Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä huhtikuuta 2017 [1]

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2004/114/EY — 6 artiklan 1 kohdan d alakohta — Kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn edellytykset — Maahanpääsyn epääminen — Käsite ”uhka yleiselle turvallisuudelle” — Harkintavalta

Asiassa C-544/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 14.10.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.10.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Sahar Fahimian

vastaan

Saksan valtio,

Stadt Darmstadtin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras ja E. Regan (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.9.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Sahar Fahimian, edustajanaan P. von Auer, Rechtsanwalt,

— Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja T. Henze,

— Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet ja M. Jacobs,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,

1 — Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas, F.-X. Bréchot ja E. Armoët,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja F. Erlbacher,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.11.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY (EUVL 2004, L 375, s. 12) 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Sahar Fahimian ja Saksan valtio ja jossa on kyse siitä, että Fahimianilta on evätty viisumi opiskelua varten.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/114

3 Direktiivin 2004/114 johdanto-osan 6, 7, 14, 15 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Yhteisön tavoitteisiin koulutuksen alalla kuuluu markkinoida koko Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena. Yhteisöön opiskelua varten tulevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuuden edistämisellä on ratkaiseva merkitys tämän strategian toteutumiselle. Tähän kuuluu myös maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön lähentäminen.

(7) Muutto ulkomaille tämän direktiivin mukaisia tarkoituksia varten, mikä on itsessään tilapäistä ja vastaanottavan maan työmarkkinoilla vallitsevasta tilanteesta riippumatonta, on hyödyksi niin muuttajalle itselleen kuin tämän lähtömaalle ja vastaanottavalle jäsenvaltiolle sekä parantaa yleisesti kulttuurien keskinäistä ymmärtämystä.

– –

(14) Maahanpääsy tässä direktiivissä säädettyjä tarkoituksia varten voidaan evätä asianmukaisesti perustelluista syistä. Maahanpääsy voidaan evätä varsinkin, jos jäsenvaltio katsoo tosiseikkoihin perustuvan arvion mukaisesti, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on mahdollinen uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yleisen järjestyksen käsite voi kattaa vakavaan rikokseen syyllistymisen johdosta annetun tuomion. Tässä yhteydessä on huomattava, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteet kattavat myös ne tapaukset, joissa

kolmannen maan kansalainen kuuluu tai on kuulunut kansainvälistä terrorismia tukevaan järjestöön, kannattaa tai on kannattanut tällaista yhdistystä tai hänellä on tai on ollut äärimmäisyyspyrkimyksiä.

(15) Jos maahanpääsyä koskevan hakemuksen perusteista on epäilyksiä, jäsenvaltioiden olisi voitava vaatia kaiken tarvittavan selvityksen esittämistä, jotta voidaan arvioida hakemuksen johdonmukaisuutta erityisesti hakijan aikomien opintojen kanssa tässä direktiivissä säädetyn menettelyn väärinkäytön torjumiseksi.

– –

(24) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa tämän direktiivin tavoitetta eli kolmansien maiden opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvalle maahanpääsylle asetettavien edellytysten määrittelyä, vaan se voidaan laajuutensa ja vaikutustensa vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on määrittää:

a) edellytykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan tapahtuvaa opiskelua, oppilasvaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten;

b) niitä menettelyjä koskevat säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sallivat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn alueelleen tällaista tarkoitusta varten.”

5 Mainitun direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään, että kyseistä direktiiviä sovelletaan muun muassa ”kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä jonkin jäsenvaltion alueelle opiskelua varten”.

6 Direktiivin 2004/114 II luku koskee ”Maahanpääsyn edellytyk[siä]”. Se muodostuu kyseisen direktiivin 5–11 artiklasta. Siinä olevassa 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn salliminen tämän direktiivin mukaisesti edellyttää hakemuksen sellaisen asiakirjanäytön tarkistamista, joka osoittaa, että hän täyttää 6 artiklassa sekä tapauksen mukaan 7–11 artiklassa säädetyt edellytykset.”

