



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 kwietnia 2017 r.¹

Odesłanie prejudycjalne — Przejście wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2004/114/WE — Artykuł 6 ust. 1 lit. d) — Warunki przyjmowania obywateli państw trzecich — Odmowa przyjęcia — Pojęcie „zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego” — Zakres uznania

W sprawie C-544/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 14 października 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 października 2015 r., w postępowaniu:

Sahar Fahimian

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

przy udziale:

Stadt Darmstadt,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras i E. Regan (sprawozdawca), prezesi izb, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2016 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Sahar Fahimian przez P. von Auera, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez J. Möllera i T. Henzego, działających w charakterze pełnomocników,

¹ — Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet oraz M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa, F.X. Bréchota oraz E. Armoët, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę oraz F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 listopada 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. 2004, L 375, s. 12).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Sahar Fahimian a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec) dotyczącego odmowy wydania zainteresowanej wizy w celu odbycia studiów.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/114

- 3 Motywy 6, 7, 14, 15 i 24 dyrektywy 2004/114 stanowią:
 - „(6) Jednym z celów działania Wspólnoty w dziedzinie edukacji jest promowanie Europy jako całości jako uznanego światowego centrum w zakresie studiów wyższych i szkolenia zawodowego. Wspieranie gotowości obywateli państw trzecich do przyjazdu na terytorium Wspólnoty w celu odbywania studiów jest kluczowym elementem tej strategii. Zbliżenie ustawodawstw krajowych państw członkowskich w zakresie warunków wjazdu i pobytu jest jej częścią.
 - (7) Migracja w celach określonych w niniejszej dyrektywie, mająca z definicji charakter tymczasowy i niezależny od sytuacji rynkowej w kraju przyjmującym, jest korzystna zarówno dla zainteresowanych migrantów i ich kraju pochodzenia, jak i przyjmującego państwa członkowskiego oraz pomaga wspierać lepsze wzajemne zrozumienie między kulturami.

[...]

- (14) Odmowa przyjęcia danej osoby w celach określonych w niniejszej dyrektywie może nastąpić z uzasadnionych powodów. W szczególności można odmówić przyjęcia danego obywatela państwa trzeciego, jeżeli na podstawie oceny okoliczności państwo członkowskie uzna, że taki obywatel stanowi potencjalne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Zagrożenie porządku publicznego może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego obejmuje także przypadki, gdy obywatel państwa trzeciego należy lub należał do organizacji wspierającej terroryzm, wspiera lub wspierał taką organizację, bądź ma lub miał poglądy ekstremistyczne.
- (15) W przypadku wątpliwości co do powodów złożenia wniosku o przyjęcie, państwa członkowskie powinny być uprawnione do żądania przedstawienia wszelkich dowodów niezbędnych do dokonania oceny jego spójności, w szczególności na podstawie kierunku studiów wybranego przez wnioskodawcę, w celu przeciwdziałania nadużywaniu i niewłaściwemu stosowaniu procedury określonej w niniejszej dyrektywie.

[...]

- (24) Ponieważ cel niniejszej dyrektywy, jakim jest określenie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

4 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie:

- a) warunków przyjmowania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich na okres przekraczający trzy miesiące w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie.
- b) zasad dotyczących procedur przyjmowania obywateli państw trzecich w tych celach na terytorium państw członkowskich”.

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, w ust. 1 stanowi, że ma ona zastosowanie w szczególności „wobec obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o przyjęcie na terytorium państwa członkowskiego w celu odbywania studiów”.

6 Rozdział II dyrektywy 2004/114 dotyczy „Warunków przyjęcia”. Zawiera on art. 5–11 tej dyrektywy. Artykuł 5 ma następujące brzmienie:

„Przyjęcie obywatela państwa trzeciego na mocy niniejszej dyrektywy następuje [po] weryfikacji dokumentów potwierdzających, że osoba ta spełnia warunki określone w art. [6] oraz w jednym z art. 7–11 odnoszącym się do odpowiedniej kategorii”.

