



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PAOLA MENGOZZIJA,  
predstavljeni 12. junija 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-491/13**

**Mohamed Ali Ben Alaya**  
**proti**  
**Bundesrepublik Deutschland**  
**(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (Nemčija))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2004/114/ES — Pogoji za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija — Zavrnitev sprejema osebe, ki izpolnjuje pogoje iz Direktive 2004/114/ES — Predpisi države članice, ki določajo diskrecijsko pravico uprave“

1. Evropska unija je v okviru strategije za uveljavljanje kot svetovno središče odličnosti za raziskave, študij in usposabljanje sprejela nekaj normativnih instrumentov, ki so del njene politike priseljevanja in katerih cilj je pospeševati sprejem in pretok državljanov tretjih držav v Unijo za namene študija in raziskav.<sup>2</sup>

2. Ta strategija se umešča v globaliziran okvir, v katerem razvite države na svetovni ravni tekmujejo, da bi v svoje izobraževalne sisteme pritegnile tuje raziskovalce in študente.<sup>3</sup> Sposobnost pritegniti to vrsto oseb namreč prinaša nekatere politične in gospodarske izzive ter priložnosti. Na eni strani so raziskovalci in študenti kvalificiran ali potencialno kvalificiran človeški kapital, ki se dojema kot pomemben za gospodarsko rast, razvoj in inovacije. Na drugi strani lahko privabljanje tujih raziskovalcev in študentov – ter posledični tok znanja – bistveno prispevata k razvoju izobraževalnih in raziskovalnih sistemov, hkrati pa lahko imata velike gospodarske posledice.<sup>4</sup>

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Glej med drugim Direktivo Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL L 289, str. 15). S podobnimi cilji je Svet Evropske unije sprejel Direktivo 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L 155, str. 17).

3 — Glej v zvezi s tem sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „Četrto letno poročilo o priseljevanju in azilu (2012)“, COM(2013) 422 final, zlasti poglavje III.2.

4 — Tako je bilo na primer ocenjeno, da so prihodki, povezani z izvozom visokošolskega izobraževanja (Education export) v letu 2011, samo v Združenem kraljestvu znašali približno 17,5 milijard GBP (glej poročilo vlade Združenega kraljestva (Department for Business, Innovation and Skills) iz julija 2013 z naslovom „International Education: Global Growth and Prosperity“, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf)).

3. Sodišče mora na podlagi vprašanja za predhodno odločanje, ki mu ga je v tej zadevi predložilo Verwaltungsgericht Berlin, pojasniti področje uporabe normativnih instrumentov, ki jih je Unija sprejela za uresničevanje teh ciljev, in sicer Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela.<sup>5</sup> Vendar pa bo Sodišče moralo v tej zadevi vseeno pretehtati uresničevanje zgoraj navedenih ciljev in tveganja, povezana z zlorabo tega normativnega instrumenta za doseganje ciljev, ki niso del tega instrumenta.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

4. V uvodnih izjavah 6, 8, 14, 15 in 17 Direktive 2004/114 je navedeno:

„(6) Eden ciljev dejavnosti [Unije] na področju izobraževanja je, da se Evropa kot celota uveljavi kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje. Pospeševanje pretoka državljanov tretjih držav v [Uniji] za namene študija je ključni dejavnik te strategije. Usklajevanje nacionalnih zakonodaj držav članic na področju pogojev za vstop in bivanje pa je del tega.

[...]

(8) Izraz sprejem pokriva vstop in bivanje državljanov tretjih držav za namene, določene v tej direktivi.

[...]

(14) Za namene te direktive se sprejem lahko zavrne na podlagi ustrezno utemeljenih razlogov. Sprejem je lahko zavrnjen predvsem, če država članica na osnovi ugotovljenih dejstev meni, da zadevni državljan tretje države predstavlja potencialno nevarnost za javni red ali javno varnost. Pojem javnega reda lahko vključuje tudi obsodbo za storitev hudega kaznivega dejanja. V tem smislu je treba omeniti, da pojem javnega reda in javne varnosti vključuje tudi primere, ko državljan tretje države pripada ali je pripadal organizaciji, ki podpira terorizem, podpira ali je podpiral tako organizacijo ali pa je ali je bil usmerjen v ekstremizem.

(15) Če obstaja dvom glede utemeljitve prošnje za sprejem, lahko države članice zahtevajo vse potrebne dokaze za ugotovitev verodostojnosti, zlasti na osnovi predlaganega študija prosilca, da se tako prepreči zloraba in napačna uporaba postopkov, določenih s to direktivo.

[...]

(17) Za začetni vstop na svoje ozemlje, lahko države članice pravočasno izdajo dovoljenje za bivanje ali pa vizum, če izdajajo dovoljenja za bivanje samo na svojem ozemlju. [...]“

5. Člen 1 Direktive 2004/114, naslovljen „Področje urejanja“, določa:

„Namen te direktive je določiti:

(a) pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za obdobje, ki je daljše od treh mesecev, za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela;

<sup>5</sup> — UL L 375, str. 12.

