



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. april 2017<sup>1</sup>

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2004/114/EF — artikel 6, stk. 1, litra d) — indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere — afslag på indrejse — begrebet »trussel mod den offentlige sikkerhed« — skønsmargin«

I sag C-544/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 14. oktober 2015, indgået til Domstolen den 19. oktober 2015, i sagen:

**Sahar Fahimian**

mod

**Bundesrepublik Deutschland,**

procesdeltager:

**Stadt Darmstadt,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras og E. Regan (refererende dommer) samt dommerne A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. september 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Sahar Fahimian ved Rechtsanwalt P. von Auer
- den tyske regering ved J. Möller og T. Henze, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved C. Pochet og M. Jacobs, som befuldmægtigede

<sup>1</sup> — \* Processprog: tysk.

- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget
  - den franske regering ved D. Colas, F.X. Bréchet og E. Armoët, som befuldmægtigede
  - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante
  - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
  - Europa-Kommissionen ved C. Catabriga og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. november 2016, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (EUT 2004, L 375, s. 12).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Sahar Fahimian og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende det afslag på visum med henblik på studier, som hun blev meddelt.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

##### *Direktiv 2004/114*

- 3 6., 7., 14., 15. og 24. betragtning til direktiv 2004/114 har følgende ordlyd:
    - »(6) Et af Fællesskabets mål med hensyn til uddannelse er at gøre Europa som helhed til et af verdens førende ekspertisecentre for studier og erhvervsuddannelse. En hovedfaktor i denne strategi er at fremme mobiliteten, så tredjelandstatsborgere kan rejse til Fællesskabet for at studere. Dette forudsætter bl.a. en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes nationale lovgivninger vedrørende betingelserne for indrejse og ophold.
    - (7) Migration med henblik på de i dette direktiv omhandlede formål, der pr. definition er midlertidig og uafhængig af situationen på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, er berigende for både de pågældende migranter og for deres hjemland og værtslandet, og den bidrager generelt til en bedre forståelse kulturerne imellem.
- [...]
- (14) Indrejse med henblik på formålene i dette direktiv kan nægtes i behørigt begrundede tilfælde. Især kan indrejse nægtes, hvis en medlemsstat på baggrund af en vurdering baseret på faktiske omstændigheder mener, at den pågældende tredjelandstatsborger udgør en potentiel trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed. Begrebet »den offentlige orden« kan omfatte en dom

for grov kriminalitet. Begrebet offentlig orden og offentlig sikkerhed omfatter også tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger tilhører eller har tilhørt en sammenslutning, som støtter terrorisme, støtter eller har støttet en sådan sammenslutning eller hylder eller har hyldet yderligtgående principper.

- (15) I tilfælde af tvivl om grundlaget for ansøgningen om indrejse og ophold kan medlemsstaterne kræve al den dokumentation, der er nødvendig for at kunne vurdere sammenhængen, især på grundlag af ansøgerens påtænkte studier, med henblik på bekæmpelse af misbrug og fejlagtig anvendelse af proceduren i dette direktiv.

[...]

- (24) Målene for dette direktiv, nemlig at fastlægge betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af foranstaltningens omfang eller virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

- 4 Direktivets artikel 1 er sålydende:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

- a) betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område i en periode på mindst tre måneder med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste
- b) procedurereglerne for tredjelandstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område med henblik på disse formål.«

- 5 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1, at direktivet bl.a. finder anvendelse »på tredjelandstatsborgere, der ansøger om indrejse på en medlemsstats område for at studere«.

