



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 10. septembra 2014\*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2004/114/ES — Členi 6, 7 in 12 — Pogoji za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija — Zavrnitev sprejema osebe, ki izpolnjuje pogoje iz navedene direktive — Diskrecijska pravica pristojnih organov“

V zadevi C-491/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (Nemčija) z odločbo z dne 5. septembra 2013, ki je prispela na Sodišče 13. septembra 2013, v postopku

**Mohamed Ali Ben Alaya**

proti

**Bundesrepublik Deutschland,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (poročevalec), sodnika, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nemško vlado T. Henze, agent,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in C. Pochet, agentki,
- za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,
- za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za vlado Združenega kraljestva L. Christie, agent, skupaj z J. Holmesom, barrister,

\* Jezik postopka: nemščina.

— za Evropsko komisijo G. Wils in M. Condou-Durande, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. junija 2014

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 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 (UL L 375, str. 12).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. A. Benom Alayo in Bundesrepublik Deutschland, ker mu je ta zavrnila izdajo vizuma za namene študija.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V uvodnih izjavah 6, 7, 14, 15 in 24 Direktive 2004/114 je navedeno:
  - „(6) Eden ciljev dejavnosti Skupnosti 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 Skupnost za namene študija je ključni dejavnik te strategije. Usklajevanje nacionalnih zakonodaj držav članic na področju pogojev za vstop in bivanje pa je del tega.
  - (7) Za namene te direktive je priseljevanje po definiciji začasno in ne zavisi od pogojev na trgu delovne sile v državi gostiteljici. Predstavlja pa obliko vzajemnega bogatenja za zadevne migrante, njihovo državo izvora in državo članico gostiteljico ter spodbuja boljše razumevanje med kulturami.
- [...]
- (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.
- [...]
- (24) Ker cilja te direktive, in sicer [določitev] pogojev za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela, države članice same ne morejo zadovoljivo doseči in ker se ta cilj zaradi obsega ali učinkov direktive, lažje doseže na

ravni Skupnost, Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. V skladu z načelom sorazmernosti iz istega člena ta direktiva ne presega okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.“

4 Člen 1 Direktive 2004/114 z naslovom „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;
- (b) pravila postopkov za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za te namene.“

5 Člen 3 iste direktive z naslovom „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“, in da se lahko „[d]ržave članice [...] odločijo, da to direktivo uporabijo za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem za namene izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela“.

6 Člen 4 navedene direktive z naslovom „Bolj ugodne določbe“ v odstavku 2 določa:

„Ta direktiva ne posega v pravico države članice, da sprejme ali ohrani določbe, ki so bolj ugodne za osebe, za katere se uporabljajo.“

7 Poglavje II Direktive 2004/114 z naslovom „Pogoji za sprejem“ vsebuje člene od 5 do 11.

8 Člen 5 te direktive, naslovljen „Načelo“, določa:

„Sprejem državljanov tretjih držav v skladu s to direktivo je 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 iste direktive, naslovljen „Splošni pogoji“, določa:

„1. 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.

2. Države članice olajšajo postopek za sprejem državljanov tretjih držav iz členov 7 do 11, ki sodelujejo v programih Skupnosti za pospešen pretok znotraj Skupnosti in v njo.“

- 10 V poglavju II Direktive 2004/114 se členi od 7 do 11 nanašajo na posebne pogoje za sprejem, ki veljajo za študente, učence, neplačane pripravnike in prostovoljce. Člen 7 te direktive z naslovom „Posebni pogoji 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 proučitev 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 z naslovom „Dovoljenja za bivanje“ vsebuje določbe o dovoljenju za prebivanje, ki se izda vsaki kategoriji oseb, na katere se nanaša ta direktiva. Člen 12 te direktive z naslovom „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.“

#### *Nemško pravo*

- 12 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) z naslovom „Vizum“ v različici z dne 25. februarja 2008 (BGBl. I, str. 162, v nadaljevanju: AufenthG) 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. [...]“