(b) pravila postopkov za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za te namene.“

6. V členu 2(a), (b) in (g) Direktive 2004/114 so za namene te direktive opredeljeni ti pojmi:

- „(a) ‚državljan tretje države‘ pomeni katerokoli osebo, ki ni državljan Evropske unije v smislu člena 17(1) Pogodbe;
- (b) ‚študent‘ pomeni državljana tretje države, ki je bil sprejet na visokošolsko ustanovo in ki je sprejet na ozemlje države članice, da lahko opravlja svoj osnovni namen, ki je redni študij v visokošolskem izobraževalnem programu, ki ga priznava država članica, vključno z diplomami, spričevali ali doktorati, pridobljenimi na visokošolski ustanovi, to pa lahko vključuje pripravljalni tečaj pred omenjenim izobraževanjem v skladu z nacionalno zakonodajo; [...]
- (g) ‚dovoljenje za bivanje‘ pomeni katerokoli dovoljenje, ki ga izdajo organi države članice, s katerim lahko državljan tretje države zakonito prebiva na njenem ozemlju v skladu s členom 1(2)(a) Uredbe (ES) št. 1030/2002.<sup>6</sup>“

7. Člen 3 Direktive 2004/114, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa, da se ta direktiva uporablja „za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija. Države članice se lahko odločijo, da to direktivo uporabijo za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem za namene izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela“.

8. Poglavje II Direktive 2004/114 je naslovljeno „Pogoji za sprejem“ in obsega člene od 5 do 11. V skladu s členom 5 Direktive 2004/114, naslovljenim „Načelo“, je „[s]prejem državljanov tretjih držav v skladu s to direktivo [...] pogojen s preverjanjem pisnih dokazil o izpolnjevanju pogojev iz člena 6 in iz enega od členov 7 do 11, ki se uporablja za ustrezno kategorijo“.

9. Člen 6(1) Direktive 2004/114 uvaja splošne pogoje za sprejem in določa:

„Državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene, navedene v členih 7 do 11, mora:

- (a) predložiti veljavno potno listino v skladu z nacionalno zakonodajo. Države članice lahko zahtevajo, da veljavnost potne listine pokriva najmanj obdobje načrtovanega bivanja;
- (b) za načrtovano bivanje predložiti dovoljenje staršev, če je po nacionalni zakonodaji države članice gostiteljice prosilec mladoleten;
- (c) imeti zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, za katera so običajno zavarovani državljani zadevne države članice;
- (d) veljati za nenevarnega za javni red, javno varnost ali javno zdravje;
- (e) predložiti dokazilo, če to zahteva država članica, da je prosilec poravnal pristojbino za obdelavo prošnje po členu 20.“

6 — Uredba Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 3).

10. Členi od 7 do 11 Direktive 2004/114 se nanašajo na posebne pogoje za sprejem, ki veljajo za študente, učence, neplačane pripravnike in prostovoljce. Člen 7 te direktive določa posebne pogoje za študente. V odstavku 1 določa:

„Poleg splošnih pogojev iz člena 6 državljani tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene študija:

- (a) je s strani visokošolske ustanove sprejet na študij v okviru izobraževalnega programa;
- (b) predloži dokazila na zahtevo države članice o zadostnih sredstvih za kritje svojih življenjskih stroškov med bivanjem in za stroške študija in povratka. Države članice objavijo zahtevana najmanjša mesečna sredstva za namene te določbe, kar ne vpliva na posamezno preučitev vsakega primera posebej;
- (c) predloži dokazila, če to zahteva država članica, o zadostnem znanju jezika izobraževalnega programa, ki ga je študent vpisal;
- (d) predloži dokazila, če to zahteva država članica, da je študent poravnal pristojbine, ki jih zaračunava ustanova.“

11. Poglavje III Direktive 2004/114, naslovljeno „Dovoljenja za bivanje“, vsebuje določbe o dovoljenju za prebivanje, ki se izda vsaki kategoriji oseb, na katere se nanaša ta direktiva. Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Dovoljenje za bivanje študentov“, določa:

„1. Študentom se izda dovoljenje za bivanje za obdobje najmanj enega leta in se lahko podaljša, če nosilec še naprej izpolnjuje pogoje iz členov 6 in 7. Če izobraževalni program traja manj kot eno leto, je dovoljenje veljavno za trajanje tega programa.

2. Brez poseganja v člen 16 je lahko podaljšanje dovoljenja za bivanje zavrnjeno ali pa je odvzeto, če nosilec:

- (a) ne upošteva omejitev dostopa do gospodarskih dejavnosti po členu 17;
- (b) ne doseže zadovoljivega napredka pri študiju v skladu z nacionalno zakonodajo ali upravno prakso.“

12. Člen 16 Direktive 2004/114, naslovljen „Odvzem ali nepodaljšanje dovoljenj za bivanje“, določa:

„1. Države članice lahko odvzamejo dovoljenje za bivanje, ki je bilo izdano na podlagi te direktive, ali zavrnejo prošnjo za podaljšanje, če je bilo dovoljenje pridobljeno z goljufijo ali če se zdi, da imetnik ni izpolnil ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop in bivanje, kot je določeno v členu 6 in v enem od členov 7 do vključno 11, ki se uporablja za ustrezno kategorijo.