- 6 Kapitel II i direktiv 2004/114 vedrører »Indrejsebetingelser«. Kapitlet består af direktivets artikel 5-11. Artikel 5 har følgende ordlyd:

»En tredjelandstatsborger kan kun få indrejsetilladelse efter dette direktiv, hvis en gennemgang af ansøgningen viser, at ansøgeren opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 6 og, alt efter hvilken kategori, han tilhører, artikel 7-11.«

- 7 Direktivets artikel 6 fastsætter:

»1. For en tredjelandstatsborger, der ansøger om indrejsetilladelse i henhold til artikel 7-11, gælder følgende:

- a) Han/hun skal forevise et rejsedokument, der er gyldigt i henhold til national lovgivning. Medlemsstaterne kan kræve, at rejsedokumentets gyldighedsperiode mindst skal dække hele det planlagte opholds varighed.
- b) Hvis tredjelandstatsborgeren efter værtsmedlemsstatens interne lovgivning er mindreårig, skal han/hun forevise forældrenes tilladelse til det planlagte ophold.

- c) Han/hun skal have en sygeforsikring, der omfatter alle de risici, som medlemsstatens egne statsborgere normalt er dækket mod.
- d) Han/hun må ikke kunne betragtes som en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.
- e) Hvis medlemsstaten kræver det, skal den pågældende fremlægge bevis for, at han/hun har betalt det gebyr, der kræves for behandling af ansøgningen, jf. artikel 20.

2. Medlemsstaterne letter indrejseproceduren for de tredjelandstatsborgere, der er omhandlet i artikel 7-11, og som deltager i fællesskabsprogrammer, der fremmer mobiliteten til eller inden for Fællesskabet.«

- 8 Direktivets artikel 7-11 vedrører de særlige indrejsebetingelser for studerende, skoleelever, ulønnede praktikanter og volontører samt de studerendes mobilitet. Direktivets artikel 7 med overskriften »Særlige betingelser for studerende« bestemmer følgende i stk. 1:

»En tredjelandstatsborger, der ansøger om indrejsetilladelse med henblik på studier, skal ud over de generelle betingelser i artikel 6 opfylde følgende betingelser:

- a) være optaget på en videregående uddannelsesinstitution med henblik på at følge et studieprogram
- b) fremlægge det af medlemsstaten krævede bevis for, at han/hun under sit ophold råder over tilstrækkelige midler til at dække sine udgifter til underhold, studier og hjemrejse. Medlemsstaterne offentliggør det månedlige minimumsbeløb, som de kræver ifølge denne bestemmelse, uden at dette dog berører muligheden for at foretage en individuel vurdering af hvert enkelt tilfælde
- c) hvis medlemsstaten kræver det, fremlægge bevis for et tilstrækkeligt kendskab til det sprog, der anvendes i det studieprogram, den pågældende følger
- d) hvis medlemsstaten kræver det, fremlægge bevis for, at han/hun har betalt det indskrivningsgebyr, som institutionen kræver.«

- 9 Artikel 12 i direktiv 2004/114 er sålydende:

»1. Der udstedes en opholdstilladelse til den studerende med en gyldighedsperiode på mindst et år, som kan forlænges med et år ad gangen, hvis indehaveren af opholdstilladelsen fortsat opfylder betingelserne i artikel 6 og 7. Hvis studieprogrammets varighed er på under et år, dækker opholdstilladelsen studieperioden.

2. Uden at foregribe artikel 16 kan forlængelse af en opholdstilladelse afslås, eller opholdstilladelsen kan inddrages, hvis indehaveren:

- a) ikke overholder de begrænsninger, der er fastsat for hans adgang til økonomisk virksomhed, jf. artikel 17
- b) ikke gør tilstrækkelige fremskridt med sine studier i overensstemmelse med national lovgivning eller administrativ praksis.«

- 10 Direktivets artikel 18 med overskriften »Proceduregarantier og gennemsigtighed« fastsætter følgende i stk. 2 og 4:

»2. Hvis de oplysninger, der fremlægges til støtte for ansøgningen, er utilstrækkelige, kan behandlingen af ansøgningen suspenderes, og de kompetente myndigheder meddeler ansøgeren, hvilke yderligere oplysninger der kræves.

[...]

