Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 29. novembra 2016[1]

Vec C-544/15

Sahar Fahimianová
proti
Bundesrepublik Deutschland

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2004/114/ES — Článok 6 ods. 1 písm. d) — Podmienky prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia — Zamietnutie prijatia osoby — Pojem ‚ohrozenie verejnej bezpečnosti' — Voľná úvaha členského štátu — Súdne preskúmanie"

1. Slečna Sahar Fahimianová je iránskou študentkou, ktorá žiada o udelenie víza v Nemecku na účely doktorandského štúdia. Nemecké orgány jej odmietajú udeliť takéto vízum z dôvodu, že študovala na univerzite, ktorá je uvedená na zozname Rady Európskej únie ako subjekt blízky iránskej vláde, ktorý uskutočňuje výskum na vojenské účely. Podľa nemeckých orgánov predstavovala ohrozenie verejnej bezpečnosti.

2. Zatiaľ čo v prípade výhrady verejnej bezpečnosti v oblasti slobôd vnútorného trhu a občianstva Únie existuje bohatá judikatúra, v prípade podmienok verejnej bezpečnosti v oblasti prisťahovaleckej politiky Únie tomu tak nie je.

3. Otázky nastolené v prejednávanej veci, ktorá je druhou vecou týkajúcou sa výkladu ustanovenia smernice Rady 2004/114/ES[2], smerujú k podstate prisťahovaleckej politiky Únie. Bude preto na Súdnom dvore, aby v tejto súvislosti určil mieru voľnej úvahy orgánov členského štátu, ako aj rozsah súdnej kontroly. Pri tomto posúdení by mal Súdny dvor zobrať do úvahy rôzne ciele vnútorného trhu a prisťahovaleckej politiky.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, 2004, s. 12).

I – **Právny rámec**

A –*Právo EÚ*

1. Smernica 2004/114

4. Článok 1 smernice 2004/114 (ďalej len „smernica“) má názov „Predmet úpravy“ a znie takto:

„Účelom tejto smernice je stanoviť:

a) podmienky prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na obdobie presahujúce tri mesiace na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby,

b) pravidlá o postupoch prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na tieto účely.“

5. Podľa článku 3 ods. 1 („Rozsah pôsobnosti“) sa smernica uplatňuje na „štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o prijatie na územie členského štátu na účely štúdia“.

6. Kapitola II smernice 2004/114 obsahuje články 5 až 11 a týka sa „Podmienok prijatia“.

7. Podľa článku 5 smernice, nazvaného „Zásada“, „štátny príslušník tretej krajiny je podľa tejto smernice prijatý iba vtedy, ak sa na základe preskúmania podkladov preukáže, že spĺňa podmienky ustanovené v článku 6 a podľa príslušnej kategórie v článkoch 7 až 11“.

8. Článok 6 smernice 2004/114 nazvaný „Všeobecné podmienky“ uvádza:

„1. Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý žiada o prijatie na účely ustanovené v článkoch 7 až 11:

a) musí predložiť platný cestovný doklad v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi. Členské štáty môžu požadovať, aby bol cestovný doklad platný aspoň počas trvania predpokladaného pobytu;

b) v prípade, že ide o maloletého v zmysle vnútroštátnych právnych predpisov hostiteľského členského štátu, musí predložiť povolenie rodičov na plánovaný pobyt;

c) musí mať nemocenské poistenie vo vzťahu ku všetkým rizikám, proti ktorým sú zvyčajne poistení štátni príslušníci dotknutého členského štátu;

d) nesmie predstavovať ohrozenie verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia;

e) na požiadanie členského štátu musí predložiť dôkaz, že zaplatil poplatok za spracovanie žiadosti na základe článku 20.

2. Členské štáty uľahčia postupy prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú články 7 až 11, a ktorí sa zúčastňujú na programoch Spoločenstva na podporu mobility smerom k Spoločenstvu alebo v rámci neho.“

9. Článok 18 nazvaný „Procesné záruky a transparentnosť“, obsiahnutý v kapitole V smernice 2004/114 („Postup a transparentnosť“) vo svojom odseku 4 uvádza, že „ak je žiadosť zamietnutá alebo ak je povolenie na pobyt vydané v súlade s touto smernicou odobraté, má dotknutá osoba právo podať opravný prostriedok na orgáne dotknutého členského štátu“.

2. Nariadenie (EÚ) č. 267/2012 a vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 1202/2014

10. Podľa článku 23 ods. 2 písm. d) nariadenia (EÚ) č. 267/2012[3] „všetky finančné prostriedky a hospodárske zdroje, ktoré patria osobám, subjektom a orgánom uvedeným v prílohe IX alebo ktoré tieto osoby, subjekty alebo orgány vlastnia, majú v držbe alebo kontrolujú, sa zmrazia. Príloha IX zahŕňa fyzické a právnické osoby, subjekty a orgány, ktoré boli v súlade s článkom 20 ods. 1 písm. b) a c) rozhodnutia Rady 2010/413/SZBP označené za… iné osoby, subjekty a orgány, ktoré podporujú iránsku vládu, a osoby a subjekty, ktoré sú s nimi spojené, či už poskytovaním materiálnej, logistickej alebo finančnej podpory“.

11. Vykonávacie nariadenie Rady (EÚ) č. 1202/2014[4] obsahuje vo svojej prílohe I.I osoby a subjekty „zapojené do činností v jadrovej oblasti a v oblasti balistických rakiet a osoby a subjekty poskytujúce podporu iránskej vláde“[5]. V bode 161 prílohy sa uvádza:

„Sharif University of Technology (SUT) uzavrela viacero dohôd o spolupráci s organizáciami iránskej vlády, ktoré označila OSN a/alebo EÚ a ktoré sú činné vo vojenskej alebo súvisiacej oblasti, najmä v oblasti výroby a obstarávania balistických rakiet. Patrí [sem]: dohoda s organizáciou Aerospace Industries Organisation, označenou zo strany EÚ, v oblasti, okrem iného, výroby satelitov; spolupráca s iránskym ministerstvom obrany a Zborom iránskych revolučných gárd (IRGC) týkajúca sa súťaží inteligentných lodí; širšia dohoda so vzdušnými silami IRGC, ktorá sa okrem iného týka rozvoja a posilňovania vzťahov, organizačnej a strategickej spolupráce univerzity;

Univerzita SUT je súčasťou dohody šiestich univerzít, ktoré podporujú iránsku vládu formou výskumu v obrannej oblasti; pričom univerzita SUT ponúka vysokoškolské štúdium v oblasti konštrukcie bezpilotných lietadiel, ktorého osnovu vypracúva okrem iného ministerstvo vedy. Celkovo vzaté ide o značnú mieru spolupráce s vládou Iránu vo vojenskej oblasti alebo súvisiacich oblastiach, pričom táto spolupráca predstavuje podporu iránskej vlády.“

B –*Nemecké právo*

12. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobyte, zárobkovej činnosti a integrácii cudzincov na spolkovom území),[6] v znení uverejnenom 25. februára 2008 (BGBl.2008 I, s. 162), naposledy zmenený a doplnený článkom 1 zákona z 27. júla 2015 (BGBl. 2015 I, s. 1386), sa zaoberá okrem iného právom na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín do Nemecka.