7 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kolmannen maan kansalaisen, joka hakee maahanpääsyä 7–11 artiklan nojalla, on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) hänellä on kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään aiotun oleskelun keston;

b) hänellä on huoltajan antama lupa aiottua oleskelua varten, jos hän on vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan alaikäinen;

c) hänellä on sairausvakuutus kaikkien niiden riskien varalta, joiden osalta kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset yleensä on vakuutettu;

d) häntä ei pidetä uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle;

e) hän esittää jäsenvaltion vaatimuksesta tositteen hakemuksen käsittelystä tämän direktiivin 20 artiklan nojalla perittävän maksun suorittamisesta.

2. Jäsenvaltioiden on helpotettava maahanpääsyä koskevia menettelyjä 7–11 artiklassa tarkoitettujen kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka osallistuvat sellaisiin yhteisön ohjelmiin, joilla pyritään edistämään liikkuvuutta yhteisöön tai yhteisössä.”

8 Mainitun direktiivin 7–11 artiklassa on kyse opiskelijoita, oppilaita, palkattomia harjoittelijoita ja vapaaehtoistyöntekijöitä koskevista maahanpääsyn erityisedellytyksistä sekä opiskelijoiden liikkuvuudesta. Kyseisen direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Opiskelijoita koskevat erityisedellytykset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioon opiskelua varten pyrkivän kolmannen maan kansalaisen on 6 artiklassa säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi täytettävä seuraavat edellytykset:

a) hänet on hyväksytty korkea-asteen oppilaitokseen osallistumaan opinto-ohjelmaan;

b) hän osoittaa jäsenvaltion vaatimuksesta, että hänellä on riittävät varat koko oleskeluajalleen toimeentuloaan, opintojaan ja paluumatkaansa varten. Jäsenvaltioiden on julkistettava tämän säännöksen soveltamiseksi vaadittavien varojen kuukausittainen vähimmäismäärä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kunkin tapauksen tarkastelemista erikseen;

c) hän osoittaa, jos jäsenvaltio sitä vaatii, että hänellä on riittävä kielitaito valitsemansa opinto-ohjelman seuraamiseksi;

d) hän esittää, jos jäsenvaltio sitä vaatii, tositteen laitoksen vaatimien maksujen suorittamisesta.”

9 Direktiivin 2004/114 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Oleskelulupa on myönnettävä opiskelijalle vähintään yhdeksi vuodeksi ja se voidaan uusia, jos sen haltija täyttää edelleen 6 ja 7 artiklan edellytykset. Jos opiskelijan seuraama opinto-ohjelma kestää alle vuoden, oleskelulupa on voimassa opiskeluajan.

2. Rajoittamatta 16 artiklan soveltamista oleskelulupa voidaan evätä tai se voidaan peruuttaa, jos

a) opiskelija ei noudata tämän direktiivin 17 artiklan mukaisia rajoituksia, jotka koskevat taloudellisen toiminnan harjoittamista;

b) opiskelija ei kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön mukaisesti edisty riittävästi opinnoissaan.”

10 Kyseisen direktiivin 18 artiklan, jonka otsikko on ”Menettelyyn liittyvät takeet ja avoimuus”, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jos hakemuksen tueksi esitetyt tiedot ovat puutteelliset, hakemuksen käsittely voidaan keskeyttää ja toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava hakijalle, mitä lisätietoja ne tarvitsevat.

– –

4. Jos oleskelulupahakemus hylätään tai tämän direktiivin mukaisesti myönnetty oleskelulupa peruutetaan, asianomaisella on oltava oikeus hakea päätökseen muutosta kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta.”

Asetus (EU) N:o 267/2012

11 Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23.3.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 267/2012 (EUVL 2012, L 88, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1263/2012 (EUVL 2012, L 356, s. 34) (jäljempänä asetus N:o 267/2012), 23 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään sellaisten kyseisen asetuksen liitteessä IX lueteltujen henkilöiden, yhteisöjen tai elinten, joista on todettu, että ne ”ovat muita henkilöitä, yhteisöjä tai elimiä, jotka antavat Iranin hallitukselle esimerkiksi rahoitus-, logistista ja aineellista tukea, tai näiden omistamia, määräysvallassa olevia tai näitä lähellä olevia henkilöitä ja yhteisöjä”, varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä.