4. Hvis der gives afslag på en ansøgning, eller hvis en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til dette direktiv, inddrages, skal den pågældende have ret til at få sagen prøvet ved den berørte medlemsstats myndigheder.«

*Forordning (EU) nr. 267/2012*

- 11 Artikel 23, stk. 2, litra d), i Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EU) nr. 961/2010 (EUT 2012, L 88, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 1263/2012 af 21. december 2012 (EUT 2012, L 356, s. 34) (herefter »forordning nr. 267/2012«), foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer hos de personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IX til forordningen, og som anses for »at være andre personer, enheder eller organer, som yder støtte, herunder materiel, logistisk eller økonomisk støtte til Irans regering, samt enheder, der ejes eller kontrolleres af dem eller af personer og enheder med tilknytning til dem«.
- 12 Det nævnte bilag er bl.a. som følge af vedtagelsen af supplerende restriktive foranstaltninger blevet ændret flere gange. I den affattelse, der følger af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1202/2014 af 7. november 2014 (EUT 2014, L 325, s. 3), indeholder bilaget under del I, punkt B, vedrørende de personer og enheder, der er involveret i nukleare aktiviteter eller i aktiviteter vedrørende ballistiske missiler, og de personer og enheder, der yder støtte til Irans regering, en angivelse af Sharif University of Technology (det teknologiske universitet i Sharif) (Iran) (herefter »SUT«).
- 13 Begrundelsen for opførelsen af SUT på den omhandlede liste er følgende:

»[SUT] har en række samarbejdsaftaler med organisationer under den iranske regering, der er opført på FN's og/eller EU's liste, og som opererer på militære eller militærrelaterede områder, navnlig inden for produktion og indkøb af ballistiske missiler. Dette omfatter en aftale med Aerospace Industries Organisation, der er opført på EU's liste, bl.a. for fremstilling af satellitter, samarbejde med det iranske forsvarsministerium og Iranian Revolutionary Guards Corps (IRGC) om minimotorbåds konkurrencer, en bredere aftale med IRGC's luftvåben, der dækker udvikling og styrkelse af universitetets forbindelser, organisatoriske og strategiske samarbejde.

SUT deltager i en aftale med seks universiteter, der støtter den iranske regering gennem forsvarsrelateret forskning, og SUT udbyder universitetskurser inden for udvikling af ubemandede luftfartøjer (UAV), der blev designet af bl.a. Videnskabsministeriet. Samlet set har de et væsentligt engagement med den iranske regering på militære eller militærrelaterede områder, der udgør støtte til den iranske regering.«

### *Tysk ret*

- 14 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, erhvervmæssige beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område), i affattelsen af 25. februar 2008 (BGBl. I, s. 162) (herefter »AufenthG«), fastsætter i lovens § 4 med overskriften »Krav om opholdstilladelse« følgende i stk. 1:

»Udlændinge skal være i besiddelse af et opholdsdokument for at indrejse i og opholde sig på Forbundsrepublikkens område [...]. Et opholdsdokument kan meddeles i form af:

1. visum i henhold til § 6, stk. 1, nr. 1, og § 6, stk. 3.

[...]«

- 15 § 6 i AufenthG med overskriften »Visum« bestemmer følgende i stk. 3:

»Ved længerevarende ophold kræves der visum til Forbundsrepublikkens område (nationalt visum), der skal være udstedt før indreisen. Visummet udstedes i henhold til de for opholdstilladelse, det blå EU-kort, bopælstilladelse og ubegrænset EU-opholdstilladelse gældende bestemmelser. [...]«

- 16 § 16 i AufenthG med overskriften »Studier, sprogkurser, skolegang« fastsætter følgende i stk. 1:

»En udlænding kan få udstedt en opholdstilladelse med henblik på studier ved en statslig eller en af staten godkendt højere læreanstalt eller ved en tilsvarende uddannelsesinstitution. [...] Opholdstilladelsen med henblik på studier kan kun udstedes, hvis udlændingen er blevet optaget på uddannelsesinstitutionen; en betinget optagelse er tilstrækkelig. Der kræves ingen beviser for kendskab til undervisningssproget, hvis der allerede er taget hensyn til sprogkundskaberne i forbindelse med optagelsesbeslutningen, eller hvis det bestemmes, at de skal erhverves i forbindelse med studieforberedende foranstaltninger. Ved den første udstedelse og i forbindelse med forlængelser er gyldigheden af opholdstilladelsen med henblik på studier mindst et år, og den bør ikke overstige to år for studier og studieforberedende foranstaltninger; den kan forlænges, hvis målet med den uddannelse, der følges, endnu ikke er nået og kan opnås inden for en rimelig periode.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 17 Sahar Fahimian, som er født i 1985, er iransk statsborger. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at hun har en Master of Science-grad i informationsteknologi fra SUT. Dette universitet tilbyder specialiseret undervisning i teknologi, ingeniørvidenskaber og fysik.
- 18 Den 21. november 2012 indgav Sahar Fahimian en ansøgning til Forbundsrepublikken Tysklands ambassade i Teheran om visum med henblik på optagelse på et ph.d.-studium inden for rammerne af projektet »Pålidelige indlejrede og mobile systemer« ved Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (center for avanceret forskning på sikkerhedsområdet, Darmstadt) ved Technische Universität Darmstadt (det teknologiske universitet i Darmstadt, Tyskland).
- 19 Sahar Fahimian vedlagde som bilag til sin ansøgning et bevis for, at hun var blevet optaget på dette universitet, og en skrivelse af 14. november 2012 fra den administrerende direktør for Center for Advanced Security Research Darmstadt. I denne skrivelse er formålet med Sahar Fahimians forskningsprojekt angivet som rækkende fra »sikkerheden i mobile systemer, særlig sporing af indtrængen i smartphones, til sikkerhedsprotokoller«. Den administrerende direktør har ligeledes anført, at den opgave, som Sahar Fahimian er blevet tildelt inden for rammerne af dette projekt,

består i at »finde nye hensigtsmæssige og effektive beskyttelsesmekanismer til smartphones inden for rammerne af de velkendte restriktioner; begrænset energi, begrænsede databehandlingsressourcer og begrænset båndbredde«.

- 20 Det nævnte forskningscenter tildelte Sahar Fahimian et ph.d.-stipendium til finansiering af hendes ph.d.-studium.
- 21 Efter at have fået afslag på sin visumansøgning den 27. maj 2013 indgav Sahar Fahimian en klage («Remonstration»), som blev afslået ved afgørelse af 22. oktober 2013.
- 22 Den 22. november 2013 anlagde hun sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret med påstand om udstedelse af det ønskede visum. Den forelæggende ret har anført, at parterne er uenige om, hvorvidt hensyn til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114 er til hinder for Sahar Fahimians indrejse på det tyske område.
- 23 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, at situationen i Iran begrunder frygten for, at den viden, som Sahar Fahimian vil tilegne sig i forbindelse med sit studieophold, efterfølgende vil blive misbrugt i hendes oprindelsesland. Sagsøgte i hovedsagen er af den opfattelse, at Irans regering længe har udviklet et omfattende cyberprojekt, med hvilket den forsøger at opnå adgang til fortrolige oplysninger i vestlige lande. Den nævnte part har anført, at cyberpiraterne hovedsageligt søger efter følsomme oplysninger fra luft- og rumfartssektoren og fra våbenindustrien. Ifølge erklæringer fra sikkerhedsekspertter føres cyberangrebene bl.a. med henblik på at opnå konstruktionsplaner og forskningsresultater til det iranske atomprogram, der mistænkes for at forfølge militære formål.
- 24 I denne sammenhæng er betydningen af SUT's engagement på området for militær forskning i Iran anerkendt i det internationale samfund. Sagsøgte i hovedsagen har i denne henseende anført, at arten af dette engagement førte til, at EU-lovgiver ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1264/2012 af 21. december 2012 om gennemførelse af forordning nr. 267/2012 for første gang opførte universitetet på den i bilag IX til forordning nr. 267/2012 indeholdte liste over de enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger. Denne opførelse blev efterfølgende annulleret af Den Europæiske Unions Ret ved dennes dom af 3. juli 2014, Sharif University of Technology mod Rådet (T-181/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:607). Ved gennemførelsesforordning nr. 1202/2014 opførte EU-lovgiver på ny universitetet på denne liste. Sagsøgte i hovedsagen har anført, at denne genopførelse er begrundet i det tætte og påviste bånd, som universitetet har til det iranske styre på det militære område eller på hertil knyttede områder.
- 25 Endvidere kan det ifølge sagsøgte i hovedsagen ikke udelukkes, at Sahar Fahimian selv efter opnåelsen af sit eksamensbevis fra SUT stadig opretholder forbindelser med personer fra universitetet.
- 26 Sagsøgte i hovedsagen nærer desuden frygt for, at den viden, som Sahar Fahimian vil tilegne sig under sit studium i Tyskland, ligeledes kan blive anvendt med henblik på intern undertrykkelse i Iran eller mere generelt i forbindelse med krænkelse af menneskerettigheder. De iranske myndigheder kan nemlig bruge de teknologier, som Sahar Fahimians forskningsprojekt vedrører, til overvågning af befolkningen.
- 27 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om det i den foreliggende sag er berettiget at påberåbe sig artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114. Sagsøgte i hovedsagen har således ikke anført nogen konkret omstændighed med hensyn til den berørtes adfærd eller hendes forbindelser med bestemte personer og har desuden ikke redegjort nærmere for forholdet mellem de kompetencer, som hun vil opnå i forbindelse med sit ph.d.-studium, og det efterfølgende misbrug heraf.

