Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. aprila 2017 *

„Predhodno odločanje — Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2004/114/ES — Člen 6(1)(d) — Pogoji za sprejem državljanov tretjih držav — Zavrnitev sprejema — Pojem ‚grožnja javni varnosti‘ — Polje proste presoje“

V zadevi C-544/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 14. oktobra 2015, ki je na Sodišče prispela 19. oktobra 2015, v postopku

Sahar Fahimian

proti

Bundesrepublik Deutschland,

ob udeležbi

Stadt Darmstadt,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, predsedniki senatov, M. Berger, A. Prechal, predsednici senatov, M. Vilaras in E. Regan (poročevalec), predsednika senatov, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas in C. Lycourgos, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. septembra 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Sahar Fahimian P. von Auer, odvetnik,

— za nemško vlado J. Möller in T. Henze, agenta,

— za belgijsko vlado C. Pochet in M. Jacobs, agentki,

* Jezik postopka: nemščina.

— za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,

— za francosko vlado D. Colas, F. X. Bréchot in E. Armoët, agenti,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Evropsko komisijo C. Cattabriga in F. Erlbacher, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. novembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6(1)(d) Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL 2004, L 375, str. 12).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Sahar Fahimian in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) zaradi zavrnitve izdaje vizuma za namene študija tožeči stranki.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/114

3 V uvodnih izjavah 6, 7, 14, 15 in 24 Direktive 2004/114 je navedeno:

„(6) Eden ciljev dejavnosti Skupnosti na področju izobraževanja je, da se Evropa kot celota uveljavi kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje. Pospeševanje pretoka državljanov tretjih držav v Skupnost za namene študija je ključni dejavnik te strategije. Usklajevanje nacionalnih zakonodaj držav članic na področju pogojev za vstop in bivanje pa je del tega.

(7) Za namene te direktive je priseljevanje po definiciji začasno in ne zavisi od pogojev na trgu delovne sile v državi gostiteljici. Predstavlja pa obliko vzajemnega bogatenja za zadevne migrante, njihovo državo izvora in državo članico gostiteljico ter spodbuja boljše razumevanje med kulturami.

[…]

(14) Za namene te direktive se sprejem lahko zavrne na podlagi ustrezno utemeljenih razlogov. Sprejem je lahko zavrnjen predvsem, če država članica na osnovi ugotovljenih dejstev meni, da zadevni državljan tretje države predstavlja potencialno nevarnost za javni red ali javno varnost. Pojem javnega reda lahko vključuje tudi obsodbo za storitev hudega kaznivega dejanja. V tem smislu je treba omeniti, da pojem javnega reda in javne varnosti vključuje tudi primere, ko državljan tretje države pripada ali je pripadal organizaciji, ki podpira terorizem, podpira ali je podpiral tako organizacijo ali pa je ali je bil usmerjen v ekstremizem.

(15) Če obstaja dvom glede utemeljitve prošnje za sprejem, lahko države članice zahtevajo vse potrebne dokaze za ugotovitev verodostojnosti, zlasti na osnovi predlaganega študija prosilca, da se tako prepreči zloraba in napačna uporaba postopkov, določenih s to direktivo.

[…]

(24) Ker cilja te direktive, in sicer [določitve] pogojev za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela, države članice same ne morejo zadovoljivo doseči in ker se ta cilj zaradi obsega ali učinkov direktive, lažje doseže na ravni Skupnosti, Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. V skladu z načelom sorazmernosti iz istega člena ta direktiva ne presega okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.“

4 Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je določiti:

(a) pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za obdobje, ki je daljše od treh mesecev, za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela;

(b) pravila postopkov za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za te namene.“

5 Člen 3 navedene direktive z naslovom „Področje uporabe“ v odstavku 1 določa, da se ta direktiva med drugim uporablja „za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija“.

