



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 april 2017¹

”Begäran om förhandsavgörande — Område med frihet, säkerhet och rättvisa —
Direktiv 2004/114/EG — Artikel 6.1 d — Villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse —
Nekad inresa — Begreppet ’hot mot allmän säkerhet’ — Utrymme för skönsmässig bedömning”

I mål C-544/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 14 oktober 2015, som inkom till domstolen den 19 oktober 2015, i målet

Sahar Fahimian

mot

Bundesrepublik Deutschland,

ytterligare deltagare i rättegången:

Stadt Darmstadt,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras och E. Regan (referent) samt domarna A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Sahar Fahimian, genom P. von Auer, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom J. Möller och T. Henze, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,

¹ — * Rättegångsspråk: tyska.

- Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,
 - Frankrikes regering, genom D. Colas, F.X. Bréchet och E. Armoët, samtliga i egenskap av ombud,
 - Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av W. Ferrante, avvocato dello Stato,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga och F. Erlbacher, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 29 november 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.1 d i rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 2004, s. 12).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Sahar Fahimian och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående denna medlemsstats beslut att inte bevilja henne visering för studier.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/114

- 3 Skälen 6, 7, 14, 15 och 24 i direktiv 2004/114 har följande lydelse:
 - ”(6) En av gemenskapens målsättningar på utbildningsområdet är att verka för att Europa som helhet får en ställning som världsledande expertiscentrum för studier och yrkesutbildning. Ett nyckelinslag i denna strategi är att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom gemenskapen i studiesyfte. En tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning om villkoren för inresa och vistelse utgör också en del av denna strategi.
 - (7) Migration i de syften som anges i detta direktiv är som princip tillfällig och oberoende av situationen på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och är ömsesidigt berikande för de berörda migranterna, deras ursprungsland och värdmedlemsstaten och den bidrar till en ökad förståelse mellan olika kulturer.
- ...
- (14) Inresa och vistelse för de ändamål som anges i detta direktiv kan vägras på vederbörligen motiverade grunder. Framför allt kan inresa och vistelse vägras om en medlemsstat enligt en bedömning som grundar sig på fakta anser den berörda tredjelandsmedborgaren vara ett potentiellt hot mot allmän ordning och allmän säkerhet. Begreppet allmän ordning kan omfatta en fällande dom för ett allvarligt brott. I detta sammanhang måste det noteras att begreppen

allmän ordning och allmän säkerhet också omfattar sådana fall där en tredjelandsmedborgare tillhör eller har tillhört en organisation som stöder terrorism, stöder eller har stött en sådan organisation eller har eller tidigare har haft extremistiska sympatier.

- (15) Om medlemsstaterna hyser betänkligheter mot grunderna för ansökan om inresa och vistelse bör de kunna kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma dess samstämmighet, framför allt på grundval av sökandens påtänkta studier, för att på så sätt bekämpa missbruk och felaktig användning av det förfarande som anges i detta direktiv.

...

- (24) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av dess omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, får gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.”

- 4 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa

- a) villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader, för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete,
- b) reglerna för förfaranden för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för dessa ändamål.”

- 5 Artikel 3 i nämnda direktiv har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 3.1 i samma direktiv anges att det är tillämpligt på ”tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för studier”.

- 6 Kapitel II i direktiv 2004/114 avser ”Villkor för inresa och vistelse”. I detta kapitel ingår artiklarna 5–11 i direktivet. Artikel 5 har följande lydelse:

”En tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse enligt detta direktiv är avhängig av att det framgår av handlingarna i ärendet att sökanden uppfyller villkoren i artikel 6 och, beroende på vilken kategori sökanden tillhör, artiklarna 7–11.”

- 7 I artikel 6 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. En tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för de ändamål som avses i artiklarna 7–11 skall uppfylla följande villkor:

- a) Sökanden skall uppvisa en giltig resehandling så som denna fastställs i nationell lagstiftning. Medlemsstaten får kräva att resehandlingens giltighetstid minst omfattar den planerade vistelsens längd.
- b) Sökanden skall uppvisa ett tillstånd till den planerade vistelsen från föräldrarna om sökanden är underårig enligt värdmedlemsstatens lagstiftning.