13. Podľa § 4 ods. 1 uvedeného zákona:

„Na účely vstupu na územie Spolkovej republiky a na pobyt na jej území potrebujú cudzí štátni príslušníci povolenie na pobyt, pokiaľ nie je ustanovené inak v práve Únie alebo vo vykonávacom predpise a okrem prípadov, keď právo na pobyt vyplýva z Asociačnej dohody z 12. septembra 1963 medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (BGB1. 1964 II, s. 509) (ďalej len „Asociačná dohoda medzi EHS a Tureckom“). Povolenie na pobyt sa udeľuje ako:

1. vízum v zmysle § 6 ods. 1 bodu 1 a § 6 ods. 3 tohto zákona;

…“

3 — Nariadenie Rady z 23. marca 2012 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 961/2010 (Ú. v. EÚ L 88, 2012, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Rady (EÚ) 2015/1328 z 31. júla 2015 (Ú. v. EÚ L 206, 2015, s. 20).

4 — Vykonávacie nariadenie zo 7. novembra 2014, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 267/2012 (Ú. v. EÚ L 325, 2012, s. 3).

5 — Technicky vzaté, osoby a subjekty uvedené v tejto prílohe majú byť vložené do zoznamu v časti I prílohy IX nariadenia č. 267/2012.

6 — Anglické znenie tohto zákona je dostupné na internetovej stránke https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p0046.

14. Podľa § 6 ods. 3 uvedeného zákona:

„Na dlhodobé pobyty sa vyžaduje vízum pre spolkové územie (vnútroštátne vízum), ktoré sa udeľuje pred vstupom do krajiny. Toto vízum sa udeľuje v súlade predpismi platnými pre povolenie na pobyt, modrú kartu EÚ, povolenie usadiť sa a povolenie na dlhodobý pobyt v rámci Únie. Do doby trvania legálneho pobytu s vnútroštátnym vízom sa započítajú doby trvania povolenia na pobyt, modrej karty EÚ, povolenia usadiť sa alebo povolenia na dlhodobý pobyt v rámci Únie."

15. § 16 ods. 1 uvedeného zákona znie:

„Cudzincovi možno udeliť povolenie na pobyt na účely štúdia na štátnom alebo štátom uznanom zariadení vyššieho vzdelávania alebo v porovnateľnej vzdelávacej inštitúcii. … Povolenie na pobyt na účely štúdia možno udeliť iba vtedy, ak bol cudzí štátny príslušník prijatý na zariadenie vyššieho vzdelávania; postačuje podmienečné prijatie. Nepožaduje sa žiadny dôkaz o znalosti jazyka, v ktorom prebieha vzdelávanie, pokiaľ už boli jazykové znalosti zohľadnené pri rozhodnutí o prijatí alebo pokiaľ sa predpokladá, že sa majú nadobudnúť v rámci prípravy na štúdium. Pri prvom udelení a pri predĺžení je obdobie platnosti povolenia na pobyt na účely štúdia najmenej jeden rok a nesmie pri štúdiu a príprave na štúdium presiahnuť dva roky; možno ho predĺžiť, pokiaľ sa ešte nedosiahol cieľ vzdelávania a môže sa dosiahnuť v primeranom čase."

II – **Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky**

16. Slečna Fahimianová, iránska štátna príslušníčka, sa narodila v roku 1985 a získala titul Master of Science v oblasti informačných technológií na Sharif University of Technology (ďalej len „SUT") v Teheráne. Táto univerzita sa špecializuje na technické vedy, inžinierstvo a fyziku.

17. Dňa 21. novembra 2012 požiadala žalobkyňa na nemeckom veľvyslanectve v Teheráne o udelenie víz na účely doktorandského štúdia na Technickej univerzite Darmstadt, Center for Advanced Security Research Darmstadt (ďalej len „CASED") v rámci projektu „Dôveryhodné zabudované a mobilné systémy". Prílohou žiadosti bolo osvedčenie o prijatí vystavené univerzitou a tiež list generálneho riaditeľa CASED zo 14. novembra 2012. Podľa tohto listu slečna Fahimianová „uskutoční výskum v oblasti bezpečnostných vecí, osobitne v rámci projektu ‚Dôveryhodné zabudované a mobilné systémy'… Otázky jej výskumu sa týkajú od zabezpečenia mobilných systémov, osobitne detekcie narušenia bezpečnosti smartfónov, až po bezpečnostné protokoly. Jej úlohou bude nájsť nové mechanizmy efektívnej a účinnej ochrany (sic) pre smartfóny v rámci dobre známych obmedzení týkajúcich sa obmedzeného výkonu, obmedzených informatických vybavení a obmedzeného frekvenčného pásma".

18. Navyše CASED ponúkla slečne Fahimianovej doktorandské štipendium vo výške 1 468 eur mesačne.

19. Uznesením z 27. mája 2013 nemecké veľvyslanectvo žiadosť slečny Fahimianovej o udelenie víz zamietlo. Jej neformálne odvolanie („Remonstrationsverfahren") proti tomuto uzneseniu nebolo úspešné.

20. Dňa 22. novembra 2013 slečna Fahimianová podala proti nemeckej vláde na vnútroštátnom súde žalobu, v ktorej sa naďalej domáhala udelenia víz na účely štúdia. Odkazovala na článok 6 ods. 1 smernice 2004/114 a jej právo na vstup. Nemecká vláda zastáva názor, že predstavuje ohrozenie verejnej bezpečnosti v zmysle článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114.

21. V rámci tohto konania Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) návrhom na začatie prejudiciálneho konania zo 14. októbra 2015, ktorý bol Súdnemu dvoru doručený 19. októbra 2015, položil nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. a) Má sa článok 6 ods. 1 písm. d) [smernice 2004/114] vykladať tak, že príslušné orgány členských štátov pri preskúmavaní, či štátny príslušník tretej krajiny, ktorý požiadal o prijatie na účely uvedené v článkoch 7 až 11 smernice, predstavuje ohrozenie verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, môžu použiť voľnú úvahu, na základe čoho ich administratívne posúdenie podlieha len obmedzenému súdnemu preskúmaniu?

1. b) V prípade kladnej odpovede na otázku 1a, akým právnym obmedzeniam podliehajú príslušné orgány členských štátov pri posudzovaní, či štátny príslušník tretej krajiny, ktorý žiada o prijatie na účely uvedené v článkoch 7 až 11 [smernice 2004/114], predstavuje ohrozenie verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, predovšetkým z hľadiska skutočností, ktoré sú podkladom tohto posúdenia a ich vyhodnotenia?

