



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

10 de setembro de 2014*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Diretiva 2004/114/CE — Artigos 6.º, 7.º e 12.º — Condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos — Recusa de admissão de uma pessoa que cumpre as condições previstas na referida diretiva — Margem de apreciação das autoridades competentes»

No processo C-491/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE pelo Verwaltungsgericht Berlin (Alemanha), por decisão de 5 de setembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de setembro de 2013, no processo

Mohamed Ali Ben Alaya

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (relator), C. Toader e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e C. Pochet, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,
- em representação do Governo grego, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo do Reino Unido, por L. Christie, na qualidade de agente, assistido por J. Holmes, barrister,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Wils e M. Condou-Durande, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de junho de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 12.º da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado (JO L 375, p. 12).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe M. Ben Alaya à Bundesrepublik Deutschland a respeito da recusa por parte desta de conceder-lhe um visto para efeitos de estudos.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 6, 7, 14, 15 e 24 da Diretiva 2004/114 têm a seguinte redação:
 - «(6) Um dos objetivos da Comunidade no domínio da educação consiste em promover a Europa no seu conjunto, enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional. Promover a mobilidade dos nacionais de países terceiros para a Comunidade, para efeitos de estudos, constitui um elemento-chave desta estratégia. A aproximação das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de residência é um dos seus elementos integrantes.
 - (7) As migrações para os efeitos enunciados na presente diretiva, por princípio temporárias e independentes da situação do mercado de trabalho no país de acolhimento, constituem uma forma de enriquecimento recíproco para os migrantes que delas beneficiam, para o seu país de origem e para o Estado-Membro de acolhimento, contribuindo para a promoção da compreensão intercultural.
- [...]
- (14) A admissão para os efeitos enunciados na presente diretiva pode ser recusada por motivos devidamente justificados. Em particular, poderá ser recusada se um Estado-Membro considerar, com base numa avaliação dos factos, que o nacional de país terceiro em causa representa uma potencial ameaça para a ordem pública ou a segurança pública. O conceito de ordem pública pode abranger uma condenação por prática de crime grave. Neste contexto, cabe assinalar que os conceitos de ordem e segurança pública abrangem os casos em que o nacional de um país terceiro pertença ou tenha pertencido a uma associação que apoie o terrorismo, apoie ou tenha apoiado uma associação desse tipo, ou tenha ou tenha tido aspirações de carácter extremista.

(15) Caso haja dúvidas a respeito dos fundamentos do pedido de admissão, os Estados-Membros deverão poder exigir todas as provas necessárias à apreciação da sua coerência, em função concretamente dos estudos que o requerente se propõe efetuar, a fim de combater a utilização abusiva e indevida do procedimento estabelecido na presente diretiva.

[...]

(24) Dado que os objetivos da presente diretiva, nomeadamente determinar as condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, devido à sua dimensão ou efeitos, ser melhor alcançados ao nível comunitário, a Comunidade pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado nesse artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir esses objetivos.»

4 O artigo 1.º da Diretiva 2004/114, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva tem por objeto definir:

- a) As condições de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros por um período superior a três meses, para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado;
- b) As regras respeitantes aos procedimentos de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros para os referidos efeitos.»

5 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 1, que esta é aplicável «aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para efeitos de estudos» e que «[o]s Estados-Membros podem igualmente decidir aplicar a presente diretiva aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para efeitos de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado».

6 O artigo 4.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições mais favoráveis», dispõe no seu n.º 2:

«A presente diretiva não prejudica o direito dos Estados-Membros de adotarem ou manterem disposições mais favoráveis às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.»

7 O capítulo II da Diretiva 2004/114, sob a epígrafe «Condições de admissão», compreende os artigos 5.º a 11.º

8 O artigo 5.º desta diretiva, sob a epígrafe «Princípio», tem a seguinte redação:

«A admissão dos nacionais de países terceiros ao abrigo da presente diretiva fica sujeita à verificação de provas documentais que demonstrem que essas pessoas preenchem as condições previstas no artigo 6.º e, consoante a categoria em causa, nos artigos 7.º a 11.º»