- c) Sökanden skall ha en sjukförsäkring som avser samtliga risker som den berörda medlemsstatens egna medborgare normalt har täckning för.
- d) Sökanden får inte betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.
- e) Om medlemsstaten så begär, skall sökanden förete bevis för att denne har erlagt de avgifter som enligt artikel 20 i detta direktiv krävs för behandlingen av ansökan.

2. Medlemsstaterna skall underlätta förfarandet för inresa och vistelse för de tredjelandsmedborgare som avses i artiklarna 7–11 och som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörligheten till eller inom gemenskapen.”

- 8 Artiklarna 7-11 i kapitel II i nämnda direktiv avser villkor för inresa och vistelse för studerande, elever, oavlönade praktikanter och volontärer samt rörlighet för studerande. Artikel 7 i direktivet har rubriken ”Särskilda villkor för studerande”. Artikel 7.1 har följande lydelse:

”Utöver de allmänna villkoren i artikel 6 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för studier uppfylla följande villkor:

- a) Den studerande skall vara antagen vid en läroanstalt för högre utbildning för att följa ett studieprogram.
- b) Den studerande skall förete de bevis som medlemsstaten kräver på att han under vistelsen kommer att ha tillräckliga tillgångar för att bekosta sitt uppehälle, sina studier och sin återresa. Medlemsstaterna skall offentliggöra det minsta månatliga belopp som krävs för denna bestämmelse, vilket dock inte får påverka medlemsstaternas möjlighet att göra en enskild prövning av varje individuellt fall.
- c) Om medlemsstaten så begär skall den studerande förete bevis på tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket för det studieprogram som han följer.
- d) Om medlemsstaten så begär skall den studerande styrka att han har erlagt de avgifter som läroanstalten kräver.”

- 9 I artikel 12 i direktiv 2004/114 anges följande:

”1. Ett uppehållstillstånd skall utfärdas till den studerande för en period på minst ett år, och det får förnyas om innehavaren fortfarande uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7. Om det studieprogram som den studerande följer har en kortare varaktighet än ett år, skall uppehållstillståndet vara giltigt under hela studieperioden.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16 får medlemsstaterna besluta att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd om innehavaren

- a) inte iakttar de begränsningar av tillträde till ekonomisk verksamhet som föreskrivs i artikel 17,
- b) inte gör godtagbara framsteg med sina studier i enlighet med nationell lagstiftning eller administrativ praxis.”

- 10 I artikel 18 i direktivet, som har rubriken "Förfarandegarantier och öppenhet", anges följande i punkterna 2 och 4:

"2. Om de upplysningar som lagts fram till stöd för ansökan är otillräckliga kan behandlingen av ansökan avbrytas, och de behöriga myndigheterna skall underrätta sökanden om vilka kompletterande upplysningar som krävs.

...

4. Om en ansökan avslås eller ett uppehållstillstånd som har utfärdats enligt detta direktiv återkallas skall den berörda personen ha rätt till rättslig prövning inför den berörda medlemsstatens myndigheter."

Förordning (EU) nr 267/2012

- 11 I artikel 23.2 d i rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, 2012, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 1263/2012 av den 21 december 2012 (EUT L 356, 2012, s. 34) (nedan kallad förordning nr 267/2012) föreskrivs följande. "Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör de personer, enheter och organ som anges i bilaga IX till den förordningen ska frysas, om det i den bilagan fastställts att de "är andra personer, enheter eller organ som tillhandahåller stöd, t.ex. materiellt, logistiskt eller ekonomiskt stöd, till den iranska regeringen och enheter som ägs eller kontrolleras av dem, eller personer och enheter som är associerade med dem".
- 12 Nämnda bilaga har ändrats ett flertal gånger, bland annat eftersom ytterligare restriktiva åtgärder vidtagits. Det följer av punkt I B, avseende personer och enheter som deltar i kärnteknisk verksamhet eller i verksamhet med ballistiska robotar samt personer och enheter som ger stöd till Irans regering, i bilagan i dess lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) nr 1202/2014 av den 7 november 2014 (EUT L 325, 2014, s. 3), att bilagan omfattar Sharif University of Technology (Sharifs tekniska universitet) (Iran) (nedan kallat SUT).
- 13 De skäl som angetts för att föra upp SUT på förteckningen i fråga är följande:

"[SUT] har ett antal samarbetsavtal med iranska statliga organisationer som är uppförda på FN:s och/eller EU:s förteckningar och som bedriver militär verksamhet eller verksamhet med militär anknytning, särskilt inom området produktion och inköp av ballistiska robotar. Exempel på sådana avtal är ett avtal med den på EU:s förteckningar uppförda Aerospace Industries Organisation för bland annat produktion av satelliter, samarbete med Irans försvarsministerium och Irans revolutionsgarde vad gäller konkurrens i att utforma 'smarta båtar' samt ett bredare avtal med flygvapnet inom Irans revolutionsgarde som omfattar utveckling och förstärkning av universitetets förbindelser, organisatoriskt och strategiskt samarbete.

