isprave obuhvaća najmanje trajanje planiranog boravka;
- (b) ako je osoba maloljetna na temelju nacionalnog zakonodavstva države članice domaćina, mora predložiti suglasnost roditelja za planirani boravak;
- (c) mora imati zdravstveno osiguranje koje uključuje sve rizike protiv kojih su obično osigurani državljani određene države članice;
- (d) ne smije se smatrati prijetnjom općem interesu, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju;
- (e) mora osigurati dokaz, ako to traži država članica, da je platio pristojbu za obradu zahtjeva na temelju članka 20.

2. Države članice olakšavaju postupke prihvata za državljane trećih zemalja iz članaka 7. do 11. koji sudjeluju u programima Zajednice za jačanje mobilnosti prema ili unutar Zajednice.“

- 10 Članci 7. do 11. Poglavlja II. Direktive 2004/114 odnose se na posebne uvjete primjenjive na studente, učenike, neplaćene pripravnike i dobrovoljce. Članak 7. te direktive naslovljen „Posebni uvjeti za studente“ u svojem stavku 1. određuje:

„Uz opće uvjete iz članka 6., državljanin treće države koji je podnio zahtjev za prihvata u svrhe studija:

- (a) mora biti primljen na visokoškolsku ustanovu s ciljem pohađanja studijskog programa;
  - (b) mora predložiti dokaze koje zahtijeva država članica da će tijekom boravka imati dostatna sredstva za uzdržavanje, troškove studija i povratak. Države članice javno objavljuju minimalna mjesečna sredstva potrebna u svrhe ove odredbe, ne dovodeći u pitanje pojedinačna razmatranja svakoga slučaja;
  - (c) mora predložiti dokaze, ako to traži država članica, dostatnog znanja jezika za studijski program koji je upisao;
  - (d) mora predložiti dokaz, ako to traži država članica, da je platio pristojbe koje zaračunava ustanova.“
- 11 Poglavlje III. Direktive 2004/114 naslovljeno „Dozvola boravka“ sadrži odredbe koje se odnose na dozvolu boravka izdanu svakoj od kategorija osoba obuhvaćenih tom direktivom. Članak 12. te direktive naslovljen „Dozvola boravka za studente“ predviđa:

„1. Dozvola boravka se izdaje studentu na razdoblje od najmanje godinu dana s mogućnošću produženja ako vlasnik i dalje udovoljava uvjetima iz članka 6. i 7. Ako studij traje manje od godinu dana, dozvola boravka ima rok važenja za razdoblje trajanja studijskog programa.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 16., produženje dozvole boravka može biti odbijeno ili se odobrenje otkazuje ako vlasnik:

- (a) na poštuje ograničenja u vezi s pristupom gospodarskim djelatnostima na temelju članka 17.;
- (b) ne postiže zadovoljavajući napredak u studiju sukladno nacionalnom zakonodavstvu ili upravnoj praksi.“

#### *Njemačko pravo*

- 12 Članak 6., naslovljen „Viza“, Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, u daljnjem tekstu: AufenthG), u svojoj verziji od 25. veljače 2008. (BGBl. I, str. 162.), u svom stavku 3., predviđa:

„Za dugotrajne boravke potrebno je ishoditi vizu za savezno područje (nacionalnu vizu), koja mora biti izdana prije ulaska na isto. Ta se viza izdaje sukladno s važećim propisima u području dozvola boravka, europske plave karte, dozvole poslovnog nastana i dozvole trajnog boravka EU-a. [...]“

- 13 Članak 16. tog zakona, naslovljen „Studij, tečajevi jezika, školovanje“, u svom stavku 1. određuje:

„Stranac može ishoditi dozvolu boravka u svrhu studija na državnoj visokoškolskoj ustanovi, odnosno na onoj koju je država odobrila ili na usporedivoj ustanovi za osposobljavanje. Boravak za potrebe studija uključuje boravak u svrhu pripremnih tečajeva jezika, kao i pohađanja pripreme škole za sveučilišni studij za strane studente (pripreme za sveučilišni studij). Dozvola boravka u svrhu studija može se izdati samo ako je strani državljanin primljen u obrazovnu ustanovu, za što je dovoljan uvjetni prijem. Nije potreban dokaz poznavanja jezika na kojem se izvodi nastava, ako je ono već uzeto u obzir

prilikom odlučivanja o prijemu ili ako je predviđeno da će se steći tijekom priprema za studij. Prilikom prvog odobravanja, kao i kod produženja, trajanje valjanosti dozvole boravka u svrhu studija iznosi najmanje godinu dana i ne može premašiti dvije godine za studij i pripreme; ona se može produžiti ako još nije postignut cilj obrazovanja, a postoji mogućnost da se on postigne u dogledno vrijeme.“

### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

- 14 M. Ben Alaya, rođen 19. veljače 1989. u Njemačkoj, tuniški je državljan. Njemačku je napustio 1995. da bi otišao živjeti u Tunis.
- 15 Nakon što je 2010. maturirao i upisao se na studij informatike na sveučilištu u Tunisu, M. Ben Alaya poduzeo je korake za dobivanje pristupa visokom obrazovanju u Njemačkoj. Tako je nekoliko puta primljen na studij matematike na Technische Universität Dortmund. M. Ben Alaya podnio je više zahtjeva pred nadležnim njemačkim tijelima za studentsku vizu u svrhu sudjelovanja u tom programu, odnosno jezičnoj naobrazbi koju to sveučilište organizira za strance koji žele pristup visokom obrazovanju. Svi su njegovi zahtjevi bili odbijeni.
- 16 Posljednja odluka o odbijanju izdavanja vize M. Ben Alayi od 23. rujna 2011. temelji se na sumnjama u njegov razlog za studiranje, osobito uzimajući u obzir loš prosjek ocjena, slabo poznavanje njemačkog jezika i nepostojanje veze između željene naobrazbe i profesionalnih planova.
- 17 M. Ben Alaya pokrenuo je 1. studenoga 2011. postupak pred sudom koji je uputio zahtjev tužbom protiv navedene odluke s ciljem dobivanja vize u svrhu studija na temelju članka 16. stavka 1. AufenthG-a. On ističe da je njegovo znanje dovoljno za pohađanje studija matematike i da će ga za vrijeme trajanja studija uzdržavati otac, koji boravi u Njemačkoj.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev pita se, pod pretpostavkom da je udovoljeno uvjetima za prihvrat propisanim u člancima 6. i 7. Direktive 2004/114, daje li ta direktiva pravo na izdavanje vize u svrhu studija na temelju članka 12., ne ostavljajući nacionalnim upravnim tijelima diskrecijske ovlasti. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da su njemački sudovi dodijelili nacionalnoj upravi diskrecijski prostor za odbijanje izdavanja vize u svrhu studija, s obzirom na to da uvjete za izdavanje te vize uređuje članak 16. stavak 1. AufenthG-a.
- 19 Prema tom sudu, Direktiva 2004/114 priznaje pravo pristupa državljanima trećih zemalja na državno područje države članice u svrhu studija ako je udovoljeno spomenutim uvjetima, bez mogućnosti za državna tijela da izvršavaju diskrecijske ovlasti u pogledu odluke o prihvatu.
- 20 U tim je uvjetima Verwaltungsgericht Berlin odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Utemeljuje li Direktiva [2004/114] pravo na izdavanje vize u svrhu studija i odgovarajuće dozvole boravka sukladno s člankom 12. te direktive, ako je udovoljeno uvjetima za prihvrat, odnosno uvjetima iz članaka 6. i 7. [te direktive], i ako ne postoji razlog za odbijanje pristupa na temelju članka 6. stavka 1. točke (d) [iste] direktive?“

### **O prethodnom pitanju**

- 21 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. Direktive 2004/114 tumačiti u smislu da je dotična država članica obvezna prihvatiti na svoje državno područje državljanina treće zemlje koji na njemu želi boraviti više od tri mjeseca u svrhu studija kada taj državljanin udovoljava uvjetima prihvata predviđenima u člancima 6. i 7. te direktive.

- 22 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe već i njen kontekst te cilj propisa čijih je ta odredba dio (vidjeti osobito presudu Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 23 U prvom redu, što se tiče opće strukture Direktive 2004/114, najprije valja istaknuti da njen članak 5. predviđa da prihvati državljanina treće države na državno područje države članice na temelju ove direktive podliježe provjeri pisanih dokaza koji pokazuju da on udovoljava uvjetima utvrđenima u članku 6. te direktive i, u slučaju državljanina trećih zemalja koji traži prihvati u svrhu studija, posebnim uvjetima predviđenim u članku 7. iste direktive.
- 24 Države članice mogu napose provjeriti postoje li razlozi na temelju članka 6. stavka 1. točke (d) Direktive 2004/114 tumačeni u kontekstu uvodne izjave 14. te direktive, vezani uz postojanje prijetnje općem interesu, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju, koji mogu opravdati odbijanje prihvata takvog državljanina.
- 25 Nadalje, ako je udovoljeno općim i posebnim uvjetima utvrđenima u člancima 6. i 7. navedene direktive, država članica izdaje studentu dozvolu boravka u skladu s člankom 12. te iste direktive.
- 26 Naposljetku, valja napomenuti da članak 3. Direktive 2004/114 razlikuje, s jedne strane, odredbe o državljanima trećih zemalja koji traže prihvati na državno područje države članice u svrhu studija i, s druge strane, odredbe o državljanima trećih zemalja koji traže prihvati u svrhu razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva. Iako su prve odredbe obvezne za države članice, prenošenje drugih prepušteno je njihovim diskrecijskim ovlastima. Ta razlika upućuje na pronalaženje određene razine usklađivanja nacionalnih zakonodavstava država članica u području uvjeta za ulazak i boravak.
- 27 Prema tome, iz zajedničkog tumačenja tih odredbi Direktive 2004/114 i uz primjenu njenog članka 12. proizlazi da se studentima iz trećih zemalja mora izdati dozvola boravka ako su udovoljili općim i posebnim uvjetima taksativno navedenima u člancima 6. i 7. te direktive.
- 28 Kao drugo, što se tiče ciljeva Direktive 2004/114, iz njenog članka 1. točke (a), tumačenog zajedno s njenom uvodnom izjavom 24., proizlazi da je cilj te direktive odrediti uvjete prihvata državljanina trećih zemalja na državno područje država članica u svrhu studija u trajanju duljem od tri mjeseca.
- 29 U tom pogledu, Sud je već utvrdio kako je, sukladno s uvodnim izjavama 6. i 7. Direktive 2004/114, cilj iste pogodovati mobilnosti studenata državljanina trećih zemalja u odnosu na odredišta Unije u svrhu obrazovanja, s obzirom na to da je cilj te mobilnosti promidžba Europe kao svjetskog središta izvrsnosti za studij i profesionalno osposobljavanje (presuda Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, t. 39.). Osobito uvodna izjava 6. navedene direktive određuje kako je jedan od njenih ciljeva i usklađivanje nacionalnih zakonodavstava država članica o uvjetima ulaska i boravka.
- 30 Međutim, dopuštanje državi članici da u pogledu prihvata državljanina trećih zemalja u svrhu studija uvede dodatne uvjete uz one predviđene u člancima 6. i 7. Direktive 2004/114 protivno je cilju te direktive koji teži tome da pogoduje mobilnosti takvih državljanina.
- 31 Prema tome, iz opće strukture i ciljeva Direktive 2004/114 proizlazi da su prilikom primjene članka 12. te direktive države članice obvezne izdati dozvolu boravka u svrhu studija podnositelju zahtjeva koji je udovoljio uvjetima iz članka 6. i 7. navedene direktive jer te odredbe taksativno predviđaju opće i posebne uvjete koje podnositelj zahtjeva za dozvolu boravka u svrhu studija treba ispuniti, kao i razloge koji mogu opravdati odbijanje prihvata potonjeg.