- 9 O artigo 6.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Condições gerais», dispõe:
- «1. Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para os efeitos previstos nos artigos 7.º a 11.º devem:
- a) apresentar um documento de viagem válido, nos termos da legislação nacional. Os Estados-Membros podem exigir que o período de validade do documento de viagem cubra pelo menos a duração prevista da estadia;
 - b) no caso de serem menores de idade nos termos da legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento, apresentar uma autorização parental para a estadia prevista;
 - c) dispor de um seguro de doença para todos os riscos habitualmente cobertos em relação aos nacionais do Estado-Membro em questão;
 - d) não ser considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública;
 - e) se o Estado-Membro em causa o exigir, apresentar prova do pagamento da taxa fixada para o tratamento do pedido, nos termos do artigo [20.º] da presente diretiva.
2. Os Estados-Membros deverão facilitar o processo de admissão dos nacionais de países terceiros referidos nos artigos 7.º a 11.º que participem em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia ou no seu interesse.»
- 10 No capítulo II da Diretiva 2004/114, os seus artigos 7.º a 11.º dizem respeito às condições específicas aplicáveis aos estudantes do ensino superior, aos estudantes do ensino secundário, aos estagiários não remunerados e aos voluntários. O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Condições específicas aplicáveis aos estudantes do ensino superior», dispõe no seu n.º 1:
- «Para além das condições gerais referidas no artigo 6.º, os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para efeitos de estudos deverão:
- a) ter sido aceites por um estabelecimento de ensino superior para efetuar um programa de estudos;
 - b) fornecer a prova solicitada por um Estado-Membro de que disporão durante a sua estadia de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estudos e de regresso. Os Estados-Membros tornarão público o montante mínimo dos recursos mensais exigidos para efeitos da presente disposição, sem prejuízo do exame individual de cada caso;
 - c) se o Estado-Membro o exigir, apresentar provas de que possuem conhecimentos suficientes da língua do programa de estudos frequentado;
 - d) se o Estado-Membro o exigir, apresentar prova do pagamento das propinas exigidas pelo estabelecimento.»
- 11 O capítulo III da Diretiva 2004/114, sob a epígrafe «Autorizações de residência», contém disposições relativas às autorizações de residência emitidas para cada categoria de pessoas a que é aplicável a mesma diretiva. O artigo 12.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Autorização de residência emitida para estudantes do ensino superior», prevê:
- «1. Será emitida uma autorização de residência para o estudante do ensino superior por um período igual ou superior a um ano, renovável se o seu titular continuar a preencher as condições estabelecidas nos artigos 6.º e 7.º Se a duração do programa de estudos for inferior a um ano, a autorização de residência deverá cobrir o período de estudos.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 16.º, uma autorização de residência poderá não ser renovada ou ser retirada no caso de o seu titular:

- a) não respeitar os limites impostos ao acesso a atividades económicas, nos termos do artigo 17.º da presente diretiva;
- b) não progredir de forma aceitável nos seus estudos, em conformidade com a legislação ou com a prática administrativa nacional.»

Direito alemão

- 12 O § 6 da Lei relativa à permanência, ao trabalho e à integração dos estrangeiros no território federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), na sua versão de 25 de fevereiro de 2008 (BGBl. I, p. 162, a seguir «AufenthG»), sob a epígrafe «Visto», prevê no seu n.º 3:

«Para efeitos de permanência de longa duração, é necessário um visto para o território federal (visto nacional), que deve ser obtido antes da entrada no território. Este visto é concedido em conformidade com as regras em vigor em matéria de autorização de residência, cartão azul UE, autorização de estabelecimento e autorização de residência permanente UE. [...]»

- 13 O § 16 da referida lei, sob a epígrafe «Estudos, cursos de línguas, escolaridade», dispõe no seu n.º 1:

«Pode ser concedida a um estrangeiro uma autorização de residência para estudar num estabelecimento de ensino superior estatal ou reconhecido pelo Estado ou num organismo de formação comparável. A finalidade da residência para prosseguir estudos inclui os cursos de línguas preparatórios dos estudos, bem como a frequência de uma escola preparatória de estudos universitários para estudantes estrangeiros (medidas preparatórias de estudos universitários). A autorização de residência para prosseguir estudos só pode ser concedida se o nacional estrangeiro tiver sido admitido pelo estabelecimento de ensino; é suficiente uma admissão condicional. Não é exigida prova de conhecimento da língua em que a formação é ministrada, se os conhecimentos linguísticos já tiverem sido tomados em consideração para a decisão de admissão ou se estiver prevista a sua aquisição no âmbito das medidas preparatórias dos estudos. Na primeira atribuição e por ocasião da renovação, a validade da autorização de residência para prosseguir estudos é de, pelo menos, um ano e não deve exceder dois anos para os estudos e as medidas preparatórias dos estudos; pode ser prorrogada, se o objetivo da formação prosseguido ainda não tiver sido alcançado e ainda puder sê-lo num lapso de tempo adequado.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 14 M. Ben Alaya, nascido na Alemanha em 19 de fevereiro de 1989, tem nacionalidade tunisina. Abandonou a Alemanha durante o ano de 1995 para ir viver para a Tunísia.
- 15 Depois de aí ter obtido o diploma de fim de estudos do ensino secundário durante o ano de 2010, e de se ter inscrito, seguidamente, na universidade, na Tunísia, para prosseguir estudos em informática, M. Ben Alaya encetou diligências para iniciar estudos superiores (licenciatura) na Alemanha. Foi, assim, admitido por diversas vezes no curso de matemática da Technische Universität Dortmund. M. Ben Alaya apresentou às autoridades alemãs competentes vários pedidos para obtenção de um visto de estudante que lhe permitisse frequentar esta formação ou a formação de línguas organizada pela universidade, destinada a estrangeiros que desejem aceder a estudos superiores. Estes pedidos foram todos indeferidos.