SUT är part i ett avtal mellan sex universitet som ger stöd till Irans regering genom försvarsrelaterad forskning och SUT ger forskarkurser i teknik för obemannade luftfartyg (UAV) som bland annat utformats av ministeriet för vetenskap. Allt sammantaget visar detta på ett betydande samarbete med Irans regering inom militära områden eller områden med militär anknytning, vilket utgör stöd till Irans regering."

Tysk rätt

- 14 4 § Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland) i dess lydelse av den 25 februari 2008 (BGBl. I, s. 162) (nedan kallad AufenthG), har rubriken ”Krav på uppehållstillstånd”. I 4 § stycke 1 föreskrivs följande:

”En utlänning som reser in i eller vistas på Förbundsrepubliken Tysklands territorium måste inneha uppehållstillstånd ... Ett sådant tillstånd beviljas i form av

1. en visering enligt 6 § stycke 1 punkterna 1 och 3,

...”

- 15 6 § AufenthG har rubriken ”Visering”. I 6 § stycke 3 föreskrivs följande:

”För längre vistelse krävs visering för Förbundsrepubliken Tyskland (nationell visering), som utfärdats före inresan. Utfärdandet ska ske i enlighet med bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd, EU-blåkort, permanent uppehållskort och permanent uppehållstillstånd inom EU. ...”

- 16 16 § AufenthG har rubriken ”Studier, språkkurser, skolgång”. I 16 § stycke 1 anges följande:

”En utlänning får beviljas uppehållstillstånd för studier vid en statlig läroanstalt eller en av staten auktoriserad läroanstalt för högre utbildning eller jämförbart utbildningsorgan. ... Upphållstillstånd för studier får endast utfärdas om utlänningen har antagits vid en läroanstalt. Villkorligt antagande ska härvidlag vara tillräckligt. Inget bevis på kunskaper i undervisningsspråket ska erfordras om språkkunskaperna redan har beaktats i antagningsbeslutet eller om det föreskrivs att språkkunskaper ska inhämtas inom ramen för studieförberedande åtgärder. Vid det första beviljandet av uppehållstillstånd och vid en förlängning ska giltighetstiden för uppehållstillståndet för studier vara minst ett år och får inte överskrida två år för studier och studieförberedande åtgärder. Upphållstillståndet får förlängas om målet för studierna ännu inte har nåtts, och det får förlängas ytterligare för lämplig tidsperiod.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Sahar Fahimian, som är född år 1985, är iransk medborgare. Det följer av beslutet om hänskjutande att hon innehar en masterexamen i informationsteknologi från SUT. Nämnda universitet är specialiserat på teknik, ingenjörsvetenskap och fysik.
- 18 Den 21 november 2012 ansökte Sahar Fahimian vid Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Teheran (Iran) om visering för doktorandstudier vid Technische Universität Darmstadt (Darmstadts tekniska universitet, Tyskland), Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (centrum för avancerad säkerhetsforskning i Darmstadt), inom ramen för projektet ”Pålitliga integrerade och mobila system”.
- 19 Till sin ansökan bifogade Sahar Fahimian ett antagningsbesked från universitetet och även en skrivelse av den 14 november 2012 från chefen för Center for Advanced Security Research Darmstadt. I skrivelsen angavs att Sahar Fahimian skulle bedriva forskning inom ”alltifrån säkerhet för mobila system, i synnerhet spårning av intrång i smarta telefoner, till säkerhetsprotokoll”. Ovannämnda chef angav även att Sahar Fahimian skulle ha till uppgift att ”hitta nya effektiva och ändamålsenliga skyddsmekanismer för smarta telefoner inom ramen för de välkända begränsningar som gäller i fråga om energi, it-resurser och bandbredd”.