7 Artykuł 6 tej dyrektywy stanowi:

„1. Obywatel państwa trzeciego wnoszący o przyjęcie w celach określonych w art. [7–11] powinien:

- a) przedstawić ważny dokument podróży określony w przepisach krajowych. Państwa członkowskie mogą wymagać, aby okres ważności dokumentu podróży obejmował co najmniej okres planowanego pobytu;
- b) jeśli zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego osoba ta jest małoletnia, powinna przedstawić zgodę rodziców na planowany pobyt;
- c) posiadać ubezpieczenie na wypadek choroby w zakresie wszystkich ryzyk zwyczajowo objętych ubezpieczeniem obywateli danego państwa członkowskiego;
- d) nie być uznany za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego;
- e) przedstawić na żądanie państwa członkowskiego dowód wniesienia opłaty za rozpatrzenie wniosku zgodnie z art. 20.

2. Państwa członkowskie ułatwiają procedurę przyjmowania obywateli państw trzecich objętych przepisami art. [7–11], którzy uczestniczą w programach Wspólnoty wzmacniających mobilność do Wspólnoty jako obszaru docelowego lub w jej obrębie”.

8 Artykuły 7–11 wspomnianej dyrektywy dotyczą szczególnych warunków przyjęcia dotyczących studentów, młodzieży szkolnej, stażystów niepobierających wynagrodzenia, wolontariuszy, a także mobilności studentów. Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Szczególne warunki dotyczące studentów”, w ust. 1 stanowi:

„Poza warunkami ogólnymi określonymi w art. [6], obywatel państwa trzeciego, składający wniosek o przyjęcie w celu odbywania studiów powinien:

- a) być przyjęty przez instytucje szkolnictwa wyższego w celu odbycia studiów;
- b) przedstawić żądane przez państwo członkowskie dowody wskazujące, że w czasie swojego pobytu będzie posiadać wystarczające środki na pokrycie kosztów utrzymania, studiów i podróży powrotnej. Państwa członkowskie ogłaszają wysokość minimalnej kwoty miesięcznej wymaganej do celów niniejszego przepisu, bez uszczerbku dla indywidualnego badania każdego przypadku;
- c) przedstawić na żądanie państwa członkowskiego dowód wystarczającej znajomości języka, w którym będzie odbywał studia;
- d) przedstawić na żądanie państwa członkowskiego dowód wniesienia opłat pobieranych przez instytucję edukacyjną”.

9 Zgodnie z art. 12 dyrektywy 2004/114:

„1. Dokument pobytowy wydaje się studentowi na okres co najmniej roku z możliwością odnowienia, jeśli student wciąż spełnia warunki określone w art. 6 i 7. W przypadku, gdy czas trwania studiów jest krótszy niż rok, dokument pobytowy jest ważny przez czas trwania studiów.

2. Bez uszczerbku dla przepisów art. 16, można odmówić odnowienia dokumentu pobytowego lub go cofnąć, w przypadku gdy posiadacz:

- a) nie przestrzega ograniczeń dostępu do działalności zarobkowej zgodnie z art. 17;
- b) nie czyni zadowalających postępów w studiach zgodnie z ustawodawstwem krajowym lub praktyką administracyjną”.

10 Artykuł 18 tej dyrektywy, zatytułowany „Gwarancje proceduralne i przejrzystość”, w ust. 2 i 4 stanowi:

„2. Jeśli informacje przedstawione na poparcie wniosku są niewystarczające, rozpatrzenie wniosku można zawiesić, a właściwy organ informuje wnioskodawcę o wymaganych dalszych informacjach.

[...]

4. W przypadku odmownego rozpatrzenia wniosku lub cofnięcia dokumentu pobytowego wydanego zgodnie z niniejszą dyrektywą, zainteresowana osoba ma prawo do podjęcia środków prawnych przed organami danego państwa członkowskiego”.

Rozporządzenie (UE) nr 267/2012

11 Artykuł 23 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 961/2010 (Dz.U. 2012, L 88, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1263/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2012, L 356, s. 34) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 267/2012”), przewiduje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do osób, podmiotów i organów wymienionych w załączniku IX do tego rozporządzenia, które zostały określone „jako [...] inne osoby, podmioty lub organy udzielające wsparcia, takiego jak wsparcie materialne, logistyczne lub finansowe, rządowi Iranu oraz podmiotom będącym ich własnością lub przez nie kontrolowanym, lub osobom i podmiotom z nimi związanym”.