2. Države članice lahko odvzamejo dovoljenje za bivanje ali zavrnejo podaljšanje dovoljenja iz razlogov javnega reda, javnega varstva ali javnega zdravja.“

## B – Nacionalno pravo

13. Člen 6 zakona o prebivanju, delu in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, v nadaljevanju: AufenthG),<sup>7</sup> naslovljen „Vizum“, v odstavku 3 določa:

„Za dolgoročno prebivanje je potreben vizum za zvezno ozemlje (nacionalni vizum), ki mora biti izdan pred vstopom na to ozemlje. Vizum se izda v skladu s predpisi, ki veljajo za dovoljenje za prebivanje, modro karto EU, dovoljenje za naselitev in dovoljenje za stalno prebivanje v EU. [...]“

14. Člen 16(1) AufenthG, naslovljen „Študij, jezikovni tečaji, šolanje“, določa:

„Tujcu se lahko izda dovoljenje za prebivanje za namene študija v državni ali državno odobreni visokošolski ustanovi ali primerljivi izobraževalni ustanovi. Prebivanje zaradi študija vključuje jezikovne tečaje za pripravo na študij ter obiskovanje pripravljalnih tečajev za univerzitetni študij za tuje študente (priprave na univerzitetni študij). Dovoljenje za prebivanje zaradi študija se lahko izda, le če je bil tuji državljani sprejet na izobraževalno ustanovo; pogojni sprejem zadostuje. Dokazilo o znanju jezika, v katerem bo potekalo izobraževanje, se ne zahteva, če se je znanje jezika že upoštevalo pri odločanju o sprejemu ali če je predvideno, da bo oseba znanje pridobila v okviru priprav na študij. Trajanje veljavnosti dovoljenja za prebivanje zaradi študija je ob prvi izdaji in ob podaljšanju najmanj eno leto in ne sme preseči dveh let za študij in priprave na študij; lahko se podaljša, če cilj izobraževanja še ni bil dosežen in se lahko doseže v primernem času.“

## II – Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

15. M. A. Ben Alaya je tunizijski državljani, ki se je leta 1989 rodil v Nemčiji, kjer prebivajo njegovi starši. Leta 1995 je zapustil Nemčijo in odšel v Tunizijo, kjer se je izobraževal, dokler ni leta 2010 opravil mature.

16. Po maturi se je M. A. Ben Alaya vpisal na študij informatike na univerzi v Tunisu. Hkrati si je prizadeval, da bi začel študirati v Nemčiji. Tako se mu je večkrat uspelo vpisati na študijsko smer matematika na Technische Universität Dortmund.

17. M. A. Ben Alaya je pri pristojnih nemških organih večkrat vložil prošnjo za izdajo študentskega vizuma. Njegove prošnje pa so bile vedno zavrnjene. Zadnjo odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma je 22. julija 2011 sprejelo veleposlaništvo Zvezne republike Nemčije v Tunisu, potrjena pa je bila 23. septembra 2011. Nemški organi so v tej odločbi izdajo vizuma v bistvu zavrnilo zaradi dvoma o motivaciji M. A. Bena Alaya za študij v Nemčiji. Natančneje so navedli, da je M. A. Ben Alaya pri predmetih, pomembnih za želeni študij, dosegel le nezadostne ocene. Glede na to okoliščino so navedeni organi izrazili dvom, da bo M. A. Ben Alaya zmožen začeti študij v tujem jeziku oziroma se v primernem času pred začetkom študija naučiti nemški jezik. Prav tako so menili, da pri njem ni mogoče ugotoviti resne želje za spopadanje s težavami, povezanimi z visokošolskim študijem v tujini, in da je težko ugotoviti, kako naj bi mu študij v Nemčiji koristil pri uresničevanju želje, da bi v Tuniziji delal kot učitelj matematike.

18. M. A. Ben Alaya, ki ugovarja temu, kako so nemški konzularni organi predstavili njegov šolski uspeh, je pri Verwaltungsgericht Berlin vložil ničnostno tožbo zoper zadnji zavrnilni odločbi.

<sup>7</sup> — V različici z dne 25. februarja 2008 (BGBl. I, str. 162), nazadnje spremenjen s členom 2, točka 59, zakona z dne 7. avgusta 2013 (BGBl. I, str. 3154).

19. Navedeno sodišče ugotavlja, da M. A. Ben Alaya za vstop na nemško ozemlje za namene študija potrebuje nacionalni vizum, za izdajo katerega so pogoji določeni v členu 16(1) AufenthaltG. Vendar ima uprava na podlagi besedila te določbe, kot jo razlagajo nemška sodišča, v zvezi s tem diskrecijsko pravico, saj ima možnost – ne pa obveznost – da izda vizum zaradi študija pod pogoji, navedenimi v omenjenem členu.

20. Predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti te razlage z Direktivo 2004/114. Predvsem sprašuje, ali Direktiva 2004/114 v primeru, ko so izpolnjeni pogoji za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive, kot v primeru M. A. Bena Alaya, daje pravico do izdaje študentskega vizuma na podlagi člena 12 te direktive, ne da bi nacionalna uprava pri tem imela diskrecijsko pravico.

21. V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali Direktiva [2004/114] utemeljuje pravico do izdaje vizuma za namene študija in posledično dovoljenja za bivanje v skladu s členom 12 [Direktive 2004/114], v zvezi s katero uprava nima diskrecijske pravice, če so izpolnjeni pogoji za sprejem, torej pogoji iz členov 6 in 7, in ni razloga za zavrnitev sprejema po členu 6(1)(d) Direktive [2004/114]?“

### III – Postopek pred Sodiščem

22. Predložitvena odločba je v sodno tajništvo Sodišča prispela 13. septembra 2013. Pisna stališča so predložile nemška, belgijska, estonska, grška in poljska vlada ter vlada Združenega kraljestva in Evropska komisija.