- 13 Člen 16 AufenthG z naslovom „Študij, jezikovni tečaji, šolanje“ v odstavku 1 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 in obiskovanje pripravljanih 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.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 14 M. A. Ben Alaya je tunizijski državljan, ki se je 19. februarja 1989 rodil v Nemčiji. Leta 1995 je zapustil Nemčijo in odšel živeti v Tunizijo.
- 15 Po opravljeni maturi leta 2010 in vpisu na študij informatike na univerzi v Tuniziji si je M. A. Ben Alaya prizadeval, da bi začel študirati v Nemčiji. Tako se mu je večkrat uspelo vpisati na študijsko smer matematika na Technische Universität Dortmund. M. A. Ben Alaya je pri pristojnih nemških organih večkrat vložil prošnjo za izdajo študentskega vizuma za udeležbo na tem izobraževanju ali jezikovnem usposabljanju, ki ga ta univerza organizira za tujce, ki želijo dostopiti do visokošolskega študija. Vse njegove prošnje so bile zavrnjene.
- 16 Zadnja odločba o zavrnitvi izdaje vizuma M. A. Ben Alaya z dne 23. septembra 2011 je temeljila na dvomih o njegovi motivaciji za študij zlasti zaradi prej doseženih nezadostnih ocen, šibkega znanja nemškega jezika in pomanjkanja povezave med nameravanim izobraževanjem in njegovo načrtovano kariero.
- 17 M. A. Ben Alaya je 1. novembra 2011 na predložitveno sodišče vložil tožbo zoper navedeno odločbo za pridobitev vizuma za študij na podlagi člena 16(1) AufenthaltG. Trdi, da ima dovolj znanja za študij matematike in da ga bo v času študija vzdrževal oče, ki prebiva v Nemčiji.
- 18 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali Direktiva 2004/114 v primeru, da so izpolnjeni pogoji za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive, daje pravico do izdaje vizuma za namene študija na podlagi člena 12 te direktive, ne da bi nacionalna uprava pri tem imela diskrecijsko pravico. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da nemška sodišča nacionalni upravi priznavajo diskrecijsko pravico pri zavrnitvi izdaje vizuma za študij, pri čemer so pogoji za izdajo tega vizuma urejeni v členu 16(1) AufenthaltG.
- 19 Po mnenju predložitvenega sodišča Direktiva 2004/114 državljanom tretjih držav priznava pravico do sprejema na ozemlje države članice za namene študija, takoj ko so izpolnjeni navedeni pogoji, pri tem pa naj glede odločitve o sprejemu državni organi ne bi imeli diskrecijske pravice.
- 20 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 te direktive, v zvezi s katero uprava nima diskrecijske pravice, če so izpolnjeni pogoji za sprejem, torej pogoji iz členov 6 in 7 [navedene direktive], in ni razloga za zavrnitev sprejema po členu 6(1)(d) [iste] direktive?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 21 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12 Direktive 2004/114 razlagati tako, da mora zadevna država članica na svoje ozemlje sprejeti državljana tretje države, ki želi za namene študija na njenem ozemlju prebivati več kot tri mesece, če ta državljan izpolnjuje pogoje za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive.

- 22 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej zlasti sodbo Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 23 Prvič, glede splošne sistematike Direktive 2004/114 je treba najprej opozoriti, da člen 5 te direktive določa, da je sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje države članice v skladu z navedeno direktivo pogojen s preverjanjem pisnih dokazil o izpolnjevanju tako splošnih pogojev iz člena 6 Direktive 2004/114 kot – če gre za državljana tretje države, ki je za sprejem zaprosil zaradi študija – posebnih pogojev iz člena 7 iste direktive.
- 24 Zlasti lahko države članice na podlagi člena 6(1)(d) Direktive 2004/114 v povezavi z uvodno izjavo 14 te direktive preverijo, ali obstajajo razlogi, ki pomenijo nevarnost za javni red, javno varnost ali javno zdravje, ki lahko upravičijo zavrnitev sprejema takega državljana.
- 25 Dalje, če so izpolnjeni splošni in posebni pogoji iz členov 6 in 7 navedene direktive, država članica izda dovoljenje za bivanje študentov v skladu s členom 12 iste direktive.
- 26 Nazadnje je treba opozoriti, da člen 3 Direktive 2004/114 razlikuje med določbami, ki se nanašajo na državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija, na eni strani in določbami, ki se nanašajo na državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem za namene izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela, na drugi strani. Medtem ko so prve določbe za države članice obvezujoče, se o prenosu drugih lahko odločijo po prosti presoji. To razlikovanje kaže na prizadevanje po zblizanju – do določene stopnje – nacionalnih zakonodaj držav članic glede pogojev za vstop in prebivanje.
- 27 Tako je iz celostnega pregleda teh določb Direktive 2004/114 razvidno, da je treba na podlagi člena 12 te direktive dovoljenje za prebivanje študentom iz tretjih držav izdati, če izpolnjujejo taksativno naštetе splošne in posebne pogoje iz členov 6 in 7 iste direktive.
- 28 Drugič, glede ciljev Direktive 2004/114 je iz njenega člena 1(a) v povezavi z njeno uvodno izjavo 24 razvidno, da je namen te direktive določiti pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za namene študija za obdobje, ki je daljše od treh mesecev.
- 29 Sodišče je glede tega že poudarilo, da je v skladu z uvodnima izjavama 6 in 7 Direktive 2004/114 njen cilj spodbujati pretok študentov, ki so državljani tretjih držav, v Unijo za namene izobraževanja, s ciljem, da ta mobilnost Evropo uveljavi kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje (sodba Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, točka 39). Zlasti iz uvodne izjave 6 navedene direktive je razvidno, da je usklajevanje nacionalnih zakonodaj držav članic na področju pogojev za vstop in bivanje del prizadevanja za ta cilj.
- 30 Možnost države članice, da bi za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija določila dodatne pogoje poleg tistih iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114, pa bi bila v nasprotju z njenim ciljem pospeševanja pretoka teh državljanov.
- 31 Iz splošne sistematike in ciljev Direktive 2004/114 torej izhaja, da morajo države članice na podlagi člena 12 te direktive izdati dovoljenje za prebivanje za namene študija prosilcu, ki izpolnjuje zahteve iz členov 6 in 7 navedene direktive, saj ti določbi taksativno določata tako splošne in posebne pogoje, ki jih mora izpolnjevati prosilec za dovoljenje za prebivanje za namene študija, kot razloge, na podlagi katerih je mogoče njegov sprejem zavriniti.