2. Nezávisle od odpovede na otázky 1a a 1b, má sa článok 6 ods. 1 písm. d) [smernice 2004/114] vykladať tak, že členské štáty sú na jeho základe oprávnené na to, aby v prípade, o aký ide vo veci samej, keď štátna príslušníčka tretej krajiny z Iránu, ktorá získala vysokoškolský diplom v Iráne na Sharif University of Technology (Teherán), zameranej na technické vedy, inžinierstvo a fyziku, žiada o vstup na účely absolvovania doktorandského štúdia v oblasti výskumu bezpečnosti informačných technológií v rámci projektu ‚Dôveryhodné zabudované a mobilné systémy', najmä vývoja efektívnych ochranných mechanizmov pre smartfóny, zamietli vstup na ich územie s odôvodnením, že nemôžu vylúčiť, že schopnosti získané v súvislosti s výskumom môžu byť v Iráne zneužité, napríklad na získanie dôverných informácií v západných krajinách, na účely vnútornej represie alebo vo všeobecnosti na porušovanie ľudských práv?"

22. Slečna Fahimianová a vlády Nemecka, Belgicka, Grécka, Francúzska, Talianska a Poľska a Európska komisia predložili písomné pripomienky. Slečna Fahimianová a vlády Nemecka, Grécka a Francúzska a Európska komisia predniesli ústne vyjadrenia na pojednávaní, ktoré sa konalo 20. septembra 2016.

III – **Posúdenie**

23. Navrhujem preformulovať tri otázky predložené vnútroštátnym súdom na základe toho, že v rámci postupu stanoveného článkom 267 ZFEÚ má Súdny dvor dať vnútroštátnemu sudcovi užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť prejednávaný spor, a že Súdny dvor môže na tieto účely zo všetkých informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom, a najmä z odôvodnenia rozhodnutia vnútroštátneho súdu, vyvodiť normy a zásady práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad s prihliadnutím na predmet sporu vo veci samej. [7]

24. Vnútroštátny súd sa týmito otázkami, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, v podstate pýta, či sa má článok 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114 vykladať v tom zmysle, že bráni členskému štátu odmietnuť vydať víza štátnemu príslušníkovi tretej krajiny za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, ak je štátny príslušník tretej krajiny z Iránu a ak mu univerzitný titul udelila inštitúcia, ktorá je uvedená na zozname vo vykonávacom nariadení č. 1202/2014 ako subjekt „zapojen[ý] do činností v jadrovej oblasti a v oblasti balistických rakiet a osoby a subjekty poskytujúce podporu iránskej vláde", a pritom sa chce zapojiť do výskumného projektu v členskom štáte v oblasti bezpečnosti informačných technológií.

7 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 4. septembra 2014, eco cosmetics a Raiffeisenbank St Georgen (C-119/13 a C-120/13, EU:C:2014:2144, bod 33), a z 23. apríla 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257, bod 43 a citovanú judikatúru).

25. Vnútroštátny súd žiada v tejto súvislosti o usmernenie týkajúce sa pojmu „verejná bezpečnosť“ v zmysle článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114, ako aj rozsahu voľnej úvahy príslušných vnútroštátnych orgánov a rozsahu súdnej kontroly v tomto smere.

A –*O výklade smernice 2004/114*

26. Vzhľadom na to, že ide len o druhý prípad, keď bol Súdny dvor požiadaný o výklad ustanovenia smernice 2004/114, považujem za užitočné uviesť a pripomenúť niektoré základné funkcie tejto smernice.

1. Medzinárodné právo verejné a právo na vstup

27. Podľa v súčasnosti platného medzinárodného práva verejného je prvý vstup na účely legálneho prisťahovalectva oblasťou, v ktorej štát vo významnej miere uplatňuje voľnú úvah.[8] Štátu obvykle nevyplýva žiadna povinnosť podľa medzinárodného práva týkajúca sa vstupu cudzincov a podmienok takéhoto vstupu.[9] Generálny advokát Mengozzi vo svojich návrhoch vo veci Koushkaki[10] uviedol, že „ak totiž existuje zásada medzinárodného práva, ktorá by sa považovala za jeden zo základných prejavov zvrchovanosti štátu, je to zásada, podľa ktorej majú štáty právo na kontrolu vstupu cudzích štátnych príslušníkov na svoje územie“.

28. Túto zvrchovanosť koniec koncov nespochybňujú medzinárodné dohovory o ľudských právach, ktoré boli vždy a tradične koncipované ako záruky v rámci zmluvných štátov a nie v rámci nadnárodného pohybu.[11] V podobnom duchu Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) rozhodol, že zmluvné štáty majú v zásade v rámci zavedeného medzinárodného práva a na základe ich zmluvných povinností právo kontrolovať vstup, pobyt a vyhostenie cudzincov.[12] Je pravda, že ten istý súd túto zásadu mierne oslabil a to v dvoch odlišných prípadoch, *zákazu vyhostenia alebo vrátenia* podľa článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („EDĽP“)[13] podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 a v otázke zlúčenia rodiny podľa článku 8 EDĽP[14], pričom vyššie uvedená všeobecná zásada medzinárodného práva verejného zostáva nezmenená.

8 — Pozri THYM, D.: Legal framework for entry and border controls, in: HAILBRONNER, K., THYM, D. (ed.): *EU immigration and asylum law – a commentary*. 2nd edition, C. H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden 2016, bod 32.

9 — Pozri HAILBRONNER, K.: a GOGOLIN, J.: Aliens, in: WOLFRUM, R. (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, na internetovej stránke (http://opil.ouplaw.com/home/EPIL), bod 14.

10 — C-84/12, EU:C:2013:232, bod 47.

11 — Pozri HAILBRONNER, K., GOGOLIN, J.: c. d., body 14 až 22.

12 — Ide o ustálenú judikatúru. Pozri rozsudky ESĽP z 18. februára 1991, č. 12313/86, Moustaquim v. Belgicko (CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, bod 43), a z 26. júla 2005, č. 38885/02, N v. Fínsko (CE:ECHR:2003:0923DEC003888502, bod 158).

13 — Ustálenú judikatúru predstavuje rozsudok ESĽP zo 7. júla 1989, č. 14038/88, Soering v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, bod 91). Pozri tiež rozsudok ESĽP z 15. novembra 1996, č. 22414/93, Chahal v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, body 73 a 74).

14 — Pozri rozsudky ESĽP z 21. decembra 2001, č. 31465/96, Sen v. Holandsko (CE:ECHR:2001:1221JUD003146596, bod 40); z 1. decembra 2005, č. 60665/00, Tuquabo-Tekle a i. v. Holandsko (CE:ECHR:2005:1201JUD006066500, bod 50); a zo 14. júna 2011, č. 38058/09, Osman v. Dánsko (CE:ECHR:2011:0614JUD003805809, bod 53 a nasl).

2. Charta

29. To isté platí aj pre Chartu základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ktorá zaručuje štátnym príslušníkom tretích krajín právo na voľný pohyb za dvoch osobitných okolností. Článok 15 ods. 3 Charty stanovuje, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí majú povolenie pracovať na území členských štátov, majú právo na rovnaké pracovné podmienky ako občania Únie, zatiaľ čo článok 45 ods. 2 Charty uvádza, že „sloboda pohybu a pobytu sa môže priznať v *súlade so zmluvami* štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa *oprávnene zdržiavajú* na území členského štátu“ [15]. Charta teda oprávnený vstup na územie Únie predpokladá, ale toto právo nezakladá.