6 Poglavje II Direktive 2004/114 se nanaša na „pogoje za sprejem“. Sestavljajo ga členi od 5 do 11 te direktive. Člen 5 določa:

„Sprejem državljanov tretjih držav v skladu s to direktivo je pogojen s preverjanjem pisnih dokazil o izpolnjevanju pogojev iz člena 6 in iz enega od členov 7 do 11, ki se uporablja za ustrezno kategorijo.“

7 Člen 6 te direktive določa:

„1. Državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene, navedene v členih 7 do 11, mora:

(a) predložiti veljavno potno listino v skladu z nacionalno zakonodajo. Države članice lahko zahtevajo, da veljavnost potne listine pokriva najmanj obdobje načrtovanega bivanja;

(b) za načrtovano bivanje predložiti dovoljenje staršev, če je po nacionalni zakonodaji države članice gostiteljice prosilec mladoleten;

(c) imeti zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, za katera so običajno zavarovani državljani zadevne države članice;

(d) veljati za nenevarnega za javni red, javno varnost ali javno zdravje;

(e) predložiti dokazilo, če to zahteva država članica, da je prosilec poravnal pristojbino za obdelavo prošnje po členu 20.

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

8 Členi od 7 do 11 navedene direktive se nanašajo na posebne pogoje za sprejem, ki veljajo za študente, učence, neplačane pripravnike in prostovoljce ter za mobilnost študentov. Člen 7 te direktive z naslovom „Posebni pogoji za študente“ v odstavku 1 določa:

„Poleg splošnih pogojev iz člena 6 državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene študija:

(a) je s strani visokošolske ustanove sprejet na študij v okviru izobraževalnega programa;

(b) predloži dokazila na zahtevo države članice o zadostnih sredstvih za kritje svojih življenjskih stroškov med bivanjem in za stroške študija in povratka. Države članice objavijo zahtevana najmanjša mesečna sredstva za namene te določbe, kar ne vpliva na posamezno proučitev vsakega primera posebej;

(c) predloži dokazila, če to zahteva država članica, o zadostnem znanju jezika izobraževalnega programa, ki ga je študent vpisal;

(d) predloži dokazila, če to zahteva država članica, da je študent poravnal pristojbine, ki jih zaračunava ustanova.“

9 Člen 12 Direktive 2004/114 določa:

„1. Študentom se izda dovoljenje za bivanje za obdobje najmanj enega leta in se lahko podaljša, če nosilec še naprej izpolnjuje pogoje iz členov 6 in 7. Če izobraževalni program traja manj kot eno leto, je dovoljenje veljavno za trajanje tega programa.

2. Brez poseganja v člen 16 je lahko podaljšanje dovoljenja za bivanje zavrnjeno ali pa je odvzeto, če nosilec:

(a) ne upošteva omejitev dostopa do gospodarskih dejavnosti po členu 17;

(b) ne doseže zadovoljivega napredka pri študiju v skladu z nacionalno zakonodajo ali upravno prakso.“

10 Člen 18 te direktive z naslovom „Jamstva v postopku in preglednost“ v odstavkih 2 in 4 določa:

„2. Če so podatki v podporo prošnji pomanjkljivi, se lahko obravnava prošnje začasno ustavi, pristojne oblasti pa prosilca obvestijo, da mora predložiti dodatne podatke.

[…]

4. Če je prošnja zavrnjena ali je dovoljenje za bivanje, izdano na podlagi te direktive, odvzeto, ima zadevna oseba pravico do pravnega sredstva pred organi zadevne države članice.“

Uredba (EU) št. 267/2012

11 Člen 23(2)(d) Uredbe Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 (UL 2012, L 88, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 1263/2012 z dne 21. decembra 2012 (UL 2012, L 356, str. 34) (v nadaljevanju: Uredba št. 267/2012), določa, da se zamrznejo vsa sredstva in gospodarski viri oseb, subjektov ali organov, navedenih v Prilogi IX k tej uredbi, ki so bili opredeljeni kot „druge osebe, subjekti ali organi, ki zagotavljajo podporo, kot je materialna, logistična ali finančna podpora, iranski vladi, ter osebe in subjekti, povezani z njimi“.