28 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Skal artikel 6, stk. 1, litra d), i [direktiv 2004/114] fortolkes således, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne ved undersøgelsen af, om en tredjelandstatsborger, der ansøger om indrejse med henblik på de i direktivets artikel 7-11 nævnte formål, betragtes som en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, råder over en skønsmargin, som [indebærer], at myndighedernes vurdering kun i begrænset omfang [kan være genstand for retslig prøvelse]?
- b) Såfremt spørgsmål 1 a) besvares bekræftende:

Hvilke retlige grænser er medlemsstaternes kompetente myndigheder underlagt ved vurderingen af, om en tredjelandstatsborger, der ansøger om indrejsetilladelse med henblik på de formål, hvortil der henvises i artikel 7-11 i [direktiv 2004/114], skal betragtes som en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, især med henblik på de faktiske omstændigheder, der skal lægges til grund for vurderingen, og bedømmelsen af disse?

2) Uafhængigt af besvarelsen af spørgsmål 1 a) og 1 b):

Skal artikel 6, stk. 1, litra d), i [direktiv 2004/114] fortolkes således, at medlemsstaterne ifølge denne er beføjet til under faktiske omstændigheder som i den foreliggende sag, hvor en tredjelandstatsborger fra [Den Islamiske Republik] Iran, der har erhvervet sin kandidatgrad [...] på [SUT] (Teheran), som er specialiseret i [teknologi], ingeniørvidenskaber og fysik, ønsker at indrejse med henblik på at blive optaget på et ph.d.-studium på området for it-sikkerhedsforskning i projektet »Pålidelige indlejrede og mobile systemer«, navnlig udvikling af effektive beskyttelsesmekanismer til smartphones, at nægte den pågældende indrejse på deres område med henvisning til, at det ikke kan udelukkes, at de kompetencer, der opnås i forbindelse med forskningsprojektet, kan blive misbrugt i Iran, f.eks. til fremskaffelse af fortrolige informationer i vestlige lande med henblik på intern undertrykkelse eller generelt i forbindelse med krænkelse af menneskerettigheder?»