12 W załączniku tym dokonano licznych zmian, w szczególności ze względu na przyjęcie dodatkowych środków ograniczających. W brzmieniu zmienionym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1202/2014 z dnia 7 listopada 2014 r. (Dz.U. 2014, L 325, s. 3) załącznik ten zawiera w części B tytułu I – dotyczącego osób i podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz broni jądrowej lub pocisków balistycznych oraz osób i podmiotów popierających rząd Iranu – wskazanie Sharif University of Technology (uniwersytetu technicznego Sharifa, Iran) (zwanego dalej „SUT”).

13 Uzasadnienie umieszczenia SUT w spornym wykazie jest następujące:

„[SUT] zawarł szereg umów o współpracy z irańskimi organizacjami rządowymi umieszczonymi w wykazach ONZ lub UE i działającymi w dziedzinie wojskowej lub w dziedzinach powiązanych, szczególnie w dziedzinie produkcji pocisków balistycznych i związanych z nimi zamówień. Są to m.in.: umowa z umieszczoną w wykazie UE organizacją przemysłu lotniczego (Aerospace Industries Organisation) w dziedzinie m.in. produkcji satelitów; umowa o współpracy z irańskim ministerstwem obrony i irańskim korpusem strażników rewolucji (IRGC) w sprawie konkursów dotyczących łodzi bezzałogowych; ogólniejsza umowa z siłami powietrznymi IRGC obejmująca rozwój i zacieśnienie stosunków z tym uniwersytetem oraz współpracy organizacyjnej i strategicznej.

SUT jest jedną z sześciu szkół wyższych, które podpisały umowę o wspieraniu rządu Iranu poprzez badania nad obronnością; prowadzi również kursy dyplomowe w zakresie inżynierii bezzałogowych statków powietrznych, m.in. na podstawie projektów ministerstwa nauki. Ogół tych działań wskazuje na wysoki stopień zaangażowania w działalność irańskiego rządu w dziedzinie wojskowej i w dziedzinach powiązanych, co stanowi wsparcie udzielane rządowi Iranu”.

Prawo niemieckie

- 14 Paragraf 4 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zawodowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym), w brzmieniu z dnia 25 lutego 2008 r. (BGBl. I, s. 162) (zwanej dalej „AufenthG”), zatytułowany „Wymóg dotyczący dokumentu pobytowego”, stanowi w ust. 1:

„W celu wjazdu na terytorium federalne i pobytu na nim cudzoziemcy są zobowiązani uzyskać dokument pobytowy [...]. Dokument pobytowy wydaje się w formie:

(1) wizy w rozumieniu § 6 ust. 1 pkt 1 i § 6 ust. 3 niniejszej ustawy,

[...]”.

- 15 Paragraf 6 AufenthG, zatytułowany „Wiza”, w ust. 3 stanowi:

„Na potrzeby pobytu długotrwałego wymagana jest wiza dotycząca terytorium federalnego (wiza krajowa), która jest wydawana przed wjazdem. Wydanie takiej wizy jest regulowane przepisami dotyczącymi zezwolenia na pobyt czasowy, niebieskiej karty UE, zezwolenia na osiedlenie się oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE [...]”.

- 16 Paragraf 16 AufenthG, zatytułowany „Studia, kursy językowe, kształcenie”, w ust. 1 stanowi:

„Obcokrajowcowi można wydać dokument pobytowy w celu podjęcia studiów w państwowej instytucji szkolnictwa wyższego lub instytucji uznanej przez państwo lub w porównywalnej instytucji edukacyjnej [...]. Dokument pobytowy w celu odbywania studiów może zostać wydany jedynie w wypadku, gdy cudzoziemiec został przyjęty do instytucji edukacyjnej; przyjęcie warunkowe uznaje się za wystarczające. Nie wymaga się dowodu znajomości języka, w którym cudzoziemiec będzie odbywał studia, jeżeli znajomość ta została już uwzględniona w decyzji w sprawie przyjęcia lub ma zostać uzyskana podczas kursów przygotowujących do studiów. Okres ważności dokumentu pobytowego wydawanego w celu podjęcia studiów przy pierwszym przyznaniu i w wypadku każdego przedłużenia wynosi przynajmniej rok i nie może przekraczać dwóch lat w trakcie studiów i przygotowania do studiów; może on zostać przedłużony, w wypadku gdy zamierzony cel pobytu nie został jeszcze osiągnięty i może zostać osiągnięty w rozsądnym terminie”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 17 Sahar Fahimian, urodzona w 1985 r., jest obywatelką Iranu. Z postanowienia odsyłającego wynika, że S. Fahimian jest posiadaczką uzyskanego na SUT dyplomu Master of Science z dziedziny technologii informatycznych. Uniwersytet ten specjalizuje się w naukach technicznych, inżynieryjnych i w fizyce.
- 18 W dniu 21 listopada 2012 r. S. Fahimian wniosła w przedstawicielstwie dyplomatycznym Republiki Federalnej Niemiec w Teheranie o wydanie wizy w celu podjęcia studiów doktoranckich na Technische Universität Darmstadt (uniwersytecie technicznym w Darmstademie, Niemcy), w Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (centrum zaawansowanych badań w dziedzinie bezpieczeństwa w Darmstademie), w ramach projektu „Niezawodne systemy wbudowane lub mobilne”.

- 19 Sahar Fahimian załączyła do wniosku dowód przyjęcia na uniwersytet oraz pismo dyrektora wykonawczego Center for Advanced Security Research Darmstadt z dnia 14 listopada 2012 r. Projekt badawczy S. Fahimian przedstawiono w tym piśmie jako dotyczący zagadnień „bezpieczeństwa systemów mobilnych, w szczególności wykrywania ingerencji w smartfony, aż do protokołów bezpieczeństwa”. Dyrektor wykonawczy wskazuje także, że w ramach tego projektu celem badań przeprowadzanych przez S. Fahimian jest „znalezienie nowych wydajnych i skutecznych zabezpieczeń dla smartfonów w ramach dobrze znanych ograniczeń mocy, zasobów obliczeniowych i przepustowości”.
- 20 Aby sfinansować studia doktoranckie, S. Fahimian uzyskała od wspomnianego centrum badawczego stypendium doktoranckie.
- 21 W następstwie oddalenia wniosku o wizę w dniu 27 maja 2013 r. S. Fahimian złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który również został oddalony decyzją z dnia 22 października 2013 r.
- 22 W dniu 22 listopada 2013 r. S. Fahimian złożyła przed sądem odsyłającym skargę na tę decyzję odmowną, zmierzającą do uzyskania żądanej wizy. Sąd ten wskazuje, że strony nie zgadzają się co do kwestii, czy względy bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 stoją na przeszkodzie przyjęciu S. Fahimian na terytorium Niemiec.
- 23 Z postanowienia odsyłającego wynika, że strona pozwana w postępowaniu głównym podnosi, że sytuacja w Iranie uzasadnia obawę, iż wiadomości uzyskane przez S. Fahimian w ramach pobytu w celu odbywania studiów zostaną następnie nieprawidłowo wykorzystane w państwie pochodzenia. Zdaniem strony pozwanej rząd irański od dawna rozwija szeroko zakrojony projekt cybernetyczny, poprzez który zamierza uzyskać dostęp do poufnych informacji w państwach zachodnich. Wspomniana strona wskazuje, że piraci cybernetyczni zasadniczo dążą do uzyskania wrażliwych danych dotyczących branży lotniczej i kosmicznej oraz przemysłu zbrojeniowego. Zgodnie z oświadczeniami biegłych z dziedziny bezpieczeństwa ataki cybernetyczne są w szczególności przeprowadzane w celu uzyskania planów konstrukcyjnych i wyników badań dla celów irańskiego programu jądrowego, co do którego podejrzewa się, iż realizuje on cele wojskowe.
- 24 W tym kontekście znaczenie zaangażowania SUT w dziedzinę badań dla celów wojskowych w Iranie zostało zdaniem strony pozwanej w postępowaniu głównym potwierdzone przez wspólnotę międzynarodową. Strona ta wskazuje w tym względzie, że charakter tego zaangażowania skłonił prawodawcę Unii do umieszczenia SUT – po raz pierwszy na mocy rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1264/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 (Dz.U. 2012, L 356, s. 55) – w wykazie podmiotów objętych środkami ograniczającymi zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012. Sąd Unii Europejskiej stwierdził nieważność tego umieszczenia w wyroku z dnia 3 lipca 2014 r., Sharif University of Technology/Rada (T-181/13, niepublikowanym, EU:T:2014:607). Na mocy rozporządzenia wykonawczego nr 1202/2014 prawodawca Unii ponownie umieścił wspomniany uniwersytet w tym wykazie. Strona pozwana w postępowaniu głównym wskazuje, że to ponowne umieszczenie jest uzasadnione ścisłymi i wykazanymi związkami tego uniwersytetu z reżimem irańskim w dziedzinie wojskowej lub w dziedzinach powiązanych.
- 25 Ponadto zdaniem strony pozwanej w postępowaniu głównym nie można wykluczyć, że – nawet po uzyskaniu tego dyplomu ukończenia studiów w SUT – S. Fahimian utrzymuje jeszcze związki z osobami w tym uniwersytecie.
- 26 Co więcej, strona pozwana w postępowaniu głównym obawia się, że wiedza, jaką uzyska S. Fahimian w toku studiów w Niemczech, będzie mogła także zostać wykorzystana do celów wewnętrznych represji w Iranie lub, ogólniej, w związku z naruszeniami praw człowieka. Technologie objęte projektem badawczym S. Fahimian mogą bowiem zostać wykorzystane przez organy irańskie do kontrolowania ludności.