12 Kyseistä liitettä on muutettu useaan kertaan muun muassa rajoittavien lisätoimenpiteiden toteuttamisen johdosta. Liitteen IX, sellaisena kuin se on muutettuna 7.11.2014 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1202/2014 (EUVL 2014, L 325, s. 3), I kohdan B alakohdassa, joka koskee ydinalaan tai ballistisiin ohjuksiin liittyvään toimintaan osallistuvia henkilöitä ja yhteisöjä sekä Iranin hallitukselle tukea antavia henkilöjä ja yhteisöjä, mainitaan Sharif University of Technology (Sharifin teknillinen yliopisto) (Iran) (jäljempänä SUT).

13 SUT:n kyseessä olevaan luetteloon merkitsemisen oikeuttavat perusteet ovat seuraavat:

”[SUT:llä] on useita yhteistyösopimuksia sellaisten Iranin hallitukseen liittyvien organisaatioiden kanssa, jotka YK ja/tai EU on nimennyt pakotekohteiksi ja jotka toimivat sotilaallisilla tai sotatarviketeollisuuden aloilla, erityisesti ballististen ohjusten tuotannon ja hankinnan aloilla. Näitä ovat: sopimus EU:n pakotekohteeksi nimeämän Aerospace Industries Organisationin kanssa muun muassa satelliittien tuotannosta; ”älyvene”-kilpailuja koskeva yhteistyö Iranin puolustusministeriön ja islamilaisen vallankumouskaartin (IRGC) kanssa; islamilaisen vallankumouskaartin ilmavoimien kanssa tehty laajempi sopimus, joka kattaa yliopiston suhteiden, organisaation ja strategisen yhteistyön kehittämisen ja lujittamisen.

SUT on osapuolena kuuden yliopiston sopimuksessa, jolla tuetaan Iranin hallitusta puolustukseen liittyvän tutkimuksen kautta; SUT järjestää miehittämättömien ilma-alusten suunnittelua koskevia maisteritason kursseja, joiden laatimiseen muun muassa tiedeministeriö on osallistunut. Kaiken kaikkiaan tämä osoittaa, että SUT tekee huomattavaa yhteistyötä Iranin hallituksen kanssa sotilaallisilla tai sotatarviketeollisuuden aloilla ja tukee siten Iranin hallitusta.”

Saksan oikeus

14 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), sellaisena kuin sitä sovellettiin 25.2.2008 (BGBl. I, s. 162) (jäljempänä AufenthG), 4 §:n, jonka otsikko on ”Oleskeluasiakirjaa koskeva vaatimus”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisilla on oltava oleskeluasiakirja Saksan liittotasavallan alueelle pääsemiseksi ja siellä oleskelemiseksi – –. Oleskeluasiakirja myönnetään

(1) 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettuna viisumina,

– –”

15 AufenthG:n 6 §:n, jonka otsikko on ”Viisumi”, 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Pitempiä oleskelujaksoja varten vaaditaan liittotasavallan alueelle viisumi (kansallinen viisumi), joka myönnetään ennen maahan saapumista. Viisumi myönnetään oleskelulupaa, EU:n sinistä korttia, pysyvää oleskelulupaa ja EU:n pysyvää oleskelulupaa koskevan voimassa olevan lainsäädännön perusteella. – –”

16 AufenthG:n 16 §:n, jonka otsikko on ”Opinnot, kielikurssit ja koulunkäynti”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa sellaista opiskelua varten, joka tapahtuu valtion tai valtion hyväksymässä korkea-asteen oppilaitoksessa tai vastaavassa oppilaitoksessa. – – Oleskelulupa opiskelua varten voidaan myöntää ainoastaan, jos ulkomaan kansalainen on hyväksytty oppilaitokseen; ehdollinen hyväksyntä on riittävä. Opetuskielen taitoa ei ole tarpeen osoittaa, jos kielitaito on jo otettu huomioon maahanpääsyä koskevassa päätöksessä tai jos kielitaito on tarkoitus hankkia opintoihin valmistavien toimenpiteiden yhteydessä. Kun oleskelulupa opiskelua varten myönnetään ensimmäisen kerran ja kun sitä jatketaan, luvan keston on oltava vähintään yksi vuosi mutta enintään kaksi vuotta opiskelujen ja opintoihin valmistavien toimenpiteiden osalta; opiskelua varten myönnettävää opiskelulupaa voidaan jatkaa, jos opintojen tavoitetta ei ole vielä saavutettu ja se voidaan saavuttaa asianmukaisessa ajassa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Fahimian, joka on syntynyt vuonna 1985, on Iranin kansalainen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Fahimian on suorittanut SUT:ssa Master of Science -tutkinnon informaatioteknologian alalla. Kyseinen yliopisto on erikoistunut tekniikan, insinööritieteiden ja fysiikan alalla annettavaan opetukseen.