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 29 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114 skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder, når en tredjelandstatsborger indgiver en ansøgning om visum med henblik på studier, råder over en vid skønsmargin, der kun er undergivet en begrænset domstolsprøvelse, med henblik på at fastlægge, om denne statsborger udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed i den nævnte bestemmelses forstand, og om de nævnte myndigheder har ret til at afslå at udstede det ønskede visum under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.
- 30 I overensstemmelse med fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Hvad for det første angår den generelle opbygning af direktiv 2004/114 fastsætter direktivets artikel 5, at en tredjelandstatsborger kun kan få tilladelse til at indrejse på en medlemsstats område efter nævnte direktiv, hvis en gennemgang af den pågældendes ansøgning viser, at ansøgeren både opfylder de generelle betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 6, og hvad angår en tredjelandstatsborger, som ansøger om indrejse med henblik på studier, de særlige betingelser i direktivets artikel 7 (jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 23).



- 32 Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114, sammenholdt med 14. betragtning til dette direktiv, navnlig undersøge, om der foreligger hensyn, der vedrører en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, og som kan begrunde et afslag på indrejse til en sådan statsborger (dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 24).
- 33 I henhold til artikel 12 i direktiv 2004/114 skal der udstedes en opholdstilladelse til studerende fra tredjelande, når de opfylder de generelle og særlige betingelser, som er udtømmende opregnet i direktivets artikel 6 og 7 (jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 27).
- 34 Hvad for det andet angår formålene med direktiv 2004/114 fremgår det af artikel 1, litra a), sammenholdt med 24. betragtning til direktivet, at direktivet har til formål at fastlægge betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område i en periode på mindst tre måneder med henblik på studier (jf. bl.a. dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 28).
- 35 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at i overensstemmelse med sjette og syvende betragtning til direktiv 2004/114 har dette til formål at fremme mobiliteten, så studerende, der er statsborgere i et tredjeland, kan rejse til Den Europæiske Union for at studere, da denne mobilitet skal gøre Europa til et af verdens førende ekspertisecentre for studier og erhvervsuddannelse (dom af 21.6.2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, præmis 39).
- 36 Hvad angår tredjelandsstatsborgeres indrejse med henblik på studier kan en medlemsstat således ikke indføre yderligere betingelser end dem, der er fastsat i artikel 6 og 7 i direktiv 2004/114, uden herved at tilsidesætte de i direktivet fastsatte formål (jf. bl.a. dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 30).
- 37 Direktiv 2004/114 indrømmer derimod de kompetente nationale myndigheder en skønsmargin med hensyn til afgørelsen af, om de generelle og særlige betingelser, som er fastsat i direktivets artikel 6 og 7, er opfyldt, og navnlig om der foreligger hensyn, der vedrører en trussel mod den offentlige sikkerhed, og som er til hinder for den pågældende tredjelandsstatsborgers indrejse (jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 33).
- 38 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2004/114 ikke definerer begrebet »offentlig sikkerhed« – som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) – hvorpå det i hovedsagen omhandlede visumafslag er baseret.
- 39 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at begrebet »den offentlige sikkerhed« både omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed. Således kan en trussel såvel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde som befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser påvirke den offentlige sikkerhed (jf. bl.a. dom af 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 43 og 44, og af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 66).
- 40 Hvad angår betingelsen om, at der skal foreligge en trussel mod den offentlige sikkerhed, bemærkes, at i modsætning til bl.a. artikel 27, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 7, og berigtigelse i EUT 2004, L 229, s. 35), som indeholder et krav om, at en foranstaltning truffet af hensyn til den offentlige sikkerhed udelukkende kan begrundes i den pågældendes personlige adfærd, og om, at denne adfærd skal udgøre en »reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig« trussel mod denne grundlæggende samfundsinteresse (jf. bl.a. dom af 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 30, og domme af 13.9.2016, Rendón Marín,

C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 84, og CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 40), fremgår det af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114, sammenholdt med 14. betragtning til dette direktiv, at en tredjelandsstatsborgers indrejse kan nægtes, hvis de nationale myndigheder, der er kompetente til at behandle den af denne statsborger indgivne ansøgning om visum, på baggrund af en vurdering baseret på de faktiske omstændigheder mener, at denne udgør en trussel, selv »potentiel«, mod den offentlige sikkerhed. Der kan således ved denne vurdering ikke alene tages hensyn til ansøgerens personlige adfærd, men ligeledes til andre forhold, som bl.a. vedrører dennes karriereforløb.