### IV – Pravna analiza

23. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali lahko pristojni organi države članice državljanu tretje države zavrnejo izdajo vizuma za namene študija in v skladu s členom 12 Direktive 2004/114 ustreznega dovoljenja za prebivanje, če izpolnjuje pogoje za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive in ni razloga za zavrnitev sprejema po členu 6(1)(d) Direktive 2004/114. Predložitveno sodišče želi tudi izvedeti, ali imajo navedeni nacionalni organi določeno diskrecijsko pravico pri obravnavi prošnje za sprejem.

24. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se nacionalno sodišče nagiba k taki razlagi Direktive 2004/114, da je z njo državljanu tretje države priznana pravica do sprejema, kadar izpolnjuje v njej določene pogoje za sprejem, ne da bi lahko organi držav članic pri odločanju o tem izvajali diskrecijsko pravico. Po mnenju predložitvenega sodišča tako razlago podpirajo besedilo nekaterih določb Direktive 2004/114, cilji te direktive ter okoliščina, da je bil s to direktivo delno usklajen sistem sprejema državljanov tretjih držav za namene študija.

25. Intervenientke pred Sodiščem imajo deljeno mnenje. Čeprav se Komisija v bistvu strinja s stališčem predložitvenega sodišča, pa vse vlade, ki so pri Sodišču vložile pisna stališča, nasprotno trdijo, da morajo imeti organi držav članic široko diskrecijsko pravico pri odločanju o sprejemu državljanov tretjih držav za namene študija.



26. Sodišče v tej zadevi torej obravnava vprašanje razlage Direktive 2004/114, na podlagi katerega mora ugotoviti, ali je v tej direktivi določen izčrpen seznam meril za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija v Uniji ali pa so v njej določeni le minimalni pogoji, tako da lahko države članice merilom za sprejem za namene študija enostransko dodajo druga merila kot tista, določena v Direktivi 2004/114. Z vprašanjem za predhodno odločanje se postavlja tudi vprašanje stopnje diskrecijske pravice, ki je morda podeljena organom držav članic pri analizi, ki jo morajo opraviti, ko odločajo o sprejemu državljanov tretjih držav za namene študija.

27. Za odgovor na vprašanja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo predložitveno sodišče, se mi zdi potrebno opraviti celovito analizo Direktive 2004/114, ki obsega jezikovno preučitev besedila upoštevanih določb te direktive ter sistematično, kontekstualno in teleološko analizo.

#### A – Jezikovna analiza

28. Predložitveno sodišče meni, da se besedilo nekaterih določb navedene direktive pri razlagi, ki jo uporabljajo nekatera nemška sodišča in podpirajo države članice intervenientke pred Sodiščem ter v skladu s katero so z Direktivo 2004/114 poenoteni le minimalni pogoji, ki jih mora državljan tretje države izpolnjevati, da je lahko sprejet v državo članico za namene študija, ne upošteva dovolj. Predložitveno sodišče se sklicuje zlasti na člena 5 in 12 Direktive 2004/114.

29. Uvodoma je mogoče poudariti – kot ugotavlja Komisija – da besedilo člena 1 Direktive 2004/114, ne da bi bilo odločilno, podpira tezo predložitvenega sodišča. V skladu s to določbo je namreč namen te direktive določiti pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic med drugim za namene študija.<sup>8</sup> Z jezikovnega vidika se strinjam z mnenjem Komisije, da bi lahko ta formulacija govorila v prid tezi, da so z Direktivo 2004/114 določeni vsi pogoji za sprejem študentov in ne zgolj nekateri od pogojev, ki bi jih države članice lahko prosto dodale. Kljub temu taka ugotovitev nedvomno ni dovolj.

30. Prvi člen Direktive 2004/114, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, je člen 5, naslovljen „Načelo“, ki je prvi člen poglavja II Direktive 2004/114, ki določa pogoje za sprejem za namene te direktive. Navedeno sodišče iz formulacije tega člena sklepa, da sprejem za namene študija za državljana tretje države, ki izpolnjuje pogoje iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114, ni le možnost, ampak pravica.

31. Čeprav se je v podporo tezi predložitvenega sodišča mogoče sklicevati na besedilo nemške različice te določbe, pa formulacija iste določbe v drugih jezikovnih različicah po mojem mnenju pušča prostor za dvoumnost.<sup>9</sup> Menim namreč, da je iz jezikovne analize zadevne določbe mogoče z gotovostjo sklepati, le da je upoštevanje pogojev iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114 obvezno in nujno za sprejem državljana tretje države kot študenta. Vendar na podlagi formulacije te določbe ni mogoče dokončno sprejeti stališča do vprašanja, ali so navedene zahteve minimalni pogoji, ki jim je mogoče dodati druge pogoje, ali pa so to edini pogoji, ki jih mora izpolniti državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene študija.

8 — Glej tudi uvodno izjavo 24 Direktive 2004/114.

9 — Predložitveno sodišče pri jezikovni razlagi člena 5 Direktive 2004/114 izhaja iz ugotovitve, da je v nemški različici uporabljena sedanja oblika trpnika glagola sprejeti („Ein Drittstaatsangehöriger wird [...] zugelassen“, kar je dobesedno „državljan tretje države se [...] sprejme“). Predložitveno sodišče ugotavlja, ker zakonodajalec Unije ni uporabil izraza „se lahko sprejme“, ta določba ne daje diskrecijske pravice v zvezi s sprejemom. Nemška različica pa je formulirana nekoliko drugače od drugih jezikovnih različic, kot so španska, angleška, francoska, in italijanska. V nasprotju z njimi v nemški različici ni sklicevanja na „pogojenost“ sprejema s preverjanjem pogojev, določenih v členih 6 in 7 navedene direktive. Poleg tega je v vseh teh drugih jezikovnih različicah uporabljen samostalniik „sprejem“ in ne glagol „sprejeti“ v sedanjiku. Po mojem mnenju gre za odtenke pri prevajanju te določbe, ki lahko privedejo do različnih razlag.