3. Právna úprava Únie v oblasti prisťahovalectva

30. Právna úprava Únie v oblasti prisťahovalectva je vo všeobecnosti neoddeliteľne spojená s fungovaním vnútorného trhu, tak ako to definuje článok 26 ods. 2 ZFEÚ [16] v tom zmysle, že zrušenie vnútorných hraníc vrátane hraničných kontrol so sebou nutne nesie potrebu stanoviť spoločný režim vonkajších hraníc. [17] Z tohto dôvodu článok 61 bod a), vložený do Zmluvy o ES Amsterdamskou zmluvou [18] a uplatniteľný v čase prijatia smernice 2004/114, považuje kontroly vonkajších hraníc, azyl a prisťahovalectvo za „sprievodné opatrenia“, ktoré sú „priamo spojené“ s tromi základnými slobodami osôb. [19]

4. Cieľ smernice 2004/114

31. Smernicu 2004/114 je potrebné vnímať v tomto zmysle.

32. Na základe súčasného článku 79 ods. 2 ZFEÚ [20] má po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy smernica 2004/114 za cieľ stanoviť „*podmienky* prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na obdobie presahujúce tri mesiace na účely štúdia…“ [21], ako aj „pravidlá o *postupoch* prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na tieto účely“ [22]. Vo všeobecnejšej rovine, z odôvodnení [23] smernice vyplýva, že podpora mobility štátnych príslušníkov tretích štátov do Únie je kľúčovým faktorom pri podpore jednotnej Európy ako svetového centra pre štúdium a odborné vzdelávanie [24] a že migrácia na účely stanovené v smernici je formou vzájomného obohacovania pre dotknutých migrantov, ich krajinu pôvodu a hostiteľský členský štát a pomáha pri zbližovaní kultúr. [25]

15 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

16 — Podľa ktorého vnútorný trh zahrnuje oblasť *bez vnútorných hraníc*, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami zmlúv.

17 — To však neznamená, že ak je štátny príslušník tretej krajiny prijatý do členského štátu, má automaticky právo na mobilitu. Smernice prijaté na základe článku 79 ZFEÚ totiž obsahujú podstatné obmedzenia mobility v rámci Únie. Pozri napríklad článok 8 smernice 2004/114, ktorý podmieňuje mobilitu (opäť) splnením všeobecných a osobitných podmienok zakotvených v článkoch 6 a 7 tejto smernice.

18 — Ktorá, mimochodom, vytvorila priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Týkalo sa to skôr prevodu otázok úzko súvisiacich s voľným pohybom osôb z tretieho piliera (Zmluva o EÚ) do prvého piliera (Zmluva o ES). Až do nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy bola táto oblasť medzipilierovou oblasťou, pričom časť jej ustanovení bola obsiahnutá v Zmluve o ES a ďalšia časť v Zmluve o EÚ.

19 — Toto znenie zmizlo až nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009.

20 — Spoločná prisťahovalecká politika. Predtým článok 63 ods. 3 a 4 ES.

21 — Pozri článok 1 písm. a) smernice 2004/114. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

22 — Pozri článok 1 písm. b) smernice 2004/114. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

23 — Odôvodnenie opatrenia Únie môže vysvetliť obsah opatrenia, pozri rozsudok z 22. decembra 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, bod 17 a citovanú judikatúru).

24 — Pozri odôvodnenie 6 smernice 2004/114.

25 — Pozri odôvodnenie 7 smernice 2004/114.

33. Jej hlavným cieľom je záujem Únie prilákať kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmeny žiakov, neplatené stáže alebo dobrovoľné služby. Vznik práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí si želajú vstúpiť do Únie, je prostriedkom na splnenie tohto cieľa. Jednoducho povedané, smernica 2004/114 teda nie je „smernicou o ľudských právach“ napríklad v porovnaní so sekundárnym právom na azyl.

5. Cieľ smernice 2016/801

34. Pre úplnosť treba uviesť, že normotvorca Únie medzičasom prijal smernicu (EÚ) 2016/801 [26], ktorá zlučuje predmet smerníc 2004/114 a 2005/71/ES [27], pričom ruší tieto dva legislatívne nástroje s účinnosťou od 24. mája 2018. [28] Hoci smernica 2016/801 nie je uplatniteľná v prejednávanej veci *ratione temporis*, naznačuje však úmysly normotvorcu v roku 2016.

35. Účel smernice 2016/801, prijatej Radou a Parlamentom dvanásť rokov po smernici 2004/114, je oveľa prepracovanejší, tak ako to naznačuje jej odôvodnenie. Smernica vo svojom odôvodnení uvádza zatraktívnenie vysokokvalifikovaných *osôb*, ktoré predstavujú kľúčové aktívum *ľudského kapitálu, a* kľúčového *rastu*, [29] prispieva k podpore medziľudských kontaktov a mobility, [30] je formou vzájomného obohacovania pre dotknutých migrantov, ich krajinu pôvodu a dotknutý členský štát, pričom posilňuje kultúrne väzby a zväčšuje kultúrnu rozmanitosť, [31] propaguje Úniu ako miesto pre výskum, čo by malo viesť k pokroku Únie v rámci globálnej súťaže a k posilneniu celkovej konkurencieschopnosti a rastu Únie, k vytváraniu pracovných miest, ktoré vo väčšej miere prispievajú k tvorbe HDP, [32] a zvyšuje atraktívnosť Únie pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú vykonávať výskumnú činnosť. [33] Normotvorca Únie nemá v úmysle podporovať únik mozgov z rýchlo sa rozvíjajúcich krajín alebo rozvojových krajín, a preto by sa mali v partnerstve s krajinami pôvodu prijať opatrenia na opätovné začlenenie výskumných pracovníkov do ich krajín pôvodu s cieľom zaviesť komplexnú migračnú politiku. [34] Rovnako tak je potrebné Európu ako celok podporiť ako svetové centrum excelentnosti pre štúdium, odborné vzdelávanie a na tento účel zlepšiť a zjednodušiť podmienky vstupu a pobytu. [35]

36. Ide tu skôr o „terminológiu týkajúcu sa vnútorného trhu“ než o „terminológiu týkajúcu sa ľudských práv“.

6. Právo na vstup, ktoré bolo predmetom vo veci Ben Alaya

37. Je zjavné, že vyššie uvedená zásada medzinárodného práva verejného je široko obmedzená, pokiaľ ide o situácie v rámci Únie týkajúce sa vnútorného trhu vrátane občianstva, kde sa Únia podobá federálnemu zoskupeniu s rozšíreným voľným pohybom osôb. Podobne aj v prípade vonkajšej hranice Únie začala sekundárna právna úprava zmierňovať vyššie uvedenú všeobecnú zásadu medzinárodného práva verejného, ako je to možné koniec koncov vidieť aj v judikatúre týkajúcej sa smernice 2004/114.