- 20 För att Sahar Fahimian skulle kunna finansiera sina doktorandstudier, erhöll hon ett doktorandstipendium från nämnda forskningscentrum.
- 21 Sahar Fahimians ansökan om visering avslogs genom beslut av den 27 maj 2013. Hennes begäran om omprövning av detta beslut avslogs genom beslut av den 22 oktober 2013.
- 22 Den 22 november 2013 överklagade Sahar Fahimian detta avslagsbeslut till den hänskjutande domstolen och yrkade att hon skulle beviljas den visering som ansökan avsåg. Den hänskjutande domstolen har framhållit att parterna i målet har olika uppfattning vad avser frågan om det föreligger hot mot allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 6.1 d i direktiv 2004/114 som utgör hinder för Sahar Fahimians inresa och vistelse i Tyskland.
- 23 Av beslutet om hänskjutande följer att motparten i det nationella målet har gjort gällande att den faktiska situationen i Iran utgör tillräcklig grund för att det ska anses föreligga risk för att de kunskaper som Sahar Fahimian förvärvat under sin forskningstid sedan kan missbrukas i hemlandet. Enligt motparten bedriver den iranska regeringen sedan länge ett storskaligt cybernetiskt projekt i syfte att få tillgång till känslig information i länder i västvärlden. Samma part har anfört att hackare i huvudsak söker efter känslig information på området för luftfart och rymdfart samt inom vapenindustrin. Enligt sakkunnigutlåtanden från säkerhetsexperter, genomförs it-angrepp bland annat i syfte att införskaffa ritningar och forskningsresultat till det iranska kärnvapenprogrammet, som misstänks ha militära syften.
- 24 Betydelsen av SUT:s verksamhet på området för militär forskning i Iran är välkänd på internationell nivå. Motparten i det nationella målet har härvidlag framhållit att denna verksamhet har medfört att unionslagstiftaren – efter det att Europeiska unionens tribunal genom sin dom av den 3 juli 2014, Sharif University of Technology/rådet (T-181/13, ej publicerad, EU:T:2014:607) ogiltigförklarade rådets genomförandeförordning (EU) nr 1264/2012 av den 21 december 2012 om genomförande av förordning nr 267/2012 (EUT L 356, 2012, s. 55) – förde upp det universitetet på förteckningen över enheter som är föremål för restriktiva åtgärder enligt bilaga IX till förordning nr 267/2012 och sedan genom genomförandeförordning nr 1202/2014 ånyo förde upp samma universitet på den förteckningen. Motparten i det nationella målet har påpekat att det åter igen var motiverat att föra upp universitet på förteckningen med beaktande av dess betydande samarbete med den iranska regeringen inom militära områden eller områden med militär anknytning.
- 25 Dessutom kan det enligt motparten i det nationella målet inte uteslutas att Sahar Fahimian även efter avslutad examen från SUT bibehåller kontakten med personer vid det universitetet.
- 26 Vidare befarar motparten i det nationella målet att den kunskap som Sahar Fahimian skulle komma att förvärva under sin studietid i Tyskland även kan användas för internt förtryck i Iran eller allmänt i samband med åsidosättande av mänskliga rättigheter. Den teknik som Sahar Fahimians forskning avser skulle de iranska myndigheterna nämligen kunna använda i syfte att övervaka befolkningen.
- 27 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det är oklart om det i förevarande fall finns grund för att åberopa artikel 6.1 d i direktiv 2004/114. Motparten i det nationella målet har inte gjort gällande någon konkret omständighet som rör den berörda personens agerande eller hennes kontakter med vissa personer. Samma motpart har för övrigt inte närmare angett vilket samband som skulle föreligga mellan de kunskaper som den berörda personen skulle förvärva under sina doktorandstudier och missbruk av den kunskapen vid en senare tidpunkt.

28 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) a) Ska artikel 6.1 d i ... direktiv [2004/114] tolkas på så sätt att medlemsstaternas behöriga myndigheter – vid prövningen av om en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för de ändamål som avses i artiklarna 7–11 i det direktivet ska betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa – förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som innebär att deras bedömning i frågan endast kan vara föremål för en begränsad rättslig överprövning?
b) Vid jakande svar på fråga 1 a:

Vilka är de rättsliga ramarna för medlemsstaternas behöriga myndigheter vid prövningen av om en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för de ändamål som avses i artiklarna 7–11 i [direktiv 2004/114] ska betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, särskilt vad avser de faktiska omständigheter som ligger till grund för prövningen och bedömningen av dessa faktiska omständigheter?