- 27 Sąd odsyłający powziął jednak wątpliwości w przedmiocie zasadności powoływania się w niniejszym wypadku na art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114. Strona pozwana w postępowaniu głównym nie przedstawiła bowiem żadnej konkretnej okoliczności związanej z zachowaniem zainteresowanej lub jej kontaktami z niektórymi osobami, a ponadto nie wyjaśniła ona związku między umiejętnościami, jakie nabydzie zainteresowana w toku studiów doktoranckich, a ich dalszym nieprawidłowym wykorzystaniem.
- 28 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) a) Czy art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy [2004/114] należy interpretować w ten sposób, że właściwe organy państw członkowskich w ramach kontroli, czy obywatel państwa trzeciego wnioskujący o przyjęcie w celach określonych w art. 7–11 dyrektywy stanowi zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, dysponują zakresem uznania skutkującym tym, że dokonana przez te organy ocena podlega jedynie ograniczonej kontroli sądowej?
b) W wypadku udzielenia na pytanie pierwsze lit. a) odpowiedzi twierdzącej:

Jakim ograniczeniom prawnym podlegają właściwe organy państw członkowskich w ramach oceny, czy obywatela państwa trzeciego, który wnosi o przyjęcie w celach wymienionych w art. 7–11 dyrektywy [2004/114], należy postrzegać jako zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, w szczególności w kontekście okoliczności faktycznych, na których należy oprzeć tę ocenę, oraz ich znaczenia?

- 2) Niezależnie od odpowiedzi udzielonych na pytanie pierwsze lit. a) i b):