32. Predložitveno sodišče se nato sklicuje na člen 12 Direktive 2004/114. Iz te določbe izhaja, da se študentu, ki izpolnjuje pogoje iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114, dovoljenje za prebivanje *izda* za obdobje najmanj enega leta. Kot ugotavlja Komisija, pa uporaba pomožnega glagola „biti“ v povednem naklonu (v slovenščini glagola „izdati“ v sedanji obliki trpnika) govori v prid taki razlagi te določbe, da je treba dovoljenje za prebivanje izdati, kadar so navedeni pogoji izpolnjeni. Formulacija tega člena naj bi torej podpirala tezo, da so z Direktivo 2004/114 določeni vsi pogoji za sprejem za namene študija. Če bi zakonodajalec Unije želel pustiti diskrecijsko pravico pri odločanju o izdaji tega dovoljenja, bi namreč lahko uporabil izraz „se lahko izda“, kot je sicer storil nemški zakonodajalec.

33. Vendar tudi ta določba ni povsem nedvoumna. Kot trdi nemška vlada, jo je namreč mogoče razlagati tudi tako, da ureja zgolj trajanje veljavnosti morebitnega dovoljenja za prebivanja, ne da bi zadevala možnost izdaje tega dovoljenja. Poleg tega se v skladu z drugim delom prvega stavka te določbe dovoljenje za prebivanje *lahko podaljša*, če nosilec še naprej izpolnjuje pogoje iz členov 6 in 7. Uporaba izraza „se lahko podaljša“ bi lahko vzbujala vtis, da se dovoljenje za prebivanje *lahko* podaljša, če so pogoji še najprej izpolnjeni, kar bi v takem primeru lahko celo pomenilo, da podaljšanje ne bi bilo samodejno, ampak do njega morda ne bi prišlo, tudi če bi bili navedeni pogoji izpolnjeni.

34. V zvezi s tem je treba omeniti tudi trditev belgijske vlade, da se člen 12 Direktive 2004/114 niti ne uporablja za državljana tretje države, ki je zaprosil za prebivanje za namene študija in čigar prošnja še ni bila rešena, ker ga ni mogoče opredeliti kot „študenta“ v smislu opredelitve v členu 2(b) Direktive 2004/114.<sup>10</sup> Zato po mnenju te vlade, če se prizna, da ta določba nalaga obveznost za države članice, ta obveznost pomeni samo izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so že bili sprejeti za namene študija.

35. Skratka, menim, da je za besedilo določb Direktive 2004/114 značilna nekakšna dvoumnost, zaradi katere jezikovna analiza te direktive ne ponuja elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče dokončno ugotoviti, ali so s to direktivo določeni le minimalni pogoji za sprejem, ki jih mora izpolniti državljan tretje države, da je lahko sprejet v Unijo za namene študija, ali pa so pogoji, ki jih določa, izčrpani. Za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je torej treba opraviti še sistematično, kontekstualno in teleološko analizo navedene direktive.

#### B – Sistematična in kontekstualna analiza

36. Direktiva 2004/114 je bila tretji zakonodajni instrument, ki ga je Unija sprejela na področju zakonitega priseljevanja po Amsterdamski pogodbi in sklepah Evropskega sveta iz Tampereja.<sup>11</sup> Čeprav je bila ta direktiva sprejeta na podlagi člena 63, prvi odstavek, točki 3(a) in 4, ES, zdaj vseeno spada v okvir naloge, ki je Uniji dodeljena s členom 79 PDEU in zajema oblikovanje skupne politike priseljevanja, s katero se zagotovijo učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravična obravnava državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja.

10 — Pojem „študent“, kot izhaja iz navedene opredelitve, namreč pomeni, da je zadevna država članica državljanu tretje države že dovolila vstop na svoje ozemlje in prebivanje na njem ter je tako že odločila o njegovi prošnji za prebivanje za namene študija. Belgijska vlada pa meni, da se člen 12 Direktive 2004/114, ker se izrecno nanaša na „študente“, ne uporablja, če ni predhodne odločbe o sprejemu, dovoljenje za prebivanje, omenjeno v navedenem členu Direktive 2004/114, pa se nanaša na dovoljenje za prebivanje, akt, s katerim se uresničuje odločitev o dovolitvi prebivanja, in ne na samo odločitev.

11 — Na tem področju sta bili sprejeti že dve direktivi, in sicer Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224) in Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272).