26 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 11. mája 2016 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely výskumu, štúdia, odborného vzdelávania, dobrovoľníckej služby, výmenných programov žiakov alebo vzdelávacích projektov a činnosti aupair (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 132, 2016, s. 21).

27 — Smernica z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu (Ú. v. EÚ L 289, 2005, s. 15).

28 — Pozri článok 41 smernice 2016/801.

29 — Pozri odôvodnenie 3 smernice 2016/801.

30 — Pozri odôvodnenie 6 smernice 2016/801.

31 — Pozri odôvodnenie 7 smernice 2016/801.

32 — Pozri odôvodnenie 8 smernice 2016/801.

33 — Pozri odôvodnenie 11 smernice 2016/801.

34 — Pozri odôvodnenie 12 smernice 2016/801.

35 — Pozri odôvodnenie 14 smernice 2016/801.

38. Judikatúra vo veci Ben Alaya [36] je v tejto súvislosti dobrým príkladom.

39. Pán Ben Alaya je tuniský štátny príslušník, ktorý sa narodil v Nemecku a ktorý Nemecko vo veku šesť rokov opustil, presťahoval sa do Tuniska s úmyslom vrátiť sa späť do Nemecka po ukončí maturity s cieľom študovať tam na univerzite. Hoci bol prijatý na univerzitu v odbore matematiky, nemecké orgány mu zamietli udeliť študentské víza, pretože mali pochybnosti o jeho motivácii študovať v Nemecku, predovšetkým s prihliadnutím na predtým získané nedostatočné hodnotenie, slabú znalosť nemeckého jazyka a neexistenciu súvislosti medzi zamýšľaným štúdiom a jeho profesijným plánom. [37] Je podstatné uviesť, že pán Ben Alaya splnil všeobecné a osobitné podmienky stanovené v článkoch 6 a 7 smernice 2004/114. Nemecké orgány sa v skutočnosti snažili stanoviť ďalšie podmienky, ktoré však neboli v smernici stanovené.

40. Práve v tomto konkrétnom kontexte vykladal Súdny dvor smernicu tak, že ak študenti z tretích krajín spĺňajú všeobecné a osobitné podmienky, ktorých taxatívny výpočet je uvedený v článkoch 6 a 7 tejto smernice, musí im byť podľa článku 12 smernice povolenie na pobyt vydané. [38] Súdny dvor dodal, že „smernica 2004/114 priznáva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní žiadostí o prijatie“ [39], ktorá sa však vzťahuje „iba na podmienky stanovené v článkoch 6 a 7 tejto smernice a v tomto rámci na hodnotenie relevantných skutočností na účely určenia, či sú podmienky uvedených článkov splnené, predovšetkým či prijatiu štátneho príslušníka tretej krajiny bránia dôvody súvisiace s existenciou ohrozenia verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“ [40].

41. Pánovi Ben Alayovi malo byť teda povolenie na pobyt udelené. [41] Nemecká vláda nemohla stanoviť žiadne dodatočné podmienky než tie, ktoré sú uvedené v článkoch 6 a 7 smernice 2004/114.

42. V súlade so všeobecnými a osobitnými podmienkami stanovenými v článkoch 6 a 7 smernice 2004/114 má štátny príslušník tretej krajiny právo na vstup na územie Únie. Napriek tomu sa rozsah takéhoto práva podstatne líši od práv vyplývajúcich z voľného pohybu v rámci vnútorného trhu a to vzhľadom na voľnú úvahu členského štátu pri určení, či sú splnené všeobecné a osobitné podmienky.

7. Veci Koushkaki a Air Baltic corporation

43. V tomto smere je vhodné spomenúť dva ďalšie rozsudky: Koushkaki [42] týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex), [43] a Air Baltic Corporation [44] týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc). [45].

44. Žiadosť pána Koushakiho, iránskeho štátneho príslušníka, o udelenie jednotného víza nemecké orgány zamietli z toho dôvodu, že nepreukázal, že disponuje dostatočným množstvom existenčných prostriedkov na dobu pobytu alebo na návrat do jeho krajiny pôvodu. Takáto podmienka však nie je stanovená vo vízovom kódexe. Na účely zamietnutia udelenia víza sa neuplatnili žiadne dôvody

36 — Rozsudok z 10. septembra 2014 (C-491/13, EU:C:2014:2187).
37 — Pozri rozsudok z 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, bod 16).
38 — Tamže, bod 27.
39 — Tamže, bod 33.
40 — Tamže.
41 — Tamže, bod 35.
42 — Rozsudok z 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).
43 — Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1.
44 — Rozsudok zo 4. septembra 2014 (C-575/12, EU:C:2014:2155).
45 — Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1.

uvedené v článku 32 ods. 1 vízového kódexu. Súdny dvor teda rozhodol, že príslušné orgány členského štátu nemôžu na základe žiadosti o jednotné vízum zamietnuť udelenie takéhoto víza žiadateľovi okrem prípadov, keď možno na tohto žiadateľa uplatniť jeden z dôvodov zamietnutia udelenia víz uvedených vo vízovom kódexe.[46]

45. Vo veci Air Baltic Corporation bola Súdnemu dvoru položená otázka, či vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov podlieha podmienke, že platné vízum predložené v čase hraničnej kontroly musí byť nevyhnutne uvedené v platnom cestovnom doklade, pričom ide o podmienku, ktorá nie je stanovená v článku 5 Kódexu schengenských hraníc, bola zlučiteľná s Kódexom schengenských hraníc. Súdny dvor prihliadal na rozsudok vo veci Koushkaki a rozhodol, že zoznam podmienok na vstup vymenovaných v článku 5 Kódexu schengenských hraníc je vyčerpávajúci.[47]

B –*O článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114*

46. Aj keď sa vnútroštátny súd vo svojich otázkach odvoláva na verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a verejné zdravie, podľa mňa sa tieto otázky jednoznačne týkajú „verejnej bezpečnosti“, ako to nakoniec vyplýva zo skutočnosti, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd dôrazne odkazuje na „verejnú bezpečnosť“, len ak ide o prípad slečny Fahimianovej.

47. Podľa nemeckej vlády predstavuje slečna Fahimianová ohrozenie verejnej bezpečnosti v zmysle článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114. Tento názor opiera o to, že aktuálna situácia v Iráne predstavuje v dostatočnej miere nebezpečenstvo, že schopnosti nadobudnuté počas pobytu na účely výskumu žalobkyne môžu byť v jej domovskom štáte zneužité. Predmetný doktorát v citlivej a pre bezpečnosť významnej oblasti by mohol predstavovať zneužitie vedomostí v oblasti výskumu na vojenské účely a/alebo v opatreniach vnútornej represie alebo vo všeobecnosti v súvislosti s porušovaním ľudských práv v Iráne. Získané vedomosti o systémoch a zariadeniach telekomunikačných a internetových služieb a o šifrovacej technike a kryptografii môžu byť tiež zneužité na sledovanie obyvateľstva policajnými alebo spravodajskými zložkami.