Czy art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy [2004/114] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są na jego podstawie uprawnione do tego, aby w stanie faktycznym takim jak w niniejszej sprawie – w którym obywatelka państwa trzeciego z Islamskiej Republiki Iranu, która uzyskała dyplom ukończenia szkoły wyższej na specjalizującym się w technice, naukach inżynierskich i fizyce [SUT] (Teheran), ubiega się o wjazd w celu podjęcia studiów doktoranckich w dziedzinie badań związanych z bezpieczeństwem informatycznym w ramach projektu dotyczącego »niezawodnych systemów wbudowanych i mobilnych«, a w szczególności rozwoju skutecznych mechanizmów ochronnych dla smartfonów – odmówić przyjęcia na ich terytorium w oparciu o to, że nie można wykluczyć, iż umiejętności uzyskane w związku z projektem badawczym zostaną nienależycie wykorzystane w Iranie, przykładowo celem zdobywania poufnych informacji w państwach zachodnich, krajowych działań represyjnych lub, ogólniej, w związku z naruszeniami praw człowieka?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 29 Poprzez przedłożone pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 należy interpretować w ten sposób, że właściwe organy krajowe – gdy rozpatrują wniosek obywatela państwa trzeciego o wydanie wizy w celu odbywania studiów – dysponują szerokim zakresem uznania objętym jedynie ograniczoną kontrolą sądu, aby określić, czy obywatel ten stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu tego przepisu oraz czy w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym wspomniane organy są uprawnione do odmowy wydania żadnej wizy.
- 30 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 31 W pierwszej kolejności, co się tyczy ogólnej systematyki dyrektywy 2004/114, jej art. 5 stanowi, iż przyjęcie na mocy tej dyrektywy obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego zależy od weryfikacji dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca spełnia zarówno ogólne warunki określone w art. 6 tej dyrektywy, jak i – jeśli chodzi o obywatela państwa trzeciego wnioskującego o przyjęcie w celu odbycia studiów – szczególne warunki określone w art. 7 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 23).
- 32 Państwa członkowskie sprawdzają w szczególności, czy zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 w związku z jej motywem 14 zachodzą podstawy związane z zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego mogące uzasadniać odmowę przyjęcia takiego obywatela (wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 24).
- 33 Zgodnie z art. 12 dyrektywy 2004/114 dokument pobytowy wydaje się studentom z państw trzecich, jeżeli spełniają oni ogólne i szczególne warunki wymienione w wyczerpujący sposób w art. 6 i 7 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 27).
- 34 W drugiej kolejności, co się tyczy celów dyrektywy 2004/114, z art. 1 lit. a) w związku z motywem 24 tej dyrektywy wynika, że ma ona na celu określenie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich na okres przekraczający trzy miesiące w celu odbywania studiów (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 28).
- 35 W tym względzie Trybunał wskazał już, że zgodnie z motywami 6 i 7 dyrektywy 2004/114 dyrektywa ta ma na celu wspieranie gotowości studentów będących obywatelami państw trzecich do przyjazdu do Unii Europejskiej w celu kształcenia, a mobilność ta ma na celu promowanie Europy jako uznanego światowego centrum w zakresie studiów wyższych i szkolenia zawodowego (wyrok z dnia 21 czerwca 2012 r., Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, pkt 39).
- 36 A zatem ustanowienie przez państwo członkowskie, w odniesieniu do przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbycia studiów, dodatkowych warunków ponad te wskazane w art. 6 i 7 dyrektywy 2004/114 byłoby niezgodne z celami zamierzonymi w tej dyrektywie (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 30).
- 37 Natomiast w dyrektywie 2004/114 właściwym organom krajowym przyznano pewien zakres uznania w odniesieniu do kwestii, czy przewidziane w art. 6 i 7 tej dyrektywy ogólne i szczególne warunki zostały spełnione, a w szczególności czy względy związane z istnieniem zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego stoją na przeszkodzie przyjęciu obywatela danego państwa trzeciego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 33).
- 38 W tym względzie należy wskazać, że w dyrektywie 2004/114 nie zdefiniowano pojęcia „bezpieczeństwa publicznego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy, na którym oparto rozpatrywaną w postępowaniu głównym odmowę wydania wizy.
- 39 Trybunał uściślił już jednak, że pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” obejmuje zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa członkowskiego. A zatem na bezpieczeństwo publiczne mogą mieć wpływ zarówno zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, jak i ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zewnętrznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 43, 44; a także z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 66).