37. Komisija je v skladu s členom 21 Direktive 2004/114 ocenila uporabo te direktive.<sup>12</sup> Pri tem je Komisija odkrila več pomanjkljivosti, zaradi katerih se je vprašala, ali je državljanom tretjih držav zagotovljena pravična obravnava v okviru tega normativnega instrumenta.<sup>13</sup> Zaradi ugotovitve teh pomanjkljivosti je Direktiva 2004/114 zdaj predmet prenovitve, katere namen je natančneje določiti in razširiti področje njene uporabe.<sup>14</sup>

38. V tem okviru je torej treba analizirati sistematično Direktivo 2004/114.

39. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da iz člena 3 Direktive 2004/114 izhaja, da ta normativni instrument predpisuje obvezne določbe za države članice izključno v zvezi s študenti, pri čemer državam članicam daje možnost, da za druge kategorije oseb, na katere se nanaša ta direktiva, uporabijo določbe navedene direktive.<sup>15</sup> Kot pa je ugotovilo predložitveno sodišče, je to razlikovanje med določbami za študente, ki so obvezne za države članice, in določbami za druge kategorije, katerih prenos je predmet diskrecijske pravice teh držav, pokazatelj prizadevanja za neko zavezujočo raven usklajevanja glede sistema sprejema študentov, kar je v skladu s ciljem Direktive 2004/114, ki je spodbujati njihov sprejem.<sup>16</sup>

40. Dalje člen 4(2) Direktive 2004/114 določa možnost, da države članice sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se navedena direktiva uporablja, in torej gotovo za študente. Po mojem mnenju pa ta določba ni v skladu z možnostjo, da države članice sprejmejo strožje pogoje za sprejem za te kategorije oseb. Z drugimi besedami, sklepati je mogoče, da države članice v skladu z Direktivo 2004/114 sicer ohranijo možnost, da določijo ugodnejše določbe za kategorije, na katere se ta direktiva nanaša, vendar pa *a contrario* ni določeno, da lahko določijo manj ugodne določbe, zlasti v zvezi s sprejemom, tako da dodajo pogoje, ki niso določeni v Direktivi 2004/114. Določbe členov 3 in 4 te direktive sicer govorijo „v prid“ kategoriji študentov, kar potrjuje teleološka analiza navedene direktive.<sup>17</sup>

41. Posebej glede sistema sprejema, vzpostavljenega z Direktivo 2004/114, je treba ugotoviti, da ta direktiva vsebuje načelno določbo, to je zgoraj navedeni člen 5, nato pa v členu 6 splošne pogoje, ki se uporabljajo za vse kategorije, ki jih zajema ta direktiva, ter nazadnje v členih od 7 do 11 vrsto posebnih pogojev za vsako od kategorij, na katere se nanaša. Vendar navedena direktiva v nasprotju z drugimi normativnimi instrumenti na področju priseljevanja<sup>18</sup> ne vsebuje člena, v katerem bi bil določen seznam razlogov, iz katerih je mogoče zavrniti prošnjo za vstop v državo članico in prebivanje v njej za namene, določene v tej direktivi.<sup>19</sup>

42. Ali je treba ta neobstoje razlagati tako, da kaže na željo, da se organom držav članic dovoli, da državljanu tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene študija, na podlagi brezpogojne diskrecijske pravice zavrnejo ta sprejem, tudi kadar izpolnjuje vse pogoje, določene v Direktivi 2004/114?

12 — Glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2004/114/ES z dne 28. septembra 2011 (COM(2011) 587 final).

13 — Glej stran 2 predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, izmenjav učencev, plačanega in neplačanega usposabljanja, prostovoljnega dela in dela varušek au pair (prenovitev), ki ga je Komisija predstavila 25. marca 2013 (COM(2013) 151 final). Namen tega predloga, ki ga zdaj obravnava Svet, je tudi nadomestiti Direktivo 2005/71, omenjeno v opombi 2.

14 — Glej predlog direktive, omenjen v prejšnji opombi.

15 — Predlog direktive, navedene v opombi 13, ne vsebuje več te razlike na področju uporabe Direktive 2004/114. S členom 2 tega predloga neobvezne določbe Direktive 2004/114 v zvezi z učenci, neplačanimi pripravniki in prostovoljci postajajo obvezne, splošno področje uporabe navedene direktive pa je razširjeno in vključuje plačane pripravnike in varuške au pair.

16 — Glej uvodno izjavo 6 Direktive 2004/114 ter točki 56 in 57 spodaj.

17 — Glej točko 55 in naslednje spodaj.

18 — Kot je med drugim Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, str. 1), ki je bila predmet zadeve, v kateri je bila izdana sodba Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862) in v katere členu 32 so naštetih razlogi za zavrnitev prošnje za izdajo enotnega vizuma. Direktiva 2009/50 v členu 8 prav tako vsebuje seznam razlogov za zavrnitev.

19 — Taka določba pa je predvidena v predlogu direktive, omenjenem v opombi 13 (glej člen 18 tega predloga).

43. Nisem prepričan.

44. V zvezi s tem je iz pripravljanih dokumentov za Direktivo 2004/114 razvidno, da je bila glavna skrb, za katero se je ob predložitvi predloga direktive menilo, da lahko uravnoteži izrecno željo, da se s sprejetjem te direktive spodbuja vstop državljanov tretjih držav za namene študija, ohraniti javni red in javno varnost.<sup>20</sup> Ta skrb je bila skupaj z ohranjanjem javnega zdravja „kodificirana“, s tem ko je bil med splošnimi pogoji za sprejem določen (negativni) pogoj za sprejem iz člena 6(1)(d) Direktive 2004/114. Omenjena je tudi v uvodni izjavi 14 navedene direktive, v kateri so podrobneje navedeni primeri, ko državljan tretje države pomeni nevarnost za javni red ali javno varnost.