48. Otázkou teda je, či takéto úvahy spadajú pod výraz „verejná bezpečnosť“ v zmysle článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114.

1. O „verejnej bezpečnosti“

49. Na úrovni Únie neexistuje všeobecná definícia pojmu „verejná bezpečnosť“. Je v zásade na členskom štáte, aby definoval pojem „verejná bezpečnosť“. Následne na to právne predpisy Únie ponúkajú dve fázy: po prvé, v rámci vymedzenia tohto pojmu, a po druhé, vo vzťahu medzi dotknutou osobou a verejnou bezpečnosťou“.

46 — Rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 63).

47 — Pozri rozsudok zo 4. septembra 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155, bod 62).

50. Súdny dvor nemá v úmysle byť príliš reštriktívny v prvej fáze, pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „verejná bezpečnosť“. Súdny dvor v súvislosti s vnútorným trhom rozhodol,[48] že „členské štáty môžu v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých členských štátoch a obdobiach rôzne, v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti“[49]. Dôležité je, že každý členský štát nemôže ich rozsah určiť jednostranne bez kontroly zo strany inštitúcií Únie.[50] Navyše Súdny dvor použil v prípade „verejnej bezpečnosti“ podľa článku 7 ods. 4[51] smernice 2008/115/ES[52] rovnaký vzorec.[53]

51. Pojem „verejná bezpečnosť“ je uvedený v kontexte všetkých slobôd vnútorného trhu vrátane smernice 2004/38/ES,[54] ktorá upravuje pravidlá voľného pohybu a občianstva v zmysle voľného pohybu,[55] ako odôvodnenia odchýlky z voľného pohybu.[56] Navyše Súdny dvor nedávno umožnil výhradu verejnej bezpečnosti v súvislosti s ustanoveniami Zmluvy o občianstve Únie, keď vo veci CS rozhodol, že „článok 20 ZFEÚ nemá vplyv na možnosť členských štátov odvolávať sa na výhradu súvisiacu najmä s ochranou verejného poriadku a verejnej bezpečnosti“[57].

52. V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane rozhodol, že verejná bezpečnosť „zahŕňa vnútornú bezpečnosť členského štátu, ako aj jeho vonkajšiu bezpečnosť“[58], čo môže mať „dosah na fungovanie inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj prežitie obyvateľstva a riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spolužitia národov, prípadne dosah na vojenské záujmy“[59]. Navyše Súdny dvor tiež rozhodol, že pojem „verejná bezpečnosť“ pozostáva z boja proti kriminalite spojenej s pašovaním omamných látok v organizovanej skupine[60], boja proti sexuálnemu vykorisťovaniu detí[61] a boja proti terorizmu.[62]

53. Vzhľadom na takýto široký výklad sa nebudem odkláňať od zahrnutia nemeckých záujmov pod pojem „verejná bezpečnosť“. Hlavnou obavou nemeckých orgánov, zdá sa, je, že slečna Fahimianová bude rozširovať jej vedomosti na vojenské účely v prípade, že sa vráti späť do Iránu. Bezpečnostné aspekty medzinárodných a vonkajších vzťahov členského štátu by teda mali zahŕňať „verejnú

48 — Pozri napríklad rozsudok zo 17. novembra 2011, Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, bod 32 a citovanú judikatúru).

49 — Pozri rozsudok z 22. mája 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23 a citovanú judikatúru).

50 — Tamže.

51 — „Ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní.“

52 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

53 — Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 48).

54 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), pozri článok 1 písm. c), článok 15 ods. 1, články 27, 28, článok 30 ods. 2, článok 31, článok 32 ods. 1 a článok 33 ods. 2.

55 — Právne základy tejto smernice sa nachádzajú v kapitolách o občianstve (články 18 a 21 ZFEÚ), voľnom pohybe pracovníkov (článok 46 ZFEÚ), práve usadiť sa (článok 50 ZFEÚ) a slobode poskytovať služby (článok 59 ZFEÚ).

56 — Voľný pohyb tovaru (článok 36 ZFEÚ), voľný pohyb pracovníkov (článok 45 ods. 3 ZFEÚ), právo usadiť sa (článok 52 ods. 1 ZFEÚ), právo poskytovať služby (články 56, 61 a článok 52 ods. 2 ZFEÚ), voľný pohyb kapitálu [článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ]. Na tieto pojmy sa odkazuje tiež v článku 202 ZFEÚ, ktorý je právnym základom Únie v oblasti voľného pohybu pracovníkov zo zámorských krajín a území.

57 — Pozri rozsudok z 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 36), a moje návrhy v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75, pozri body 140 a nasl. mojich návrhov).

58 — Pozri napríklad rozsudok z 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 39 a citovanú judikatúru). Pozri tiež moje návrhy v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75, bod 170). Vec CS sa týkala občianstva, ale formulácia má svoj pôvod v slobodách vnútorného trhu a je použitá vo všetkých z nich.

59 — Pozri rozsudok z 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 39).

60 — Pozri rozsudok z 23. novembra 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, body 45 a 46).

61 — Pozri rozsudok z 22. mája 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, bod 28).

62 — Pozri rozsudok z 26. novembra 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, body 12 a 35).

bezpečnosť“. Je potrebné pripomenúť, že vízový kódex osobitne odkazuje na „hrozbu… pre medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu“ [63] ako na dôvod odmietnutia víza. Neexistencia takéhoto znenia v článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114 podľa môjho názoru nenaznačuje, že pri určení verejnej bezpečnosti sa nemôže členský štát uchýliť k úvahám o medzinárodných vzťahoch.

2. O miere voľnej úvahy nemeckej vlády [64] pri stanovení „ohrozenia“ verejnej bezpečnosti

54. Môžu však nemecké orgány v druhej fáze oprávnene tvrdiť, že „považovali“ slečnu Fahimianovú za „ohrozenie“ verejnej bezpečnosti v zmysle článku 6 ods. 1 písm. d) smernice? Inými slovami, aká veľká je miera voľnej úvahy, ktorou disponuje nemecká vláda?

55. V rámci slobôd vnútorného trhu, kde členské štáty môžu obmedziť vnútorný pohyb z dôvodov verejnej bezpečnosti, sú tieto dôvody koncipované ako *výnimka* zo všeobecného pravidla voľného pohybu. Podľa pravidiel o voľnom pohybe musí „verejná bezpečnosť“ vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca, čo znamená, že trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samy osebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení pričom sa navyše predpokladá, že osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. [65] Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné. [66] Musí ísť o „skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti“ [67].

56. Takéto úvahy sú absolútne primerané v rámci vnútorného trhu. Je pochopiteľné, že výnimky z pravidiel voľného pohybu sú vykladané v užšom zmysle slova. Pravidlá voľného pohybu sú a naďalej zostávajú základným pilierom celého integračného projektu a majú ústavný rozmer.