- 40 Co się tyczy warunku związanego z istnieniem zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, należy wskazać, że – w odróżnieniu w szczególności od art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 7), w którym zawarto wymóg, aby środek przyjęty ze względu na bezpieczeństwo publiczne był oparty jedynie na indywidualnym zachowaniu danej osoby i aby to zachowanie stanowiło „rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne” zagrożenie narażające ten podstawowy interes społeczny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 30; a także z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 84; z dnia 13 września 2016 r., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 40) – z art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 w związku z motywem 14 tej dyrektywy wynika, że można odmówić przyjęcia obywatela państwa trzeciego, gdy organy krajowe właściwe do rozpatrzenia wniosku o wizę wniesionego przez tego obywatela w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych stwierdzą, że obywatel ten stanowi zagrożenie, nawet jedynie „potencjalne”, dla bezpieczeństwa publicznego. W ramach takiej oceny należy uwzględnić nie tylko indywidualne zachowanie wnioskodawcy, lecz także inne okoliczności, związane w szczególności z jego karierą zawodową.
- 41 W tym względzie ocena indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o wizę może wymagać złożonych ocen dotyczących w szczególności osobowości wnioskodawcy, jego integracji w państwie, w którym mieszka, sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej tego państwa, a także ewentualnego zagrożenia, jakie stanowiłoby dla bezpieczeństwa publicznego przyjęcie wspomnianego wnioskodawcy w celu odbywania studiów na terytorium danego państwa członkowskiego, mając na względzie ryzyko, iż wiedza, jaką uzyska ten wnioskodawca w toku studiów, może następnie zostać użyta w państwie jego pochodzenia dla celów szkodliwych dla wspomnianego bezpieczeństwa publicznego. Takie oceny wymagają sporządzenia prognoz co do przewidywanego zachowania wnioskodawcy i powinny w szczególności opierać się na rozległej znajomości państwa jego zamieszkania, a także na analizie różnych dokumentów i oświadczeń wnioskodawcy (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 56, 57).
- 42 W tych okolicznościach właściwe organy krajowe dysponują szerokim zakresem uznania przy ocenie istotnych okoliczności faktycznych w celu określenia, czy wskazane w art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 względy związane z istnieniem zagrożenia, w szczególności dla bezpieczeństwa publicznego, stoją na przeszkodzie przyjęciu obywatela państwa trzeciego (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 60).
- 43 Aby określić, czy osoba ubiegająca się o wizę stanowi zagrożenie, nawet jedynie potencjalne, dla bezpieczeństwa publicznego, wspomniane organy krajowe powinny dokonać całościowej oceny wszystkich okoliczności charakteryzujących sytuację tej osoby.
- 44 Jak orzekł Trybunał, w ramach badania warunków przyjęcia nie ma żadnych przeszkód do tego, by zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2004/114 właściwe organy krajowe żądały wszelkich dowodów niezbędnych do dokonania oceny spójności wniosku o przyjęcie (wyrok z dnia 10 września 2014 r., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, pkt 34). W tym względzie, jeśli informacje przedstawione na poparcie wniosku o wizę są niewystarczające, aby ocenić istnienie ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, z art. 18 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że wspomniane organy mogą żądać, aby wnioskodawca przedstawił dodatkowe potrzebne im informacje.
- 45 Co się tyczy kontroli przez sąd zakresu uznania, jakim dysponują właściwe organy krajowe w ramach art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114, sąd krajowy powinien – pamiętając o wynikającym z poprzedniego punktu rozłożeniu ciężaru dowodu – ustalić w szczególności, czy zaskarżona decyzja opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej.