18 Fahimian haki 21.11.2012 Teheranissa sijaitsevalta Saksan liittotasavallan suurlähetystöltä viisumia suorittaakseen tohtoriopintoja Technische Universität Darmstadtin (Darmstadtin teknillinen yliopisto, Saksa) Center for Advanced Security Research Darmstadtissa (CASED) (Darmstadtin turvallisuusalan huippututkimuskeskus) Luotettavat sulautetut ja langattomat järjestelmät -nimisen hankkeen yhteydessä.

19 Fahimian oli liittänyt hakemukseensa kyseisen yliopiston sisäänpääsytodistuksen sekä Center for Advanced Security Research Darmstadtin johtajan 14.11.2012 päivätyn kirjeen. Kyseisen kirjeen mukaan Fahimianin tutkimushankkeen kohteena on ”kaikkea langattomien järjestelmien turvallisuudesta ja erityisesti tunkeutumisen havaitsemisesta älypuhelimissa turvakäytäntöihin”. Johtaja toteaa myös, että Fahimianille kyseisessä hankkeessa annettuna tehtävänä on ”löytää uusia tehokkaita ja todellisia suojausmenetelmiä älypuhelimille sellaisten hyvin tunnettujen rajoitusten pohjalta, jotka liittyvät rajoitettuun tehoon, rajoitettuihin tietojenkäsittelyresursseihin ja rajoitettuun kaistanleveyteen”.

20 Fahimian on saanut tohtoriopintonsa rahoittaakseen mainitulta tutkimuskeskukselta apurahan.

21 Fahimianin viisumihakemus hylättiin 27.5.2013, minkä jälkeen hän teki päätöksen uudelleenkäsittelyä koskevan hakemuksen; myös kyseinen hakemus hylättiin 22.10.2013 tehdyllä päätöksellä.

22 Fahimian nosti 22.11.2013 kyseisestä hylkäämispäätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vaaditaan haetun viisumin myöntämistä. Kyseinen tuomioistuin korostaa, että osapuolet ovat eri mieltä siitä, estävätkö direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetut yleistä turvallisuutta koskevat syyt Fahimianin pääsyn Saksan alueelle.

23 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian vastaajan mielestä Iranissa vallitseva tilanne oikeuttaa pelon siitä, että Fahimianin opiskelua varten tapahtuvan oleskelunsa yhteydessä hankkimia tietoja käytetään myöhemmin väärin hänen kotimaassaan. Pääasian vastaajan mukaan Iranin hallitus on jo pidemmän aikaa kehittänyt hyvin mittavaa kyberhanketta, jolla se pyrkii saamaan pääsyn luottamuksellisiin tietoihin länsimaissa. Mainitun osapuolen mukaan verkkopiraatit hakevat olennaisilta osin ilmailu- ja avaruusalaa sekä aseteollisuutta koskevia arkaluonteisia tietoja. Turvallisuusasiantuntijoiden lausuntojen mukaan verkkohyökkäyksillä pyritään etenkin saamaan rakennussuunnitelmia ja tutkimustuloksia Iranin ydinohjelmaa varten, jolla epäillään pyrittävän sotilaallisiin päämääriin.

24 Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan tässä yhteydessä, että kansainvälisessä yhteisössä on tunnustettu, että SUT:n osallistuminen sotilaallisesti suuntautuneeseen tutkimukseen on merkittävää. Pääasian vastaaja huomauttaa tältä osin, että kyseisen osallistumisen luonne on johtanut siihen, että unionin lainsäätäjä on asetuksen N:o 267/2012 täytäntöönpanosta 21.12.2012 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1264/2012 (EUVL 2012, L 356, s. 55) sisällyttänyt kyseisen yliopiston ensimmäistä kertaa asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon yhteisöistä, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä. Unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut kyseinen sisällyttämisen 3.7.2014 antamallaan tuomiolla Sharif University of Technology v. neuvosto (T-181/13, ei julkaistu, EU:T:2014:607). Unionin lainsäätäjä on sisällyttänyt mainitun yliopiston uudelleen kyseiseen luetteloon täytäntöönpanoasetuksella N:o 1202/2014. Pääasian vastaaja huomauttaa, että tuota uudelleen sisällyttämistä on perusteltu sillä, että kyseisellä yliopistolla on osoitettu olevan läheiset suhteet Iranin valtarakenteisiin sotilaallisilla tai niihin liittyvillä aloilla.