57. Odlišný postoj je však treba zaujať v súvislosti s článkom 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114. V tejto časti uvediem, prečo by sa vyššie uvedená judikatúra nemala ako taká uplatniť na vonkajší systém hraníc Únie.

58. Po prvé, znenie výnimiek vnútorného trhu a znenie článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114 sa líši. Článok 6 ods. 1 písm. d) smernice uvádza, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý žiada o prijatie na účely ustanovené v článkoch 7 až 11, „nesmie predstavovať“ ohrozenie okrem iného verejnej bezpečnosti. Použitie výrazu „predstavovať“ podľa mňa znamená vyšší stupeň voľnosti dotknutého členského štátu pri takomto posúdení. Výraz „ohrozenie“ nie je vymedzený tak ako v kontexte voľného pohybu. Vo vzťahu k ohrozeniu nepoužíva pojmy ako „skutočná, existujúca a dostatočne vážna“. V dôsledku toho je podľa môjho názoru stupeň ohrozenia verejnej bezpečnosti značne nižší, než je tomu v súvislosti s voľným pohybom.

63 — Pozri článok 32 ods. 1 písm. a) bod vi) vízového kódexu.

64 — Na rozdiel od právnych predpisov Únie, nemecké správne právo rozlišuje medzi tým, čo sa nazýva „Beurteilungsspielraum“, a tým, čo sa nazýva „Ermessen“. Zatiaľ čo sa prvý výraz týka obsahových požiadaviek normy, neskôr uvedený vstupuje do hry len na úrovni právnych následkov, hneď ako je norma splnená („Rechtsfolgenseite“). Tento rozdiel však nie je relevantný v prejednávanej veci, pretože právo Únie takýto rozdiel nerobí, v dôsledku čoho je výraz „miera voľnej úvahy“ v judikatúre Súdneho dvora označovaný ako „Beurteilungsspielraum“ a niekedy ako „Ermessen“.

65 — Pozri článok 27 ods. 2 a 3 smernice 2004/38, ktorý je prijatý, aby uzákonil prechádzajúcu súdnu prax Súdneho dvora v súvislosti so slobodami uvedenými v Zmluve.

66 — Pozri článok 27 ods. 2 smernice 2004/38.

67 — Tamže.

59. Po druhé, výraz „aby nepredstavoval ohrozenie verejnej bezpečnosti“ nie je výnimkou v široko vymedzenom práve na vstup, ale iba negatívnou *podmienkou* upravujúcou právo na vstup. Kontext je teda jednoducho iný než v prípade vnútorného trhu a na kontexte záleží. Z osobitného kontextu práva Únie v oblasti prisťahovalectva vyplýva, že štátny príslušník tretej krajiny nepodlieha tým istým výhodám ako štátny príslušník členského štátu, teda občan Únie. [68]

60. Po tretie, normatívny postup predovšetkým článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114 ponúka cenný pohľad, ktorý podporuje môj argument. Smernica 2004/114 bola prijatá krátko po smernici 2004/38. [69] Zjavný rozdiel vo vyššie uvedenom znení môže byť jedine zámerný. V skutočnosti, pôvodný návrh sa snažil zosúladiť znenie obidvoch týchto smerníc. V obidvoch prípadoch obsahoval ustanovenie, že „verejný poriadok alebo verejná bezpečnosť sa zakladajú výlučne na správaní dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny“ [70]. Rada sa rozhodla túto terminológiu neprijať. [71]

61. Nakoniec je potrebné pripomenúť, že smernica 2004/114 je založená na článku 79 ZFEÚ (predtým 63 ES) v tretej časti, hlave V ZFEÚ. Táto hlava zahŕňa článok 72 ZFEÚ, podľa ktorej „touto hlavou nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“. Hoci presný význam tohto ustanovenia nie je na prvý pohľad jasný, poukazuje na odlišnosť medzi verejným poriadkom a bezpečnosťou v právnej úprave voľného pohybu a právnej úprave v oblasti prisťahovalectva. [72]

62. V tejto súvislosti si kladiem otázku, aký široký je priestor na voľnú úvahu nemeckých orgánov a čo je možné od nich očakávať v prípade, o aký ide v prejednávanej veci. Vnútroštátny súd sa snaží zistiť, či táto „široká voľná úvaha“ znamená to, že stačí, aby nemecké orgány preukázali, že (1) slečna Fahimianová je iránskou štátnou príslušníčkou, (2) získala vysokoškolský diplom na SUT, (3) SUT je subjektom, ktorý je klasifikovaný ako subjekt podporujúci iránsku vládu, uvedený v prílohe IX nariadenia č. 267/2012 [73], a (4) ňou navrhovaná oblasť výskumu spadá do oblasti bezpečnosti IT.

63. Vo veci Ben Alaya Súdny dvor rozhodol, že vzhľadom na podmienky stanovené v článkoch 6 a 7 smernice 2004/114 je členským štátom „priznaná určitá miera voľnej úvahy pri posudzovaní žiadostí o prijatie“ [74]. Táto voľná úvahy sa týka posúdenia relevantných skutočností na účely určenia, či podmienky uvedené v článkoch 6 a 7 smernice 2004/114 sú splnené. [75]

68 — Podobný argument uvádzajú v právnej náuke HAILBRONNER, K., THYM, D.: Constitutional framework and principles for interpretation, in: HAILBRONNER, K., THYM, D. (ed.): *EU immigration and asylum law – a commentary*. 2nd edition, C. H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden 2016, bod 20.

69 — Smernica 2004/38 bola prijatá 29. apríla 2004, zatiaľ čo smernica 2004/114 bola prijatá 13. decembra 2004.

70 — Pod pojmom „všeobecné podmienky“ týkajúce sa vstupu a pobytu v návrhu článku 5 ods. 1 písm. c) a pod pojmom „odmietnutie povolenia“ v návrhu článku 15 ods. 2 Pozri návrh Komisie k smernici Rady o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby [KOM(2002) 548, konečné znenie, s. 26 a 30].

71 — Objavila sa ďalej v návrhu príslušnej pracovnej skupiny Rady. Pozri „Výsledky postupov pracovnej skupiny o prisťahovalectve a vyhostení – návrh smernice Rady 2004/114/ES o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby“, Brusel, 28.11.2003, 1513/03 MIGR 103, s. 9.

72 — Ten istý názor zastávajú HAILBRONNER, K., GIES, S.: Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, in: HAILBRONNER, K., THYM, D. (ed.): *EU immigration and asylum law – a commentary*. 2nd edition, C. H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden 2016, článok 6 bod 7. Opačný názor v právnej náuke je ten, že neexistuje v texte alebo v odôvodnení smernice 2004/114 žiadna zmienka o článku 72 ZFEÚ, ktorá by znamenala, že „úzky výklad výhrady verejného poriadku by posilnil cieľ príslušnej právnej úpravy s cieľom prilákať študentov do Únie“, pozri PEERS, S., in: PEERS, S, GUILD, E., ACOSTA ARCARAZO, D., GROENENDIJK, K., MORENO-LAX, V. (ed.): *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*. Second Revised Edition, Volume 2, EU Immigration Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012, kapitola 7, s. 202.