12 Ta priloga je bila večkrat spremenjena, zlasti zaradi sprejetja dodatnih omejevalnih ukrepov. V tej prilogi v različici, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 1202/2014 z dne 7. novembra 2014 (UL 2014, L 325, str. 3), je pod naslovom I, B, ki se nanaša na osebe in subjekte, vključene v jedrske dejavnosti ali dejavnosti v zvezi z balističnimi raketami, ter osebe in subjekte, ki podpirajo iransko vlado, navedena Sharif University of Technology (tehnična univerza Sharif) (Iran) (v nadaljevanju: SUT).

13 Razlogi za vpis SUT na zadevni seznam so ti:

„[SUT] ima sklenjenih več sporazumov o sodelovanju z organizacijami iranske vlade, ki so uvrščene na seznam ZN in/ali EU ter delujejo na vojaškem področju ali področjih, povezanih z vojsko, zlasti na področju proizvodnje in dobave balističnih raket. To vključuje: sporazum z Organizacijo za vesoljsko industrijo, ki je uvrščena na seznam EU med drugim zaradi proizvodnje satelitov; sodelovanje z iranskim ministrstvom za obrambo in iransko revolucionarno gardo (IRGC) pri natečajih za pametna plovila; širši sporazum z zračnimi silami IRGC, ki zajema vzpostavitev in krepitev odnosov z univerzo ter organizacijsko in strateško sodelovanje z njo.

SUT je ena od šestih univerz, ki imajo sporazum z iransko vlado o podpori raziskavam na obrambnem področju; SUT poleg tega izvaja dodiplomski študijski program inženiringa brezpilotnih zrakoplovov, ki ga je sooblikovalo tudi ministrstvo za znanost. Vse te dejavnosti skupaj v veliki meri dokazujejo sodelovanje z iransko vlado na vojaškem področju in področjih, povezanih z vojsko, kar pomeni podporo iranski vladi.“

Nemško pravo

14 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, poklicni dejavnosti in integraciji tujcev na zveznem ozemlju) v različici z dne 25. februarja 2008 (BGBl. I, str. 162) (v nadaljevanju: AufenthG) v odstavku 1 člena 4, naslovljenega „Zahteve za pridobitev dovoljenja za prebivanje“, določa:

„Tujci za vstop in prebivanje na zveznem ozemlju potrebujejo dovoljenje za prebivanje […]. Dovoljenja za prebivanje se izdajo v obliki:

(1) vizuma v smislu člena 6(1), točka 1, in (3) tega zakona;

[…]“

15 Člen 6 AufenthG, naslovljen „Vizum“, v odstavku 3 določa:

„Za dolgotrajno bivanje je treba imeti vizum za zvezno ozemlje (nacionalni vizum), ki se izda pred vstopom na to območje. Za izdajo se uporabljajo predpisi, ki veljajo za dovoljenje za začasno prebivanje, modro karto EU, izkaznico za rezidenta za neomejen čas in dovoljenje za dolgotrajno prebivanje – EU. […]“

16 Člen 16 AufenthG z naslovom „Študij, jezikovni tečaji, šolanje“ v odstavku 1 določa:

„Tujcu se lahko izda dovoljenje za prebivanje za namene študija na državni ali državno odobreni univerzi ali primerljivi izobraževalni ustanovi. […] Dovoljenje za prebivanje za namene študija se lahko izda le, če je bil tujec sprejet na zadevno izobraževalno ustanovo; pogojni sprejem zadostuje. Dokazilo o znanju jezika, v katerem bo potekalo izobraževanje, se ne zahteva, če se je znanje jezika tujca že upoštevalo pri odločanju o sprejemu ali če je predvideno, da bo oseba znanje pridobila v okviru priprav na študij. Trajanje veljavnosti dovoljenja za prebivanje za študijske namene je najmanj eno leto

ob prvi izdaji in vsakem naknadnem podaljšanju, pri čemer ne sme preseči dveh let za študij in priprave na študij; lahko se podaljša, če cilj prebivanja še ni bil dosežen in se lahko doseže v primernem času.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17 S. Fahimian, rojena leta 1985, je iranska državljanka. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je na SUT pridobila naziv Master of Science na področju informacijske tehnologije. Ta univerza izvaja specializirane učne programe za tehnologijo, inženirstvo in fiziko.