25 Pääasian vastaajan mukaan ei voida myöskään sulkea pois, että Fahimian on vielä sen jälkeenkin, kun hän on saanut SUT:ltä loppututkintotodistuksensa, yhteydessä kyseisessä yliopistossa toimiviin henkilöihin.

26 Pääasian vastaaja pelkää lisäksi, että Fahimianin Saksassa opiskellessaan hankkimia tietoja saatettaisiin käyttää myös kansallisiin tukahduttamistoimiin Iranissa tai yleisesti ihmisoikeusloukkausten yhteydessä. Iranin viranomaiset voisivat näet käyttää Fahimianin tutkimushankkeen kohteena olevia teknologioita väestön valvomiseen.

27 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyjä siitä, onko direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaan vetoaminen perusteltua nyt käsiteltävässä tapauksessa. Pääasian vastaaja ei näet ole vedonnut mihinkään asianomaisen osapuolen käyttäytymiseen tai hänen tiettyihin henkilöihin solmimiinsa kontakteihin liittyvään konkreettiseen seikkaan, eikä pääasian vastaaja ole myöskään ilmaissut selvästi asianomaisen osapuolen tohtoriopintojensa aikana hankkimien taitojen ja niiden myöhemmän väärinkäytön välistä suhdetta.

28 Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko [direktiivin 2004/114] 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on harkintavaltaa tutkiessaan, onko kolmannen maan kansalaista, joka hakee maahanpääsyä direktiivin 7–11 artiklassa mainittuihin tarkoituksiin, pidettävä uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle, minkä vuoksi tuomioistuimet voivat valvoa viranomaisen arvion vain rajallisesti?

b) Jos kysymykseen 1 a vastataan myöntävästi:

Mitkä oikeudelliset rajat koskevat jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tarkasteltaessa sitä, onko kolmannen maan kansalaista, joka hakee maahanpääsyä [direktiivin 2004/114] 7–11 artiklassa mainittuihin tarkoituksiin, pidettävä uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle, kun otetaan huomioon erityisesti tarkastelun perustana olevat tosiseikat ja niiden arviointi?

2) Riippumatta kysymyksiin 1 a ja 1 b annettavasta vastauksesta:

Onko [direktiivin 2004/114] 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat sen nojalla pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa Iranista tuleva kolmannen maan kansalainen, joka on hankkinut korkeakoulututkintonsa Iranissa teknologiaan, tekniikkaan ja fysiikkaan erikoistuneesta [SUT:stä] (Teheran) ja joka haluaa tulla maahan aloittaakseen opinnot tohtorinkoulutusohjelmassa tietoturvallisuuden alalla Luotettavat sulautetut ja langattomat järjestelmät -nimisen hankkeen yhteydessä ja erityisesti kehitettäessä tehokkaita suojausmenetelmiä älypuhelimille, evätä maahanpääsyn alueelleen sillä perusteella, ettei voida sulkea pois, että tutkimushankkeen yhteydessä saatuja taitoja käytetään Iranissa väärin, kuten esimerkiksi luottamuksellisen tiedon saamiseen länsimaista, kansallisiin tukahduttamistoimiin tai yleisesti ihmisoikeusloukkausten yhteydessä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on silloin, kun kolmannen maan kansalainen on saattanut niiden käsiteltäväksi opiskelua varten myönnettävää viisumia koskevan hakemuksen, laaja harkintavalta, jonka käyttöä tuomioistuimet voivat valvoa vain rajallisesti, selvittää, muodostaako kolmannen maan kansalainen kyseisessä säännöksessä tarkoitetun uhan yleiselle turvallisuudelle, ja onko mainituilla viranomaisilla oikeus kieltäytyä myöntämästä haettua viisumia pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa.