45. V zakonodajnem postopku<sup>21</sup> je bila poleg te skrbi izražena še izrecna želja preprečiti možnost zlorabe ali napačne uporabe postopka, določenega z Direktivo 2004/114. Ta dodatna skrb, ki je očitno povezana s ciljem preprečiti zlorabo normativnih instrumentov na področju zakonitega priseljevanja za namene nezakonitega priseljevanja, vseeno ni bila vključena v besedilo členov Direktive 2004/114. Nasprotno pa je bila izražena v uvodni izjavi 15 te direktive, v skladu s katero lahko države članice, če obstaja dvom glede utemeljitve prošnje za sprejem, zahtevajo „vse potrebne dokaze za ugotovitev verodostojnosti, zlasti na osnovi predlaganega študija prosilca, da se tako prepreči zloraba in napačna uporaba postopkov, določenih [z navedeno] direktivo“.

46. Po mojem mnenju je treba s tega dvojnega vidika razumeti prvi stavek uvodne izjave 14 Direktive 2004/114, v katerem je navedeno, da se za namene te direktive „sprejem lahko zavrne na podlagi ustrezno utemeljenih razlogov“. Ta stavek, ki na nek način zapolnjuje neobstoj natančnih navedb v besedilu členov navedene direktive o možnosti zavrnitve sprejema, je treba po mojem mnenju razumeti glede na dve vrsti skrbi, ki sta nato omenjeni v sami uvodni izjavi 14 in tudi v uvodni izjavi 15. Ti dve vrsti skrbi – najprej tista, ki je kodificirana v členu 6(1)(d) Direktive 2004/114, in nato tista, ki je povezana z nevarnostjo zlorabe postopka, določenega v sami direktivi, tako da bi se nanjo sklicevali za vstop na ozemlje Unije za druge namene, ki niso študijski – sta se namreč šteli za dovolj resni, da sta uravnotežili cilj Direktive 2004/114, ki je spodbujati sprejem državljanov tretjih držav za namene študija zaradi pozitivnih učinkov za celotno Unijo, ki izhajajo iz te direktive.

47. V zvezi s tem je treba še ugotoviti, da je iz predloga direktive Komisije razvidno, da se je dejstvo, da lahko dovoljenje za prebivanje, izdano za namene študija, velja eno leto ter se lahko odvzame ali ne podaljša v primerih, določenih v členu 16 Direktive 2004/114, obravnavalo kot jamstvo, da bodo organi držav članic izvajali strog naknadni nadzor.<sup>22</sup>

48. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da imajo organi držav članic po mojem mnenju pravico zavrniti sprejem državljanu tretje države, bodisi kadar pogoji iz Direktive 2004/114 za sprejem študenta niso izpolnjeni bodisi če je iz analize dokazil in vseh upoštevnihih okoliščin razvidno, da obstajajo natančni in konkretni elementi, iz katerih izhaja zloraba ali napačna uporaba postopka, določenega v Direktivi 2004/114. Nasprotno pa nimajo pravice zavrniti sprejema iz drugih razlogov.

49. Na prvem mestu, glede analize pogojev, ki so v Direktivi 2004/114 določeni za sprejem študentov, menim, da morajo države članice v okviru obravnave prošenj za sprejem imeti diskrecijsko pravico pri njihovem ocenjevanju. Vendar se ta diskrecijska pravica nanaša na pogoje iz členov 6 in 7 navedene direktive ter oceno upoštevnihih dejstev, da bi se ugotovilo, ali so pogoji iz navedenih členov Direktive 2004/114 izpolnjeni in ali so lahko državljan tretje države sprejeti kot študenti.<sup>23</sup> Ta diskrecijska pravica pa ne pomeni, da se lahko dodajo pogoji za sprejem, ki niso določeni v Direktivi 2004/114.

20 — Glej točko 1.5 predloga direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene študija, poklicnega usposabljanja ali prostovoljnega dela, ki ga je Komisija predstavila 7. oktobra 2002 (COM(2002) 548 final).

21 — V predlogu direktive Komisije, omenjenem v prejšnji opombi, prvotno ni bilo nobene omenbe napačne uporabe ali zlorabe postopka.

22 — Glej v zvezi s tem zadnji stavek točke 1.5 predloga direktive, ki ga je Komisija predložila leta 2002 in je omenjen v opombi 20.

23 — Glej po analogiji sodbo Koushkaki (EU:C:2013:862, točka 60).

50. Na drugem mestu, kar zadeva morebitno zlorabo ali napačno uporabo postopka, določenega z Direktivo 2004/114, je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča uporabe določb prava Unije vsekakor ni mogoče razširiti do te mere, da bi pokrivala zlorabe, ter da mora, da bi bila zloraba dokazana, obstajati, prvič, skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da so bili formalni pogoji, ki jih določa ureditev Unije, sicer spoštovani, vendar cilj te ureditve ni bil dosežen, in drugič, subjektivni element oziroma namen pridobiti korist iz ureditve Unije tako, da se umetno ustvarijo pogoji za njeno pridobitev.<sup>24</sup>

51. Zahteva po izvedbi analize, da se preveri morebitna zloraba ali napačna uporaba postopka, določenega z Direktivo 2004/114, izključuje samodejnost sprejema – ki pokriva vstop in bivanje državljanov tretjih držav za namene, določene v tej direktivi<sup>25</sup> – celo v primerih, ko so izpolnjeni vsi v njej določeni pogoji za sprejem, kar je odgovor na skrbi, ki so jih države članice predstavile v stališčih, vloženi pri Sodišču. Vendar mora biti ta analiza opravljena v okviru jasnih načel in ne sme pustiti prostora samovolji.