- 32 Poleg tega tako razlago člena 12 Direktive 2004/114 potrjuje možnost, ki je določena v členu 4(2) te direktive in v skladu s katero lahko države članice sprejmejo določbe, ki so bolj ugodne za osebe, za katere se ta direktiva uporablja. Stališče, da lahko države članice poleg pogojev iz Direktive 2004/114 dodajo še druge pogoje za sprejem, pa bi pomenilo zaostritev pogojev za sprejem, kar bi bilo v nasprotju z zastavljenimi cilji navedenega člena 4(2).
- 33 Res je, da Direktiva 2004/114 državam članicam priznava diskrecijsko pravico pri obravnavi prošelj za sprejem. Vendar je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 49 sklepnih predlogov, da se diskrecijska pravica, ki jo imajo nacionalni organi, nanaša samo na pogoje iz členov 6 in 7 navedene direktive ter v tem okviru na oceno upoštevnih dejstev, da bi se ugotovilo, ali so pogoji iz navedenih členov izpolnjeni in zlasti ali obstajajo razlogi, ki pomenijo nevarnost za javni red, javno varnost ali javno zdravje in nasprotujejo sprejemu državljana tretje države.
- 34 Tako državam članicam v okviru preverjanja pogojev za sprejem na podlagi Direktive 2004/114 nič ne preprečuje, da v skladu z uvodno izjavo 15 zahtevajo vse potrebne dokaze za ugotovitev verodostojnosti prošnje za sprejem, da se prepreči zloraba in napačna uporaba postopkov, določenih s to direktivo.
- 35 V obravnavni zadevi se zdi, da je iz dokumentacije, s katero razpolaga Sodišče, razvidno, da v postopku v glavni stvari M. A. Ben Alaya izpolnjuje splošne in posebne pogoje iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114. Predvsem se zdi, da se nemški organi niso sklicevali na noben razlog iz člena 6(1)(d). Zato se zdi, da mu morajo v primeru, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, nacionalni organi izdati dovoljenje za prebivanje, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 36 Ob upoštevanju navedenih ugotovitev je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12 Direktive 2004/114 razlagati tako, da mora zadevna država članica na svoje ozemlje sprejeti državljana tretje države, ki želi za namene študija na njenem ozemlju prebivati več kot tri mesece, če ta državljan izpolnjuje taksativno določene pogoje za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive ter se ta država članica ne sklicuje na enega od v tej direktivi taksativno naštetih razlogov, ki upravičujejo zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje.

### **Stroški**

- 37 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

**Člen 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 mora zadevna država članica na svoje ozemlje sprejeti državljana tretje države, ki želi za namene študija na njenem ozemlju prebivati več kot tri mesece, če ta državljan izpolnjuje taksativno določene pogoje za sprejem iz členov 6 in 7 te direktive ter se ta država članica ne sklicuje na enega od v tej direktivi taksativno naštetih razlogov, ki upravičujejo zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje.**

Podpisi