- 16 A última decisão de recusa em conceder um visto a M. Ben Alaya, datada de 23 de setembro de 2011, baseava-se no facto de existirem dúvidas relativamente à sua motivação para prosseguir os estudos, tendo em conta, designadamente, a insuficiência das notas obtidas anteriormente, o seu parco conhecimento da língua alemã e a falta de relação entre a formação que pretende prosseguir e o seu projeto profissional.
- 17 Em 1 de novembro de 2011, M. Ben Alaya interpôs recurso da referida decisão no órgão jurisdicional de reenvio, para obter a concessão de um visto para efeitos de estudos, nos termos do § 16, n.º 1, da AufenthG. Alega que os seus conhecimentos são suficientes para prosseguir estudos de matemática e que durante os seus estudos será sustentado pelo seu pai, residente na Alemanha.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se a Diretiva 2004/114 confere o direito à concessão do visto para efeitos de estudos nos termos do seu artigo 12.º, caso as condições de admissão previstas nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva estejam preenchidas, sem deixar poder de apreciação à Administração nacional. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que os órgãos jurisdicionais alemães reconhecem à Administração nacional uma margem de apreciação para recusar a concessão de um visto para efeitos de estudos, sendo as condições de atribuição deste visto reguladas pelo § 16, n.º 1, da AufenthG.
- 19 Segundo o referido órgão jurisdicional, a Diretiva 2004/114 reconhece aos nacionais de países terceiros o direito de admissão para efeitos de estudos no território de um Estado-Membro desde que as referidas condições estejam preenchidas, sem que as autoridades estatais disponham de poder discricionário relativamente à decisão de admissão.
- 20 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Berlin decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A Diretiva [2004/114] confere um direito de exigir a concessão de um visto para efeitos de estudos e à subsequente autorização de residência, nos termos do artigo 12.º desta diretiva [...], quando estiverem preenchidas as [condições de admissão], isto é, as condições previstas nos artigos 6.º e 7.º [da referida diretiva], e não existir qualquer motivo para recusar a admissão, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da [mesma] diretiva?»

Quanto à questão prejudicial

- 21 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º da Diretiva 2004/114 deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro em causa deve admitir no seu território um nacional de um país terceiro que aí deseje permanecer por mais de três meses para efeitos de estudos, desde que esse nacional preencha as condições de admissão previstas nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva.
- 22 Conforme jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não apenas a sua redação mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que está integrada (v., designadamente, acórdão Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 23 Em primeiro lugar, no que diz respeito à economia geral da Diretiva 2004/114, importa antes de mais salientar que o artigo 5.º desta diretiva prevê que a admissão de um nacional de um país terceiro ao abrigo da referida diretiva se encontra sujeita à verificação de provas documentais que demonstrem que esse nacional preenche tanto as condições gerais previstas no artigo 6.º da Diretiva 2004/114 como, relativamente a um nacional de um país terceiro que requeira a admissão para efeitos de estudos, as condições específicas previstas no artigo 7.º desta diretiva.