52. Kar natančneje zadeva oceno šolskega uspeha, ki je bila – kot je razvidno iz predložitvene odločbe – odločilni element, s katerim je bila utemeljena zavrnitev prošnje tožeče stranke v postopku v glavni stvari, po mojem mnenju ne more biti razlog za zavrnitev sprejema, čeprav je lahko eden od elementov, ki se lahko upoštevajo pri presoji skladnosti prošnje za sprejem.

53. Po eni strani je treba namreč spomniti, da je v skladu s členom 7(1)(a) Direktive 2004/114 prvi posebni pogoj za sprejem, ki se uporablja za študente, dejstvo, da je visokošolska ustanova osebo sprejela na študij v okviru izobraževalnega programa. Tudi če države članice ohranijo diskrecijsko pravico pri opredelitvi pojma „ustanova“, kot izhaja iz opredelitve tega pojma v členu 2(e) Direktive 2004/114, in določitvi pogojev za sprejem na tako ustanovo, morajo vseeno običajno visokošolske ustanove – in ne diplomatsko osebje – oceniti sposobnost bodočega študenta za dokončanje študija, kar pa državam članicam nikakor ne preprečuje, da v nacionalno zakonodajo vključijo pravila, ki te ustanove zavezujejo, da za sprejem državljanov tretjih držav zahtevajo preizkus in dokaz, da izpolnjujejo izobraževalne zahteve na neki ravni.<sup>26</sup>

54. Po drugi strani člen 12(2)(b) Direktive 2004/114 izrecno določa možnost, da se dovoljenje za prebivanje ne podaljša ali da se celo odvzame, če nosilec ne doseže zadovoljivega napredka pri študiju. Na podlagi te določbe je mogoče naknadno kaznovati morebitne zlorabe postopka, določenega v navedeni direktivi, v primerih, ko sprejeta oseba na ozemlje Unije v resnici ni želela biti sprejeta zaradi študija.

### *C – Teleološka analiza*

55. Predlagano razlago Direktive 2004/114 po mojem mnenju potrjuje teleološka analiza tega normativnega instrumenta.

24 — Glej sodbo O. in B. (C-456/12, EU:C:2014:135, točka 58 in navedena sodna praksa) ter sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevi Fonnship in Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, točka 81).

25 — Glej uvodno izjavo 8 Direktive 2004/114.

26 — Tovrstna zakonodaja obstaja na Nizozemskem, kjer je določeno, da morajo ustanove, ki želijo vpisati državljane tretjih držav, podpisati kodeks ravnanja (Gedragcode Internationale Student in het Hoger Onderwijs), v katerem je med drugim določena obveznost, da ustanove vnaprej opredelijo izobraževalne zahteve, ki so pogoj za sprejem na ustanovo, in pred sprejemom preverijo, ali bodoči študenti izpolnjujejo te pogoje (glej člen 4 kodeksa v različici z dne 1. marca 2013). Vlada dejstvo, da je ustanova podpisala ta kodeks, izrecno obravnava kot pogoj za izdajo dovoljenja za prebivanje za namene študija (uvodna izjava 8 kodeksa).

56. V zvezi s tem je Sodišče že imelo priložnost ugotoviti, da glede na sprejetje Direktive 2004/114 – kot sicer izhaja iz uvodne izjave 6 te direktive – obstaja želja po pospeševanju pretoka državljanov tretjih držav v Unijo za namene študija v okviru strategije, katere cilj je, da se Evropa kot celota uveljavi kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje,<sup>27</sup> kar ima sicer tudi zunanjo razsežnost, ker prispeva k razširjanju vrednot človekovih pravic, demokracije in pravne države, katerim je Unija zavezana.<sup>28</sup>

57. Direktiva 2004/114 je bila namreč oblikovana tako, da približevanje nacionalne zakonodaje držav članic, ki ureja pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene študija, prispeva k uresničevanju teh ciljev, s tem ko pospešuje njihov sprejem.<sup>29</sup>

58. Razlaga Direktive 2004/114, ki bi organom držav članic omogočala, da na podlagi brezpogojne diskrecijske pravice zavrnejo sprejem za namene študija državljanu tretje države, ki zaprosi za to, tudi kadar izpolnjuje vse pogoje iz te direktive, ne da bi zlorabil postopek, določen v tej direktivi, pa bi navedeni direktivi odvzela polni učinek in ovirala uresničevanje njenih ciljev.

## V – Predlog

59. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Verwaltungsgericht Berlin, odgovori:

Člene 6, 7 in 12 Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela je treba razlagati tako, da pristojni organi države članice lahko zavrnejo sprejem za namene študija državljanu tretje države po preučitvi ustrezne prošnje, ki jo je ta oseba vložila pri njih, le če navedeni državljan ne izpolnjuje pogojev, določenih v tej direktivi, ali če obstajajo natančni in konkretni elementi, iz katerih izhaja zloraba ali napačna uporaba postopka, določenega z navedeno direktivo.

27 — Sodba Sommer (C-15/11, EU:C:2012:371, točka 39). V zvezi s tem glej tudi točke 1.2, 1.3 in 1.5 predloga direktive, ki ga je Komisija predložila leta 2002 in je omenjen v opombi 20.

28 — Glej točko 1.3 predloga direktive, ki ga je Komisija predložila leta 2002 in je omenjen v opombi 20.

29 — *Ibidem*.