18 S. Fahimian je 21. novembra 2012 pri veleposlaništvu Zvezne republike Nemčije v Teheranu zaprosila za izdajo vizuma za sprejem na doktorski študij na Technische Universität Darmstadt (tehnična univerza v Darmstadtu, Nemčija), Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (center za napredne varnostne raziskave Darmstadt), v okviru projekta „Zanesljivi vgrajeni in mobilni sistemi“.

19 S. Fahimian je prošnji priložila potrdilo o sprejemu na univerzo in tudi dopis izvršnega direktorja Center for Advanced Security Research Darmstadt z dne 14. novembra 2012. V tem dopisu je navedeno, da je predmet raziskovalne naloge S. Fahimian „varnost mobilnih sistemov, vključno z odkrivanjem vdorov v pametne telefone in varnostnimi protokoli“. Izvršni direktor poleg tega navaja, da je naloga S. Fahimian v okviru tega projekta „najti nove učinkovite in uspešne zaščitne mehanizme za pametne telefone, ob upoštevanju znanih omejitev v obliki omejene električne energije, omejene uporabe računalniških virov in omejene pasovne širine.

20 S. Fahimian je za financiranje doktorskega študija od tega raziskovalnega centra pridobila štipendijo za doktorski študij.

21 S. Fahimian je po tem, ko je bila njena prošnja za izdajo vizuma 27. maja 2013 zavrnjena, vložila upravno pritožbo, ki je bila z odločbo z dne 22. oktobra 2013 prav tako zavrnjena.

22 Pri predložitvenem sodišču je 22. novembra 2013 zoper to zavrnilno odločbo vložila tožbo, s katero je zahtevala, da se ji dodeli vizum, za katerega je zaprosila. To sodišče navaja, da je med strankama sporno vprašanje, ali razlogi javne varnosti v smislu člena 6(1)(d) Direktive 2004/114 nasprotujejo sprejemu S. Fahimian na nemško ozemlje.

23 Iz predložitvene odločbe izhaja, da tožena stranka v postopku v glavni stvari trdi, da položaj v Iranu upravičuje bojazen, da bi se lahko znanje, ki bi ga S. Fahimian pridobila v času študijskega bivanja, v državi izvora nato zlorabilo. Ta stranka navaja, da iranska vlada že dolgo razvija obsežen kibernetski projekt, s katerim želi pridobiti dostop do zaupnih podatkov v zahodnih državah. Navedena stranka navaja, da kibernetski pirati iščejo zlasti občutljive podatke iz letalskega in vesoljskega sektorja ter orožarske industrije. Po navedbah strokovnjakov za varnost naj bi se kibernetski napadi izvajali med drugim za to, da se pridobijo načrti in rezultati raziskav za iranski jedrski program, za katerega se sumi, da ima vojaške cilje.

24 V tem okviru naj bi bila pomembnost delovanja SUT na področju raziskav v vojaške namene v mednarodni skupnosti priznana. Tožena stranka v postopku v glavni stvari v zvezi s tem navaja, da je zakonodajalec Unije zaradi narave tega delovanja z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 1264/2012 z dne 21. decembra 2012 o izvajanju Uredbe št. 267/2012 (UL 2012, L 356, str. 55) to univerzo prvič vpisal na seznam subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi iz Priloge IX k Uredbi št. 267/2012. Splošno sodišče Evropske unije je ta vpis razveljavilo s sodbo z dne 3. julija 2014, Sharif University of Technology/Svet (T-181/13, neobjavljena, EU:T:2014:607). Zakonodajalec Unije je z Izvedbeno uredbo št. 1202/2014 to univerzo ponovno vpisal na ta seznam. Tožena stranka v postopku v glavni stvari navaja, da je ta ponovni vpis utemeljen zaradi tesne in dokazane povezave te univerze z iranskim režimom na vojaškem področju ali na področjih, povezanih z njim.