30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös sen asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. mm. tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Ensimmäiseksi on huomautettava direktiivin 2004/114 yleisestä rakenteesta, että kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään, että kolmannen maan kansalaisen jäsenvaltion alueelle pääsyn salliminen kyseisen direktiivin mukaisesti edellyttää hänen hakemuksensa sellaisen asiakirjanäytön tarkistamista, joka osoittaa, että hakija täyttää samanaikaisesti kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetyt yleiset edellytykset ja – siltä osin kuin on kyse kolmannen maan kansalaisesta, joka pyytää saada tulla maahan opiskelua varten – saman direktiivin 7 artiklassa tarkoitetut erityisedellytykset (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 23 kohta).

32 Jäsenvaltioiden on erityisesti tarkastettava, onko direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan, kun sitä luetaan kyseisen direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleen valossa, nojalla olemassa syitä, jotka liittyvät yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle muodostuvan uhkan olemassaoloon ja jotka voivat oikeuttaa tällaisen kansalaisen maahanpääsyn epäämisen (tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 24 kohta).

33 Direktiivin 2004/114 12 artiklan mukaan oleskelulupa on myönnettävä kolmannen maan opiskelijoille, jos he täyttävät kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklassa tyhjentävästi luetellut yleiset ja erityiset edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 27 kohta).

34 Toiseksi on huomautettava direktiivin 2004/114 päämääristä, että sen 1 artiklan a alakohdasta, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kyseisellä direktiivillä pyritään määrittämään edellytykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan tapahtuvaa opiskelua varten (ks. mm. tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 28 kohta).

35 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo korostanut, että direktiivin 2004/114 johdanto-osan kuudennen ja seitsemännen perustelukappaleen mukaisesti direktiivin tavoitteena on Euroopan unioniin opiskelua varten tulevien opiskelijoiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, liikkuvuuden edistäminen, ja kyseisen liikkuvuuden edistämisen tarkoituksena on markkinoida Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena (tuomio 21.6.2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, 39 kohta).

36 Siltä osin kuin on kyse kolmannen maan kansalaisten maahanpääsystä opiskelua varten jäsenvaltio ei siis voi ottaa käyttöön lisäedellytyksiä direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa säädettyihin edellytyksiin nähden toimimatta vastoin mainitulla direktiivillä pyrittyjä tavoitteita (ks. mm. tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 30 kohta).

37 Direktiivillä 2004/114 toimivaltaisille kansallisille viranomaisille annetaan sitä vastoin harkintavaltaa siltä osin kuin on kyse siitä, ovatko kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklassa vahvistetut yleiset ja erityiset edellytykset täyttyneet, ja erityisesti estävätkö syyt, jotka liittyvät yleiselle turvallisuudelle muodostuvaan uhkaan, asianomaisen kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 33 kohta).

38 Tältä osin on huomautettava, että direktiivissä 2004/114 ei määritellä sen 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua yleisen turvallisuuden käsitettä, johon pääasiassa kyseessä olevan viisumin epääminen perustuu.

39 Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo täsmentänyt, että yleisen turvallisuuden käsite kattaa sekä jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden että sen ulkoisen turvallisuuden. Yleiseen turvallisuuteen voivat siten vaikuttaa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka (ks. mm. tuomio 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, 43 ja 44 kohta sekä tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 66 kohta).

40 Yleiselle turvallisuudelle muodostuvaa uhkaa koskevasta edellytyksestä on huomautettava, että etenkin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 7 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 27 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja kyseisen käyttäytymisen on muodostettava ”todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka”, joka vaikuttaa kyseiseen yhteiskunnan olennaiseen etuun (ks. mm. tuomio 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, 30 kohta; tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 84 kohta ja tuomio 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, 40 kohta), poiketen direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdasta, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kolmannen maan kansalaisen maahanpääsy voidaan evätä, jos kansalliset viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään kyseisen kansalaisen jättämän viisumihakemuksen, katsovat tosiseikkoihin perustuvan arvion mukaisesti, että mainittu kansalainen muodostaa vaikkapa vain ”mahdollisen” uhan yleiselle turvallisuudelle. Tässä arviossa voidaan siten ottaa huomioon paitsi hakijan oma käyttäytyminen myös muita seikkoja, jotka liittyvät muun muassa hänen ammatilliseen uraansa.