- 46 Ponadto, z uwagi na to, że właściwe organy krajowe dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w zakresie oceny okoliczności faktycznych, kontrola sądu jest ograniczona – co się tyczy tej oceny – do braku oczywistego błędu. Ponadto kontrola ta powinna w szczególności dotyczyć przestrzegania gwarancji proceduralnych, które to przestrzeganie ma znaczenie podstawowe. Gwarancje te obejmują ciążący na tych organach obowiązek starannego i bezstronnego rozpatrzenia wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 2010 r., *ERG i in.*, C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 60, 61; a także z dnia 16 czerwca 2015 r., *Gauweiler i in.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 69), a także obowiązek uzasadnienia wydanej przez nie decyzji w sposób wystarczający, aby umożliwić sądowi krajowemu ustalenie – w ramach środka odwoławczego określonego w art. 18 ust. 4 dyrektywy 2004/114 – czy zaistniały okoliczności faktyczne i prawne, od których zależy wykonanie uprawnień dyskrecjonalnych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r., *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14; a także z dnia 10 lipca 2008 r., *Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 69). W tym ostatnim względzie należy wskazać, że zgodnie z motywem 14 dyrektywy 2004/114 odmowa przyjęcia obywatela państwa trzeciego w celu odbywania studiów powinna opierać się na „uzasadnionych powodach”.
- 47 W niniejszym wypadku, jeśli chodzi o skargę S. Fahimian dotyczącą decyzji organów niemieckich w sprawie odmowy wydania jej żądanej wizy w celu odbywania studiów, sąd odsyłający powinien uwzględnić wszystkie okoliczności charakteryzujące sytuację tej osoby.
- 48 Wśród tych okoliczności, w świetle art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114, szczególne znaczenie ma fakt, że S. Fahimian jest absolwentką SUT, który był – i nadal pozostaje – umieszczony w zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012 wykazie podmiotów objętych środkami ograniczającymi, a także fakt, że badania, jakie ta osoba zamierza prowadzić w Niemczech w ramach doktoratu, dotyczą wrażliwej dziedziny bezpieczeństwa technologii informatycznych.
- 49 Powyższe stwierdzenie dotyczy również pozostałych znanych właściwym organom krajowym okoliczności, które wywołują obawę, że wiedza, jaką uzyska S. Fahimian w Niemczech, będzie mogła następnie zostać wykorzystana w nieprawidłowych celach, takich jak wspomniane przez sąd odsyłający w pytaniu drugim cele stojące w sprzeczności z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego.
- 50 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2004/114 należy interpretować w ten sposób, że właściwe organy krajowe, gdy rozpatrują wniosek obywatela państwa trzeciego o wydanie wizy w celu odbywania studiów, dysponują szerokim zakresem uznania w celu zweryfikowania – w świetle wszystkich istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację tego obywatela – czy obywatel ów stanowi zagrożenie, nawet jedynie potencjalne, dla bezpieczeństwa publicznego. Przepis ten należy także interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby właściwe organy krajowe odmówiły przyjęcia na terytorium danego państwa członkowskiego, dla takich celów, obywatela państwa trzeciego, który jest absolwentem uniwersytetu objętego środkami ograniczającymi Unii ustanowionymi ze względu na istotny poziom zaangażowania tego uniwersytetu na rzecz rządu irańskiego w dziedzinie wojskowej lub w dziedzinach powiązanych i który to obywatel zamierza prowadzić w tym państwie członkowskim badania w dziedzinie wrażliwej dla bezpieczeństwa publicznego, gdy informacje, jakimi dysponują te organy, uzasadniają obawę, iż wiedza, jaką zdobędzie ta osoba w ramach badań, może następnie zostać wykorzystana dla celów sprzecznych z bezpieczeństwem publicznym. Sąd krajowy rozpatrujący skargę na decyzję właściwych organów krajowych w sprawie odmowy wydania żądanej wizy powinien ustalić, czy ta decyzja opiera się na wystarczającym uzasadnieniu i wystarczająco solidnej podstawie faktycznej.

W przedmiocie kosztów

- 51 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie należy interpretować w ten sposób, że właściwe organy krajowe, gdy rozpatrują wniosek obywatela państwa trzeciego o wydanie wizy w celu odbywania studiów, dysponują szerokim zakresem uznania w celu zweryfikowania – w świetle wszystkich istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację tego obywatela – czy obywatel ów stanowi zagrożenie, nawet jedynie potencjalne, dla bezpieczeństwa publicznego. Przepis ten należy także interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby właściwe organy krajowe odmówiły przyjęcia na terytorium danego państwa członkowskiego, dla takich celów, obywatela państwa trzeciego, który jest absolwentem uniwersytetu objętego środkami ograniczającymi Unii ustanowionymi ze względu na istotny poziom zaangażowania tego uniwersytetu na rzecz rządu irańskiego w dziedzinie wojskowej lub w dziedzinach powiązanych i który to obywatel zamierza prowadzić w tym państwie członkowskim badania w dziedzinie wrażliwej dla bezpieczeństwa publicznego, gdy informacje, jakimi dysponują te organy, uzasadniają obawę, iż wiedza, jaką zdobędzie ta osoba w ramach badań, może następnie zostać wykorzystana dla celów sprzecznych z bezpieczeństwem publicznym. Sąd krajowy rozpatrujący skargę na decyzję właściwych organów krajowych w sprawie odmowy wydania żądanej wizy powinien ustalić, czy ta decyzja opiera się na wystarczającym uzasadnieniu i wystarczająco solidnej podstawie faktycznej.

Podpisy