25 Poleg tega naj po mnenju tožene stranke v postopku v glavni stvari ne bi bilo mogoče izključiti možnosti, da bo S. Fahimian tudi po pridobitvi naziva še vedno vzdrževala vezi z osebami na tej univerzi.

26 Dalje, tožena stranka v postopku v glavni stvari izraža skrb, da bi bilo mogoče znanje, ki bi ga S. Fahimian pridobila pri študiju v Nemčiji, uporabiti tudi za notranjo represijo v Iranu ali, bolj na splošno, v povezavi s kršitvami človekovih pravic. Tehnologije, ki bi bile predmet raziskovalnega dela S. Fahimian, bi namreč lahko iranski organi uporabili za nadzor nad prebivalstvom.

27 Vendar predložitveno sodišče dvomi o utemeljenosti sklicevanja na člen 6(1)(d) Direktive 2004/114 v tem primeru. Tožena stranka v postopku v glavni stvari namreč ni navedla nobene konkretne okoliščine, ki bi bila povezana z ravnanjem S. Fahimian ali z njenimi stiki s katero od oseb, poleg tega pa tudi ni pojasnila povezave med znanjem, ki naj bi ga S. Fahimian pridobila pri doktorskem študiju, in poznejšo zlorabo tega znanja.

28 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. (a) Ali je treba člen 6(1)(d) [Direktive 2004/114] razlagati tako, da imajo pristojni organi držav članic pri preverjanju, ali državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene, navedene v členih od 7 do 11 te direktive, velja za nevarnega za javni red, javno varnost ali javno zdravje, polje proste presoje, na podlagi katerega je ocena teh organov predmet le omejenega sodnega nadzora?

(b) Če je odgovor na prvo vprašanje, točka (a), pritrdilen:

Kakšne pravne omejitve veljajo za pristojne organe držav članic pri oceni, da državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene, navedene v členih od 7 do 11 [Direktive 2004/114], velja za nevarnega za javni red, javno varnost ali javno zdravje, zlasti glede na dejstva, ki so podlaga za oceno, in njihovo presojo?

2. Ne glede na odgovor na prvo vprašanje, točki (a) in (b):

Ali je treba člen 6(1)(d) [Direktive 2004/114] razlagati tako, da imajo države članice na podlagi te direktive pooblastilo, da v zadevi, kot je obravnavana, državljanki tretje države, v tem primeru Islamske republike Iran, ki je pridobila univerzitetno izobrazbo na [SUT] (Teheran), ki je specializirana za tehnologijo, inženirstvo in fiziko, in ki zaprosi za vstop zaradi sprejema na doktorski študij na področju raziskav IT-varnosti v okviru projekta ‚Zanesljivi vgrajeni in mobilni sistemi', zlasti razvoja učinkovitih mehanizmov zaščite za pametne telefone, prepovejo sprejem na svoje ozemlje z utemeljitvijo, da ni mogoče izključiti, da bi raziskovalno znanje, ki bi ga pridobila pri raziskovalnem projektu, lahko v Iranu zlorabila, na primer za pridobitev zaupnih informacij v zahodnih državah, za notranjo represijo ali na splošno v povezavi s kršitvami človekovih pravic?“

Vprašanja za predhodno odločanje

29 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(1)(d) Direktive 2004/114 razlagati tako, da imajo pristojni nacionalni organi, ki jim državljan tretje države predloži prošnjo za izdajo vizuma za namene študija, pri ugotovitvi, ali ta državljan pomeni grožnjo za javno varnost v smislu te določbe, široko polje proste presoje, ki je lahko predmet le omejenega sodnega nadzora, in ali lahko ti organi v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, zavrnejo izdajo zaprošenega vizuma.