41 Tältä osin viisuminhakijan henkilökohtaista tilannetta koskevaan arviointiin voi sisältyä monitahoisia arvioita, jotka liittyvät muun muassa hakijan persoonallisuuden arviointiin, siihen, miten hän on kotoutunut asuinmaahansa, hänen poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseensa sekä siihen, saattaako hänen maahanpääsynsä asianomaisen jäsenvaltion alueelle opintoja varten muodostaa uhan yleiselle turvallisuudelle, kun otetaan huomioon se vaara, että tämän saman hakijan näiden opintojen aikana hankkimia tietoja voidaan myöhemmin käyttää hänen kotimaassaan mainitun yleisen turvallisuuden kannalta vahingollisiin tarkoituksiin. Tällaiset arviot edellyttävät ennusteiden laatimista viisuminhakijan odotettavissa olevasta käyttäytymisestä, ja niiden on muun muassa perustuttava viimeksi mainitun asuinmaan laajaan tuntemukseen sekä erilaisten asiakirjojen ja hakijan esittämien ilmoitusten tarkasteluun (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, 56 ja 57 kohta).

42 Tämän perusteella toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on laaja harkintavalta arvioitaessa merkityksellisiä tosiseikkoja, joilla pyritään selvittämään, estävätkö direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa esitetyt syyt, jotka liittyvät muun muassa yleiselle turvallisuudelle muodostuvaan uhkaan, kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn (ks. analogisesti tuomio 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, 60 kohta).

43 Jotta selvitettäisiin, muodostaako viisuminhakija vaikkapa vain ”mahdollisen” uhan yleiselle turvallisuudelle, näiden kansallisten viranomaisten on suoritettava kokonaisvaltainen arviointi kaikista kyseisen henkilön tilanteelle ominaisista seikoista.

44 Kuten unionin tuomioistuin on todennut maahanpääsyä koskevien edellytysten tutkinnan yhteydessä, mikään ei direktiivin 2004/114 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan estä sitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vaativat kaiken tarvittavan selvityksen esittämistä, jotta voidaan arvioida maahanpääsyä koskevan hakemuksen johdonmukaisuutta (tuomio 10.9.2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, 34 kohta). Tältä osin on todettava, että jos viisumihakemuksen tueksi esitetyt tiedot ovat riittämättömiä yleiselle turvallisuudelle mahdollisesti muodostuvan uhan arvioimiseksi, kyseisen direktiivin 18 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että mainitut viranomaiset voivat vaatia, että hakija toimittaa niille niiden tarvitsemat lisätiedot.

45 Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan yhteydessä olevaan harkintavaltaan kohdistuvasta tuomioistuinvalvonnasta on huomautettava, että kansallisten tuomioistuimien on samalla, kun ne ottavat huomioon selvitysvastuun jakautumisen, sellaisena kuin se seuraa edellä olevasta kohdasta, muun muassa tarkastettava, perustuuko riidanalainen päätös riittävän vankkaan tosiseikastoon.

46 Koska toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on lisäksi tosiseikkoja koskeva laaja harkintavalta, tuomioistuinvalvonta voi kohdistua kyseisen harkintavallan käytön osalta vain siihen, ettei sinä ole tehty ilmeistä virhettä. Tuomioistuimien on lisäksi valvottava erityisesti, että menettelyllisiä takeita on noudatettu, mikä on olennaisen tärkeää. Näihin takeisiin kuuluu kyseisten viranomaisten velvollisuus tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseessä olevan tilanteen kannalta merkitykselliset seikat (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2010, ERG ym., C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 60 ja 61 kohta sekä tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 69 kohta) ja myös velvollisuus perustella päätöksensä riittävästi, jotta kansalliset tuomioistuimet voivat selvittää direktiivin 2004/114 18 artiklan 4 kohdassa säädetyn muutoksenhaun yhteydessä, ovatko ne tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat edellytykset, joista harkintavallan käyttäminen riippuu, täyttyneet (ks. analogisesti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta ja tuomio 10.7.2008, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, 69 kohta). Viimeksi mainitun seikan osalta on korostettava, että direktiivin 2004/114 johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn epäämisen on perustuttava ”asianmukaisesti perustel[tuihin] syi[hin]”.