- 41 I denne henseende kan vurderingen af visumansøgerens individuelle situation indebære komplekse vurderinger, der bl.a. er baseret på en vurdering af denne ansøgers personlighed, på dennes integration i opholdslandet, på den politiske, sociale og økonomiske situation i sidstnævnte land og på den eventuelle trussel, som ansøgerens indrejse på den pågældende medlemsstats område med henblik på studier kan udgøre mod den offentlige sikkerhed i lyset af risikoen for, at de kompetencer, som ansøgeren vil opnå i forbindelse med disse studier, i dennes oprindelsesland efterfølgende kan anvendes til formål, der er skadelige for den nævnte offentlige sikkerhed. Sådanne vurderinger indebærer en udarbejdelse af prognoser for visumansøgerens forudsigelige adfærd og bør bl.a. være baseret på et indgående kendskab til ansøgerens bopælsland og på en gennemgang af forskellige dokumenter og af ansøgerens udsagn (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 56 og 57).
- 42 På denne baggrund råder de kompetente nationale myndigheder over en vid skønsmargin i forbindelse med vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder med henblik på afgørelsen af, om de grunde, der er opregnet i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114, og som vedrører den omstændighed, at der foreligger en trussel mod bl.a. den offentlige sikkerhed, er til hinder for tredjelandsstatsborgerens indrejse (jf. analogt dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 60).
- 43 Det tilkommer disse nationale myndigheder, når de skal fastlægge, om visumansøgeren udgør en trussel, selv potentiel, mod den offentlige sikkerhed, at foretage en samlet vurdering af samtlige de forhold, der kendetegner denne persons situation.
- 44 Således som Domstolen har fastslået, er der i overensstemmelse med 15. betragtning til direktiv 2004/114 intet, som i forbindelse med gennemgangen af indrejsebetingelserne hindrer de kompetente nationale myndigheder i at kræve al den dokumentation, der er nødvendig for at kunne vurdere sammenhængen i indrejseansøgningen (dom af 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 34). I denne henseende bemærkes, at selv om de oplysninger, som fremlægges til støtte for visumansøgningen, ikke er tilstrækkelige til at vurdere, hvorvidt der foreligger en eventuel trussel mod den offentlige sikkerhed, fremgår det af direktivets artikel 18, stk. 2, at de nævnte myndigheder kan kræve, at ansøgeren fremlægger de yderligere oplysninger, der er behov for.
- 45 Hvad angår den retslige prøvelse af den skønsmargin, som de kompetente nationale myndigheder råder over inden for rammerne af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114, skal den nationale ret, samtidig med at den tager hensyn til den fordeling af bevisbyrden, der følger af den foregående præmis, bl.a. efterprøve, om den anfægtede afgørelse er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag.
- 46 Desuden bemærkes, at for så vidt som de kompetente nationale myndigheder råder over et vidt skøn hvad angår de faktiske omstændigheder, er den retslige prøvelse med hensyn til dette skøn begrænset til, om der foreligger åbenbare fejl. Endvidere skal denne prøvelse bl.a. vedrøre overholdelsen af de proceduremæssige garantier, hvilket er af afgørende betydning. Disse garantier omfatter en forpligtelse for disse myndigheder til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den omhandlede situation (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 60 og 61, og af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 69) og ligeledes en forpligtelse til, at de begrundet deres afgørelse tilstrækkeligt, således at den nationale ret inden for rammerne af den sag, der er foreskrevet i artikel 18, stk. 4, i direktiv 2004/114, kan undersøge,

hvorvidt de faktiske og retlige forhold, som udøvelsen af skønsbeføjelsen afhænger af, var korrekte (jf. analogt dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14, og af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 69). I sidstnævnte henseende skal det bemærkes, at det fremgår af 14. betragtning til direktiv 2004/114, at afslaget på en tredjelandsstatsborgers indrejse med henblik på studier kan ske i »behørigt begrundede tilfælde«.