30 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej med drugim sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

31 Prvič, glede splošne sistematike Direktive 2004/114 je treba ugotoviti, da člen 5 te direktive določa, da je sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje države članice v skladu z navedeno direktivo pogojen s preverjanjem pisnih dokazil o izpolnjevanju splošnih pogojev iz člena 6 te direktive in – če gre za državljana tretje države, ki je za sprejem zaprosil zaradi študija – posebnih pogojev iz člena 7 iste direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 23).

32 Natančneje, države članice na podlagi člena 6(1)(d) Direktive 2004/114 v povezavi z uvodno izjavo 14 te direktive preverijo, ali obstajajo razlogi, ki pomenijo nevarnost za javni red, javno varnost ali javno zdravje in ki lahko upravičijo zavrnitev sprejema takega državljana (sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 24).

33 V skladu s členom 12 Direktive 2004/114 se dovoljenje za prebivanje študentom tretjih držav izda, če izpolnjujejo splošne in posebne pogoje, ki so izčrpno našteti v členih 6 in 7 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 27).

34 Drugič, glede ciljev Direktive 2004/114 je iz njenega člena 1(a) v povezavi z njeno uvodno izjavo 24 razvidno, da je namen te direktive določiti pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za namene študija za obdobje, ki je daljše od treh mesecev (glej med drugim sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 28).

35 Sodišče je glede tega že poudarilo, da je v skladu z uvodnima izjavama 6 in 7 Direktive 2004/114 njen cilj spodbujati pretok študentov, ki so državljani tretjih držav, v Unijo za namene izobraževanja, s ciljem, da je s to mobilnostjo Evropa uveljavljena kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje (sodba z dne 21. junija 2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, točka 39).

36 Tako država članica za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija ne more določiti dodatnih pogojev poleg tistih iz členov 6 in 7 Direktive 2004/114, ker bi bilo to v nasprotju s cilji te direktive (glej med drugim sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 30).

37 Direktiva 2004/114 pa, nasprotno, pristojnim nacionalnim organom priznava polje proste presoje pri presoji vprašanja, ali so splošni in posebni pogoji iz členov 6 in 7 te direktive izpolnjeni ter posebej ali razlogi, ki pomenijo nevarnost za javno varnost, nasprotujejo sprejemu državljana tretje države (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 33).

38 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Direktiva 2004/114 ne opredeljuje pojma „javna varnost“ iz člena 6(1)(d) te direktive, na katerem temelji zavrnitev izdaje vizuma v postopku v glavni stvari.

39 Vendar pa je Sodišče že pojasnilo, da pojem „javna varnost“ zajema tako notranjo varnost države članice kot njeno zunanjo varnost. Na javno varnost tako lahko vpliva ogrožanje delovanja institucij in temeljnih javnih služb ter preživetja prebivalstva, pa tudi nevarnost resnih motenj v zunanjih odnosih ali mirnem sožitju med narodi ali ogrožanje vojaških interesov (glej med drugim sodbi z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točki 43 in 44, in z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 66).

40 V zvezi s pogojem obstoja grožnje za javno varnost je treba ugotoviti, da v nasprotju z – med drugim – členom 27(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL,

posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), v skladu s katerim morajo ukrepi, sprejeti zaradi javne varnosti, temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika, pri čemer mora to obnašanje predstavljati „resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo“ za te osnovne interese družbe (glej med drugim sodbe z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 30; z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 84, in z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točka 40), iz člena 6(1)(d) Direktive 2004/114 v povezavi z uvodno izjavo 14 te direktive izhaja, da se lahko sprejem državljana tretje države zavrne, če nacionalni organi, ki so pristojni za obravnavanje prošnje za izdajo vizuma, ki jo je vložil ta državljan, na podlagi presoje dejstev ocenijo, da pomeni grožnjo – čeprav potencialno – za javno varnost. Pri tej oceni se lahko poleg osebnega obnašanja prosilca upoštevajo tudi drugi elementi, ki se med drugim nanašajo na njegovo poklicno pot.