2) Oberoende av svaren på fråga 1 a och 1 b:

Ska artikel 6.1 d i [direktiv 2004/114] tolkas på så sätt att medlemsstaterna ges behörighet att – i ett fall som det ifrågavarande, där en tredjelandsmedborgare från Islamiska republiken Iran som tagit examen vid [SUT] (Teheran), ett universitet specialiserat på teknik, ingenjörsvetenskap och fysik, och som ansökt om inresa och vistelse med hänvisning till att hon skulle påbörja en doktorandutbildning på området för it-säkerhetsforskning inom ramen för projektet 'Pålitliga integrerade och mobila system', särskilt utveckling av effektiva skyddsmekanismer för smarta telefoner – neka inresa i landet med hänvisning till att det inte kan uteslutas att kunskaper som förvärvas i samband med forskningsverksamheten skulle kunna missbrukas i Iran, exempelvis för att införskaffa känslig information i västvärldens länder, för internt förtryck eller allmänt i samband med åsidosättande av mänskliga rättigheter?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6.1 d i direktiv 2004/114 ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas behöriga myndigheter när de mottar en ansökan om visering för studier från en tredjelandsmedborgare förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, som innebär att deras bedömning endast kan vara föremål för en begränsad rättslig överprövning, vid prövningen av om nämnda tredjelandsmedborgare ska betraktas som ett hot mot allmän säkerhet i den mening som avses i den bestämmelsen, och huruvida nämnda myndigheter har rätt att neka den begärda viseringen under sådana omständigheter som dem som är i fråga i det nationella målet.
- 30 Av fast rättspraxis framgår att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, bland annat, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 31 Vad gäller systematiken i direktiv 2004/114 vill EU-domstolen för det första påpeka att det i artikel 5 i direktivet föreskrivs att en tredjelandsmedborgares rätt till inresa i och vistelse i en medlemsstat är avhängig av att det framgår av handlingarna i ärendet att denne uppfyller både de allmänna villkoren i artikel 6 i nämnda direktiv och - vad avser en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa för studier - de särskilda villkor som avses i artikel 7 i samma direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 23).

- 32 Medlemsstaterna får särskilt kontrollera huruvida sökanden kan betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan, i den mening som avses i artikel 6.1 d i direktiv 2004/114, jämförd med skäl 14 i samma direktiv, vilket kan utgöra skäl för att neka en sådan medborgare inresa och vistelse (dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 24).
- 33 Med tillämpning av artikel 12 i direktiv 2004/114 ska uppehållstillstånd beviljas studenter från tredjeland, om de uppfyller de allmänna och särskilda villkor som uttömmande uppräknas i artiklarna 6 och 7 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 27).
- 34 Vad för det andra rör målen med direktiv 2004/114 framgår det av artikel 1 a, jämförd med skäl 24 i det direktivet, att syftet med direktivet är att fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader (se, bland annat, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 28).
- 35 EU-domstolen har härvidlag redan förklarat att enligt skälen 6 och 7 i direktiv 2004/114 är direktivets syfte att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom unionen i studiesyfte och att syftet härmed är att verka för att Europa får en ställning som världsledande centrum för studier och yrkesutbildning (dom av den 21 juni 2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, punkt 39).
- 36 Att tillåta en medlemsstat att uppställa fler villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier än dem som framgår av artiklarna 6 och 7 i direktiv 2004/114 skulle strida mot direktivet syfte att underlätta sådana medborgares rörlighet (se, bland annat, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 30).
- 37 Enligt direktiv 2004/114 har medlemsstaterna däremot ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar frågan huruvida de allmänna och särskilda villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktivet är uppfyllda och särskilt vad beträffar huruvida en tredjelandsmedborgare ska nekas inresa och vistelse på grund av att denne kan betraktas som ett hot mot allmän säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 33).
- 38 Det ska härvidlag framhållas att direktiv 2004/114 inte innehåller någon definition av begreppet "allmän säkerhet" i den mening som avses i artikel 6.1 d i det direktivet, vilken artikel ligger till grund för beslutet att avslå ansökan om visering i det nationella målet.
- 39 EU-domstolen har emellertid redan slagit fast att begreppet "allmän säkerhet" omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (se, bland annat, dom av den 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkterna 43 och 44, och dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 66).
- 40 Vad gäller villkoret att det ska föreligga ett hot mot allmän säkerhet ska det framhållas att det – till skillnad från vad som är fallet beträffande artikel 27.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 7, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34), enligt vilken artikel en åtgärd som vidtas med hänvisning till den allmänna säkerheten uteslutande ska grundas på att den berörda personens personliga beteende utgör ett "verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt" hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se, bland annat dom av den 22 maj 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 84, och

dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 40) – följer av artikel 6.1 d i direktiv 2004/114, jämförd med skäl 14 i samma direktiv, att en tredjelandsmedborgare får nekas inresa och vistelse i landet om de nationella myndigheter som är behöriga att pröva nämnda tredjelandsmedborgares ansökan om visering, mot bakgrund av en bedömning som grundar sig på fakta, anser den berörda tredjelandsmedborgaren vara ett hot mot allmän säkerhet, även om det endast är fråga om ett ”potentiellt” hot. Vid nämnda bedömning ska inte endast sökandens eget beteende beaktas utan även andra omständigheter, bland annat sådana som rör sökandens yrkesbana.

- 41 Det ska framhållas att bedömningen av en viseringssökandes individuella situation förutsätter komplicerade bedömningar, bland annat vad avser sökandens personlighet, integration i bosättningslandet, de politiska, sociala och ekonomiska förhållandena i det landet samt av den eventuella risk som sökandens inresa och vistelse för studier skulle kunna utgöra för den berörda medlemsstatens allmänna säkerhet, mot bakgrund av risken för att de kunskaper som sökanden förvärvar under dessa studier i ett senare skede i dennes ursprungsland kan komma att användas för syften som äventyrar den allmänna säkerheten. Sådana komplicerade bedömningar förutsätter att det görs förutsägelser beträffande sökandes förutsägbara beteende som bland annat grundar sig på ingående kunskaper om sökandens bosättningsland, analysen av olika handlingar samt sökandens utsagor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkterna 56 och 57).
- 42 Under dessa omständigheter förfogar de behöriga nationella myndigheterna över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de bedömer relevanta faktiska omständigheter för att fastställa huruvida de skäl som anges i artikel 6.1 d i direktiv 2004/114 och som avser förekomsten av ett hot, bland annat mot den allmänna säkerheten, innebär att tredjelandsmedborgaren ska nekas inresa och vistelse (se, analogt, dom av den 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 60).
- 43 Det ankommer på dessa nationella myndigheter att, vid bedömningen av om den viseringssökande ska betraktas som ett hot mot den allmänna säkerheten, även om det endast är fråga om ett ”potentiellt” sådant, göra en helhetsbedömning av de omständigheter som kännetecknar den personens situation.
- 44 EU-domstolen har slagit fast att de behöriga nationella myndigheterna, vid prövningen av villkoren för inresa och vistelse, enligt skäl 15 i direktiv 2004/114 är oförhindrade att kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma ansökans samstämmighet (dom av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 34). Om de upplysningar som lagts fram till stöd för ansökan är otillräckliga för att det ska kunna göras en bedömning av om det föreligger ett hot mot allmän säkerhet, följer det av artikel 18.2 i samma direktiv att nämnda myndigheter ska underrätta sökanden om vilka kompletterande upplysningar som krävs.
- 45 Vad beträffar domstolsprövningen med avseende på det utrymme för skönsmässig bedömning som de behöriga nationella myndigheterna förfogar över inom ramen för artikel 6.1 d i direktiv 2004/114, ska den nationella domstolen, samtidigt som den beaktar fördelningen av bevisbördan som framgår av föregående punkt, bland annat pröva om det angripna beslutet har antagits på tillräckligt goda grunder.
- 46 När de behöriga nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av de faktiska omständigheterna, är domstolsprövningen, med avseende på den bedömningen, begränsad till att avse uppenbart oriktiga bedömningar från nämnda myndigheters sida. Därutöver ska det vid domstolsprövningen kontrolleras att vissa garantier avseende förfarandet efterlevs, vilket är av grundläggande betydelse. Bland dessa garantier återfinns skyldigheten att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 60 och 61, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 69) och även skyldigheten att tillräckligt motivera sina beslut så att det är möjligt för den nationella domstolen att inom ramen för en sådan rättslig prövning som avses i artikel 18.4 i direktiv 2004/114 avgöra huruvida de faktiska

och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger (se, analogt, dom av den 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 69). Vad gäller det sistnämnda ska framhållas att det följer av skäl 14 i direktiv 2004/114 att en tredjelandsmedborgare endast kan nekas inresa och vistelse för studier ”på vederbörligen motiverade grunder”.