- 32 Nadalje, takvo tumačenje članka 12. Direktive 2004/114 potvrđuje mogućnost predviđenu u njenom članku 4. stavku 2., prema kojem države članice mogu donijeti odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju. Međutim, treba uzeti u obzir da bi države članice mogle dodati uvjete za prihvata različite od onih koji su predviđeni Direktivom 2004/114., što bi moglo dovesti do postroženja uvjeta za te osobe, a to bi bilo protivno cilju navedenog članka 4. stavka 2.
- 33 Točno je da Direktiva 2004/114 priznaje državama članicama diskrecijsku ovlast prilikom ispitivanja zahtjeva za prihvata. Međutim, važno je istaknuti da se, kao što je napomenuo i nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, manevarski prostor nacionalnih tijela odnosi samo na uvjete predviđene u člancima 6. i 7. te direktive kao i, u tom kontekstu, na ocjenu relevantnih činjenica u cilju određivanja jesu li zadovoljeni uvjeti iz tih članaka i osobito postoje li razlozi koji se protive prihvatu državljanina trećih zemalja, a koji se odnose na prijetnju općem interesu, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju.
- 34 Prema tome, u kontekstu ispitivanja uvjeta prihvata na temelju Direktive 2004/114, države članice ništa ne sprečava da sukladno uvodnoj izjavi 15. te direktive zahtijevaju sve potrebne dokaze za ocjenu koherentnosti zahtjeva za prihvata kako bi izbjegle zlouporabu postupka ustanovljenog tom direktivom.
- 35 U ovom slučaju, čini se da iz spisa kojim Sud raspolaže u glavnom predmetu proizlazi da M. Ben Alaya udovoljava općim i posebnim uvjetima predviđenima u člancima 6. i 7. Direktive 2004/114. Osobito, njemačka se tijela ne mogu protiv njega pozvati ni na jedan razlog iz članka 6. stavka 1. točke (d). Stoga, u situaciji poput ove iz glavnog postupka, čini se da mu nacionalna tijela moraju izdati dozvolu boravka, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.
- 36 Imajući u vidu prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 12. Direktive 2004/114 treba tumačiti u smislu da je dotična država članica obvezna na svoje državno područje prihvatiti državljanina treće zemlje koji na njemu želi boraviti dulje od tri mjeseca u svrhu studija jer taj državljanin udovoljava uvjetima za prihvata koje taksativno predviđaju članci 6. i 7. te direktive i jer se država protiv njega ne poziva ni na jedan od u direktivi izričito navedenih razloga koji opravdavaju odbijanje dozvole boravka.

### **Troškovi**

- 37 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**Članak 12. Direktive Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljanina trećih zemalja u svrhu studija, razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva treba tumačiti u smislu da je dotična država članica obvezna na svoje državno područje prihvatiti državljanina treće zemlje koji na njemu želi boraviti dulje od tri mjeseca u svrhu studija jer taj državljanin udovoljava uvjetima za prihvata koje taksativno predviđaju članci 6. i 7. te direktive i jer se država protiv njega ne poziva ni na jedan od u direktivi izričito navedenih razloga koji opravdavaju odbijanje dozvole boravka.**

Potpisi