41 Glede na to lahko presoja osebnega položaja prosilca vključuje zapletene presoje, ki temeljijo med drugim na presoji osebnosti prosilca, njegove vključenosti v državo, kjer prebiva, ter njegovega političnega, socialnega in ekonomskega položaja ter na presoji nevarnosti za javno varnost, ki bi jo povzročil sprejem prosilca na ozemlje zadevne države članice za namene študija, z vidika nevarnosti, da bo lahko znanje, ki ga bo ta prosilec pri tem študiju pridobil, pozneje v njegovi državi izvora uporabljeno za namene, ki škodijo omenjeni javni varnosti. Take presoje vključujejo izdelavo napovedi o predvidljivem ravnanju prosilca za izdajo vizuma in morajo med drugim temeljiti na obsežnem poznavanju njegove države prebivališča ter analizi različnih dokumentov in izjav prosilca (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točki 56 in 57).

42 V teh okoliščinah imajo pristojni nacionalni organi široko polje proste presoje pri presoji upoštevnih dejstev, na podlagi katerih preverjajo, ali so razlogi iz člena 6(1)(d) Direktive 2004/114, ki se nanašajo na obstoj grožnje – med drugim – za javno varnost, taki, da nasprotujejo sprejemu državljana tretje države (glej po analogiji sodbo z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točka 60).

43 Ti nacionalni organi morajo opraviti celovito presojo vseh elementov, iz katerih je razviden položaj te osebe, in tako ugotoviti, ali pomeni grožnjo – čeprav potencialno – za javno varnost.

44 Sodišče je tako presodilo, da v okviru preverjanja pogojev za sprejem pristojnim nacionalnim organom nič ne preprečuje, da v skladu z uvodno izjavo 15 Direktive 2004/114 zahtevajo vse potrebne dokaze za ugotovitev verodostojnosti prošnje za sprejem (sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 34). V zvezi s tem iz člena 18(2) te direktive izhaja, da lahko ti organi, če podatki v podporo prošnji za izdajo vizuma ne zadostujejo za oceno obstoja morebitne nevarnosti za javno varnost, od prosilca zahtevajo, naj predloži dodatne podatke, ki jih potrebujejo.

45 V zvezi s sodnim nadzorom uporabe polja proste presoje, ki ga imajo pristojni nacionalni organi v okviru člena 6(1)(d) Direktive 2004/114, mora nacionalno sodišče ob upoštevanju razdelitve dokaznega bremena, kakršno izhaja iz prejšnje točke, med drugim preveriti, ali izpodbijana odločba temelji na dovolj trdni dejanski podlagi.

46 Ker imajo pristojni nacionalni organi široko polje proste presoje dejstev, je poleg tega sodni nadzor pri tej presoji omejen na to, da ni očitnih napak pri presoji teh dejstev. Poleg tega je treba pri tem nadzoru preizkusiti zlasti spoštovanje procesnih varovalk, ki je bistveno. Med temi varovalkami je tudi dolžnost teh organov, da skrbno in nepristransko preverijo vse upoštevne okoliščine zadevnega položaja (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točki 60 in 61, ter z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 69), in tudi dolžnost, da zadostno utemeljijo svojo odločbo, da lahko nacionalno sodišče v okviru preizkusa pravnega sredstva iz člena 18(4) Direktive 2004/114 preizkusi, ali so podane vse dejanske in pravne okoliščine, od katerih je odvisno izvrševanje polja proste presoje (glej po analogiji sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14, in z dne 10. julija 2008, Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392,

točka 69). V zvezi z zadnjenavedenim je treba poudariti, da mora v skladu z uvodno izjavo 14 Direktive 2004/114 zavrnitev sprejema državljana tretje države za namene študija temeljiti na „ustrezno utemeljenih razlogih“.