- 24 Os Estados-Membros podem, em especial, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, interpretado à luz do considerando 14 desta diretiva, verificar se existem motivos relacionados com uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública que possam justificar a recusa da admissão dessa pessoa.
- 25 Em seguida, quando se encontrarem preenchidas as condições gerais e específicas previstas nos artigos 6.º e 7.º da referida diretiva, o Estado-Membro emite uma autorização de residência de estudante do ensino superior nos termos do artigo 12.º da mesma diretiva.
- 26 Por último, há que referir que o artigo 3.º da Diretiva 2004/114 distingue entre, por um lado, as disposições relativas a nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para efeitos de estudos e, por outro, as disposições relativas a nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para efeitos de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado. Enquanto as primeiras disposições vinculam os Estados-Membros, a transposição das segundas é deixada ao seu poder discricionário. Esta distinção aponta para a procura de um certo nível de aproximação das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de permanência.
- 27 Por conseguinte, resulta da leitura conjugada destas disposições da Diretiva 2004/114 que, por aplicação do seu artigo 12.º, deve ser emitida uma autorização de residência para os estudantes de países terceiros, desde que estes satisfaçam as condições gerais e específicas enumeradas de forma taxativa nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva.
- 28 Em segundo lugar, no que diz respeito aos objetivos da Diretiva 2004/114, resulta do seu artigo 1.º, alínea a), lido em conjugação com o seu considerando 24, que esta diretiva tem como objetivo definir as condições de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros para efeitos de estudos por um período superior a três meses.
- 29 A este respeito, o Tribunal de Justiça já salientou que, nos termos dos considerandos 6 e 7 da Diretiva 2004/114, esta tem como objetivo favorecer a mobilidade dos estudantes nacionais de países terceiros com destino à União Europeia, para fins de educação, tendo esta mobilidade por objetivo promover a Europa enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional (acórdão Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, n.º 39). O considerando 6 da referida diretiva prevê, em especial, que a aproximação das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de permanência visa a realização desse objetivo.
- 30 Ora, permitir que um Estado-Membro introduza condições suplementares, para além das previstas nos artigos 6.º e 7.º da Diretiva 2004/114, para a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos contraria o objetivo prosseguido pela referida diretiva no sentido de favorecer a mobilidade de tais pessoas.
- 31 Por conseguinte, decorre da economia geral e dos objetivos da Diretiva 2004/114 que, por aplicação do artigo 12.º desta diretiva, os Estados-Membros estão obrigados a emitir uma autorização de residência para efeitos de estudos ao requerente que tenha satisfeito as condições previstas nos artigos 6.º e 7.º da referida diretiva, uma vez que estas disposições preveem de forma taxativa tanto as condições gerais e específicas que deve preencher o requerente de uma autorização de residência para efeitos de estudos como os motivos que podem justificar a recusa da sua admissão.
- 32 Por outro lado, tal interpretação do artigo 12.º da Diretiva 2004/114 é confirmada pela possibilidade, prevista no artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva, de os Estados-Membros adotarem ou manterem disposições mais favoráveis às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação. Ora, considerar que os Estados-Membros podem julgar necessário acrescentar condições de admissão para além das previstas na mesma diretiva significaria restringir as condições de admissão dessas pessoas, o que seria contrário ao objetivo prosseguido pelo referido artigo 4.º, n.º 2.

- 33 É verdade que a Diretiva 2004/114 reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação no âmbito da análise dos pedidos de admissão. No entanto, importa salientar que, como referiu o advogado-geral no n.º 49 das suas conclusões, a margem de manobra de que dispõem as autoridades nacionais se refere unicamente às condições previstas nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva, bem como, nesse contexto, à avaliação dos factos pertinentes para determinar se estão satisfeitas as condições enunciadas nos referidos artigos, e, designadamente, se os motivos relacionados com a existência de uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública se opõem à admissão do nacional do país terceiro.
- 34 Por conseguinte, no contexto da análise das condições de admissão com base na Diretiva 2004/114, nada impede que, nos termos do considerando 15 desta diretiva, os Estados-Membros exijam todas as provas necessárias para apreciar a coerência do pedido de admissão, de forma a evitar qualquer utilização abusiva ou fraudulenta do procedimento previsto na referida diretiva.
- 35 No caso em apreço, parece resultar dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, no processo principal, M. Ben Alaya preenche as condições gerais e específicas previstas nos artigos 6.º e 7.º da Diretiva 2004/114. Em especial, não parece que as autoridades alemãs tenham invocado contra ele nenhum dos motivos previstos no artigo 6.º, n.º 1, alínea d), desta diretiva. Por conseguinte, numa situação como a que está em causa no processo principal, afigura-se que as autoridades nacionais lhe deveriam emitir uma autorização de residência, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 36 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 12.º da Diretiva 2004/114 deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro em causa está obrigado a admitir no seu território um nacional de um país terceiro que aí deseje permanecer por mais de três meses para efeitos de estudos, desde que esse nacional preencha as condições de admissão previstas de forma taxativa nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva e que esse Estado-Membro não invoque contra ele um dos motivos de recusa de autorização de residência explicitamente enumerados pela referida diretiva.

Quanto às despesas

- 37 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 12.º da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro em causa está obrigado a admitir no seu território um nacional de um país terceiro que aí deseje permanecer por mais de três meses para efeitos de estudos, desde que esse nacional preencha as condições de admissão previstas de forma taxativa nos artigos 6.º e 7.º desta diretiva e que esse Estado-Membro não invoque contra ele um dos motivos de recusa de autorização de residência explicitamente enumerados pela referida diretiva.

Assinaturas