47 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava Fahimianin kanteesta, joka koskee Saksan viranomaisten päätöstä kieltäytyä myöntämästä hänelle hänen opiskelua varten hakemaansa viisumia, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon kaikki kyseisen henkilön tilanteelle ominaiset seikat.

48 Näihin seikkoihin, joilla on erityistä merkitystä direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan kannalta, kuuluu se, että Fahimian on saanut tutkintotodistuksen SUT:ltä, joka on merkitty asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon yhteisöistä, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä, ja joka on siinä edelleen, ja että tutkimus, jota kyseisen henkilön on tarkoitus tehdä Saksassa tohtorintyönsä yhteydessä, koskee arkaluonteista tietoturvallisuuden alaa.

49 Sama koskee niitä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytössä olevia lisäseikkoja, joiden johdosta voidaan pelätä, että Fahimianin Saksassa hankkimia tietoja voidaan myöhemmin käyttää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa kysymyksessään mainitsemien kaltaisiin, yleisen turvallisuuden ylläpitämisen vastaisiin vääriin tarkoituksiin.

50 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kysymyksiin on vastattava, että direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on silloin, kun kolmannen maan kansalainen on saattanut niiden käsiteltäväksi opiskelua varten myönnettävää viisumia koskevan hakemuksen, laaja harkintavalta tarkastaa kaikkien kyseisen kansalaisen tilanteelle ominaisten merkityksellisten seikkojen perusteella, muodostaako hän vaikkapa vain mahdollisen uhan yleiselle turvallisuudelle. Kyseistä säännöstä on tulkittava myös siten, ettei se ole esteenä sille, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kieltäytyvät päästämästä asianomaisen jäsenvaltion alueelle opiskelua varten kolmannen maan kansalaista, joka on saanut tutkintotodistuksen yliopistosta, johon on kohdistettu unionin rajoittavia toimenpiteitä sen johdosta, että se tekee huomattavaa yhteistyötä Iranin hallituksen kanssa sotilaallisilla tai niihin liittyvillä aloilla, ja joka aikoo tehdä kyseisessä jäsenvaltiossa tutkimusta yleisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisella alalla, jos kyseisten viranomaisten käytössä olevien seikkojen nojalla voidaan pelätä, että tuon henkilön tutkimuksensa aikana hankkimia tietoja voidaan myöhemmin käyttää yleisen turvallisuuden vastaisiin tarkoituksiin. Kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu kanne toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksestä kieltäytyä myöntämästä haettua viisumia, on tarkastettava, että kyseinen päätös perustuu riittäviin perusteluihin ja riittävän vankkaan tosiseikastoon.

Oikeudenkäyntikulut

51 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on silloin, kun kolmannen maan kansalainen on saattanut niiden käsiteltäväksi opiskelua varten myönnettävää viisumia koskevan hakemuksen, laaja harkintavalta tarkastaa kaikkien kyseisen kansalaisen tilanteelle ominaisten merkityksellisten seikkojen perusteella, muodostaako hän vaikkapa vain mahdollisen uhan yleiselle turvallisuudelle. Kyseistä säännöstä on tulkittava myös siten, ettei se ole esteenä sille, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kieltäytyvät päästämästä asianomaisen jäsenvaltion alueelle opiskelua varten kolmannen maan kansalaista, joka on saanut tutkintotodistuksen yliopistosta, johon on

kohdistettu unionin rajoittavia toimenpiteitä sen johdosta, että se tekee huomattavaa yhteistyötä Iranin hallituksen kanssa sotilaallisilla tai niihin liittyvillä aloilla, ja joka aikoo tehdä kyseisessä jäsenvaltiossa tutkimusta yleisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisella alalla, jos kyseisten viranomaisten käytössä olevien seikkojen nojalla voidaan pelätä, että tuon henkilön tutkimuksensa aikana hankkimia tietoja voidaan myöhemmin käyttää yleisen turvallisuuden vastaisiin tarkoituksiin. Kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu kanne toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksestä kieltäytyä myöntämästä haettua viisumia, on tarkastettava, että kyseinen päätös perustuu riittäviin perusteluihin ja riittävän vankkaan tosiseikastoon.

Allekirjoitukset