47 V tej zadevi mora predložitveno sodišče v zvezi s pravnim sredstvom S. Fahimian zoper odločitev, s katero so ji nemški organi zavrnili izdajo vizuma za namene študija, za katerega je zaprosila, upoštevati vse elemente, iz katerih je razviden položaj te osebe.

48 Glede na člen 6(1)(d) Direktive 2004/114 imata med temi elementi poseben pomen dejstvi, da je S. Fahimian diplomirala na SUT, ki je bila in ostaja vpisana na seznam subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi iz Priloge IX k Uredbi št. 267/2012, in da se raziskave, ki jih namerava ta oseba v okviru svojega doktorskega študija opravljati v Nemčiji, nanašajo na občutljivo področje varnosti informacijskih tehnologij.

49 Enako velja za dodatne informacije, ki jih imajo pristojni nacionalni organi in iz katerih lahko izhaja bojazen, da se bo lahko znanje, ki ga bo S. Fahimian pridobila v Nemčiji, pozneje zlorabilo za namene, ki so v nasprotju z ohranitvijo javne varnosti in ki jih predložitveno sodišče omenja v drugem vprašanju.

50 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 6(1)(d) Direktive 2004/114 razlagati tako, da imajo pristojni nacionalni organi, ki jim državljan tretje države predloži prošnjo za izdajo vizuma za namene študija, široko polje proste presoje, da na podlagi vseh upoštevnih dejstev, iz katerih je razviden položaj tega državljana, preverijo, ali ta državljan pomeni grožnjo – čeprav potencialno – za javno varnost. To določbo je treba poleg tega razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da pristojni nacionalni organi zavrnejo sprejem državljana tretje države, ki je pridobil naziv na univerzi, za katero veljajo omejevalni ukrepi Unije zaradi pomena njenega sodelovanja z iransko vlado na vojaškem področju in z njim povezanih področjih, in ki namerava v tej državi članici opravljati raziskave na področju, ki je občutljivo z vidika javne varnosti, na ozemlje zadevne države članice za te namene, če iz elementov, ki jih imajo ti organi, izhaja bojazen, da bo mogoče znanje, ki ga bo ta oseba pridobila pri svojih raziskavah, pozneje uporabiti za namene, ki so v nasprotju z javno varnostjo. Nacionalno sodišče, pri katerem je bilo vloženo pravno sredstvo zoper odločbo, s katero so pristojni nacionalni organi zavrnili izdajo zaprošenega vizuma, mora preveriti, ali je ta odločba dovolj obrazložena in ali temelji na dovolj trdni dejanski podlagi.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 6(1)(d) Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela je treba razlagati tako, da imajo pristojni nacionalni organi, ki jim državljan tretje države predloži prošnjo za izdajo vizuma za namene študija, široko polje proste presoje, da na podlagi vseh upoštevnih dejstev, iz katerih je razviden položaj tega državljana, preverijo, ali ta državljan pomeni grožnjo – čeprav potencialno – za javno varnost. To določbo je treba poleg tega razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da pristojni nacionalni organi zavrnejo sprejem državljana tretje države, ki je pridobil naziv na univerzi, za katero veljajo omejevalni ukrepi Unije zaradi pomena njenega sodelovanja z iransko vlado na vojaškem področju in z njim povezanih področjih, in ki namerava v tej državi članici opravljati raziskave na področju, ki je občutljivo z vidika javne varnosti, na ozemlje zadevne države članice za te namene, če iz elementov, ki jih

imajo ti organi, izhaja bojazen, da bo mogoče znanje, ki ga bo ta oseba pridobila pri svojih raziskavah, pozneje uporabiti za namene, ki so v nasprotju z javno varnostjo. Nacionalno sodišče, pri katerem je bilo vloženo pravno sredstvo zoper odločbo, s katero so pristojni nacionalni organi zavrnili izdajo zaprošenega vizuma, mora preveriti, ali je ta odločba dovolj obrazložena in ali temelji na dovolj trdni dejanski podlagi.

Podpisi