- 47 Hvad i det foreliggende tilfælde angår det søgsmål, som Sahar Fahimian har anlagt til prøvelse af den afgørelse fra de tyske myndigheder, hvorved hun fik afslag på det visum med henblik på studier, som hun havde ansøgt om, tilkommer det den forelæggende ret at tage hensyn til samtlige de forhold, der kendetegner denne persons situation.
- 48 Blandt disse forhold er den omstændighed, at Sahar Fahimian er uddannet fra SUT, som har været og fortsat er opført på den i bilag IX til forordning nr. 267/2012 indeholdte liste over de enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, og den omstændighed, at den forskning, som den pågældende påtænker at udføre i Tyskland i forbindelse med sin ph.d., vedrører det følsomme område for sikker informationsteknologi, af særlig betydning i lyset af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114.
- 49 Det samme gælder for de yderligere oplysninger, som de kompetente nationale myndigheder råder over, og som giver anledning til at frygte, at de kompetencer, som Sahar Fahimian vil opnå i Tyskland, efterfølgende kan misbruges til formål såsom dem, den forelæggende ret har anført i sit andet spørgsmål, og som er i strid med bevarelsen af den offentlige sikkerhed.
- 50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114 skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder, når en tredjelandsstatsborger indgiver en ansøgning om visum med henblik på studier, råder over en vid skønsmargin ved efterprøvelsen af, om denne statsborger i lyset af samtlige de relevante forhold, der kendetegner den pågældendes situation, udgør en trussel, selv potentiel, mod den offentlige sikkerhed. Bestemmelsen skal ligeledes fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder giver afslag på indrejse i et sådant øjemed på den pågældende medlemsstats område til en tredjelandsstatsborger, der er uddannet fra et universitet, som er omfattet af Unionens restriktive foranstaltninger på grund af sit betydelige engagement med Irans regering på det militære område eller på hertil knyttede områder, og som påtænker i denne medlemsstat at udføre forskning på et for den offentlige sikkerhed følsomt område, såfremt de oplysninger, som disse myndigheder råder over, giver anledning til at frygte, at de kompetencer, som den pågældende vil opnå i forbindelse med sin forskning, efterfølgende kan anvendes til formål, der er i strid med den offentlige sikkerhed. Det tilkommer den nationale ret, for hvilken der er indbragt et søgsmål til prøvelse af de kompetente nationale myndigheders afgørelse om afslag på at udstede det ønskede visum, at efterprøve, om denne afgørelse er tilstrækkeligt begrundet og baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag.

### Sagens omkostninger

- 51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Artikel 6, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder, når en tredjelandsstatsborger indgiver en ansøgning om visum med henblik på**

studier, råder over en vid skønsmargin ved efterprøvelsen af, om denne statsborger i lyset af samtlige de relevante forhold, der kendetegner den pågældendes situation, udgør en trussel, selv potentiel, mod den offentlige sikkerhed. Bestemmelsen skal ligeledes fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder giver afslag på indrejse i et sådant øjemed på den pågældende medlemsstats område til en tredjelandstatsborger, der er uddannet fra et universitet, som er omfattet af Unionens restriktive foranstaltninger på grund af sit betydelige engagement med Irans regering på det militære område eller på hertil knyttede områder, og som påtænker i denne medlemsstat at udføre forskning på et for den offentlige sikkerhed følsomt område, såfremt de oplysninger, som disse myndigheder råder over, giver anledning til at frygte, at de kompetencer, som den pågældende vil opnå i forbindelse med sin forskning, efterfølgende kan anvendes til formål, der er i strid med den offentlige sikkerhed. Det tilkommer den nationale ret, for hvilken der er indbragt et søgsmål til prøvelse af de kompetente nationale myndigheders afgørelse om afslag på at udstede det ønskede visum, at efterprøve, om denne afgørelse er tilstrækkeligt begrundet og baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag.

Underskrifter