- 47 Vad i förevarande fall beträffar Sahar Fahimians överklagande av de tyska myndigheternas beslut att neka henne den visering för studier som hon ansökt om, ankommer det på den hänskjutande domstolen att beakta samtliga omständigheter som kännetecknar den personens situation.
- 48 Bland dessa omständigheter ska det, mot bakgrund av artikel 6.1 d i direktiv 2004/114, läggas särskild vikt vid att Sahar Fahimian har fått sin examen vid SUT, vilket har förts upp på och fortfarande återfinns på förteckningen över enheter som är föremål för restriktiva åtgärder enligt bilaga IX till förordning nr 267/2012, och att den forskning som hon avser att bedriva i Tyskland inom ramen för sin doktorandutbildning avser det känsliga området it-säkerhet.
- 49 Lika stor vikt ska läggas vid de ytterligare uppgifter som de behöriga nationella myndigheterna förfogar över och som innebär att det kan befaras att den kunskap som Sahar Fahimian förvärvar i Tyskland i ett senare skede kan användas på ett sätt som utgör missbruk, såsom den hänskjutande domstolen angett i sin andra fråga, och som är oförenligt med strävan att förebygga hot mot den allmänna säkerheten.
- 50 Av det anförda följer att tolkningsfrågorna ska besvaras enligt följande. Artikel 6.1 d i direktiv 2004/114 ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas behöriga myndigheter, när de mottar en ansökan om visering för studier från en tredjelandsmedborgare, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid provningen – som ska göras mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter som kännetecknar nämnda tredjelandsmedborgares situation – av om nämnda tredjelandsmedborgare ska betraktas som ett hot mot allmän säkerhet, även om det endast skulle vara fråga om ett potentiellt hot. Nämnda bestämmelse ska även tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att de behöriga nationella myndigheterna nekar inresa och vistelse i den berörda medlemsstaten för det ändamålet för en tredjelandsmedborgare som har en examen från ett universitet som omfattas av de restriktiva åtgärder som unionen vidtagit på grund av det universitetets betydande samarbete med den iranska regeringen på det militära området eller på områden med militär anknytning, och som har för avsikt att i den medlemsstaten bedriva forskning inom ett för den allmänna säkerheten känsligt område, om de uppgifter som dessa myndigheter förfogar över innebär att det kan befaras att den kunskap som den personen förvärvar under sin forskning i ett senare skede kan användas på ett sätt som kan hota den allmänna säkerheten. Det ankommer på den nationella domstol som har att pröva de behöriga nationella myndigheternas beslut att avslå ansökan om visering, att bedöma om det beslutet har motiverats i tillräcklig mån och om det har antagits på tillräckligt goda grunder.

Rättegångskostnader

- 51 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 6.1 d i rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas behöriga myndigheter, när de mottar

en ansökan om visering för studier från en tredjelandsmedborgare, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen – som ska göras mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter som kännetecknar nämnda tredjelandsmedborgares situation – av om nämnda tredjelandsmedborgare ska betraktas som ett hot mot allmän säkerhet, även om det endast skulle vara fråga om ett potentiellt hot. Nämnda bestämmelse ska även tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att de behöriga nationella myndigheterna nekar inresa och vistelse i den berörda medlemsstaten för det ändamålet för en tredjelandsmedborgare som har en examen från ett universitet som omfattas av de restriktiva åtgärder som unionen vidtagit på grund av det universitetets betydande samarbete med den iranska regeringen på det militära området eller på områden med militär anknytning, och som har för avsikt att i den medlemsstaten bedriva forskning inom ett för den allmänna säkerheten känsligt område, om de uppgifter som dessa myndigheter förfogar över innebär att det kan befaras att den kunskap som den personen förvärvar under sin forskning i ett senare skede kan användas på ett sätt som kan hota den allmänna säkerheten. Det ankommer på den nationella domstol som har att pröva de behöriga nationella myndigheternas beslut att avslå ansökan om visering, att bedöma om det beslutet har motiverats i tillräcklig mån och om det har antagits på tillräckligt goda grunder.

Underskrifter