73 — Navyše je uvedený ako subjekt v časti I bode 161 prílohy vykonávacieho nariadenia č. 1202/2014.

74 — Pozri rozsudok z 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, bod 33).

75 — Tamže.

64. Už pred deviatimi mesiacmi Súdny dvor na pojednávaní veľkej komory ponúkol členským štátom „*širokú* mieru voľnej úvahy“ pri skúmaní žiadostí o víza[76], pokiaľ ide o uplatnenie článku 21 ods. 1, článku 32 ods. 1 a článku 35 ods. 6 vízového kódexu. Podľa Súdneho dvora sa to vzťahuje na „posúdenie relevantných okolností, aby určili, či dôvody uvedené v [článku 32 ods. 1 a článku 35 ods. 6 vízového kódexu] bránia udeleniu požadovaného víza“[77].

65. Čo je na základe toho možné očakávať od nemeckých orgánov?

66. V prvom rade musí členský štát starostlivo a komplexne zistiť, určiť a posúdiť všetky relevantné skutočnosti tak, aby mohol rozhodnúť. V tejto súvislosti by som rád upozornil aj na odôvodnenie 14 smernice 2004/114, podľa ktorého musí vychádzať z „posudku založeného na skutočnostiach“.

67. V tejto súvislosti je však potrebné pripomenúť, že viacero skutkových okolností, na ktoré odkazuje členský štát v prípade, o aký ide v prejednávanej veci, je mimo jeho právomoci a dokonca mimo územia Únie. Prejednávané skutočnosti sú tak pre členský štát zjavne zložitejšie a mali by byť primerane zohľadnené. Pre nemeckú vládu je oveľa ťažšie zistiť skutočnosti týkajúce sa Iránu než skutočnosti týkajúce sa Nemecka alebo iného členského štátu. Navyše akékoľvek vyhodnotenie budúceho vývoja je veľmi zložité.[78] Takýto rozhodovací proces musí do určitej miery nutne odkazovať na posúdenie rizika budúcej udalosti. Členské štáty majú preto pri posúdení článkov 6 a 7 smernice 2004/114 „značnú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o ‚skutkové zistenia‘“[79].

68. Po druhé, hoci sa relatívne vysoká požiadavka v súvislosti s osobným správaním pri voľnom pohybe[80] neuplatňuje, musí predsa len existovať spojitosť medzi jednotlivcom a prijatým opatrením. Čokoľvek iné by predstavovalo plošný zákaz, ktorý zriedkakedy vedie k právu na vstup štátneho príslušníka tretej krajiny na základe smernice 2004/114. Vnútroštátne orgány musia preto presvedčivo a konkrétne uviesť, prečo sa dotknutý jednotlivec považuje za ohrozenie verejnej bezpečnosti.

69. Navyše, čím je téma citlivejšia, tým menej konkrétnych skutočností je potrebné predložiť na účely odôvodnenia ohrozenia verejnej bezpečnosti.

70. Nakoniec členský štát má komplexne zvažovať, a to vo svojom vlastnom záujme, ako aj v záujme vstupu v rámci Únie, medzi snahou prilákať vysokokvalifikovaných študentov na účely výskumu v Únii a bezpečnosťou.

71. Hoci je samozrejme vecou vnútroštátneho súdu overiť, či nemecké orgány splnili tieto požiadavky, mám dojem, že konali v rámci svojej právomoci.

76 — Pozri rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, body 60, 61, 63 a výrokovú časť). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

77 — Tamže, bod 60.

78 — Aj keď treba uznať, že rovnaká prekážka existuje na základe pravidiel o voľnom pohybe, kde členský štát nemôže obmedziť voľný pohyb v dôsledku sankcie za niečo, čoho sa určitá osoba dopustila, ale len za niečo, čoho sa chcel alebo chcela v budúcnosti dopustiť.

79 — V sugestívnej formulácii, ktorú uviedli HAILBRONNER, K., GIES, S.: Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, in: HAILBRONNER, K., THYM, D. (ed.): *EU immigration and asylum law – a commentary*. 2nd edition, C.H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden 2016, článok 5, bod 15.

80 — Podľa článku 27 ods. 2 smernice 2004/38 opatrenia prijaté členskými štátmi musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Takéto osobné správanie musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.

C –O súdnom preskúmaní

72. Široká miera voľnej úvahy podlieha obmedzenému súdnemu preskúmaniu. V opačnom prípade by bola miera voľnej úvahy znemožnená a súdnictvo by robilo prácu, ktorá patrí výkonnej moci. Z formulácie otázky 1 písm. a)[81] vyplýva, že vnútroštátny súd si je toho plne vedomý.

73. Napriek tomu súdne preskúmanie musí byť prístupné.

74. Podľa článku 18 ods. 4 smernice 2004/114, ak je žiadosť zamietnutá alebo ak povolenie na pobyt vydané v súlade s touto smernicou je odobraté, dotknutá osoba má právo podať opravný prostriedok na orgán dotknutého členského štátu.

75. Na rozdiel od pôvodného návrhu Komisie,[82] právo na odvolanie odkazuje na „súdy" dotknutého členského štátu. Možno si položiť otázku, či smernica vyžaduje opravný prostriedok, alebo nie, a či vylúčenie opravného prostriedku na vnútroštátnej úrovni je v súlade so smernicou alebo s článkom 47 Charty a všeobecnými zásadami práva Únie.[83] Mám pochybnosti, že takéto vylúčenie bolo možné na základe jasného znenia článku 47 Charty, teda poskytnúť efektívny opravný prostriedok každému, koho práva a slobody garantované Úniou sú porušené.

76. To však ani za predpokladu, že takýto opravný prostriedok v Nemecku existuje, nie je otázkou v prejednávanej veci. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že existuje súdne konanie stanovené na vnútroštátnej úrovni. Navyše súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých správnymi orgánmi sa zdá byť v Nemecku úplné v tom zmysle, že súdy majú úplnú právomoc takéto rozhodnutia preskúmavať.[84] Táto právomoc je však obmedzená v prípadoch, keď majú správne orgány voľnú úvahu.[85]

77. Súdna kontrola, ktorá je v zásade upravená vnútroštátnym právom, musí byť v zmysle procesnej autonómie efektívna.

78. Aj keď vnútroštátny sudca môže prirodzene posudzovať len to, či hranice voľnej úvahy, ktorú uplatnil členský štát, neboli prekročené, musí mať však aj možnosť preskúmať všetky procesné aspekty, ako aj skutkové prvky rozhodnutia. Efektívny opravný prostriedok vyžaduje, aby vnútroštátny sudca mohol posúdiť, či orgány konali v súlade s požiadavkami stanovenými vyššie, teda či stanovili a preskúmali všetky relevantné skutočnosti, ako aj skutočnosť, prečo sa daný jednotlivec považuje za ohrozenie verejnej bezpečnosti.

79. V tejto súvislosti nemecká vláda tvrdí, že prognózy členského štátu v danej otázke môžu byť často založené na informáciách, ktoré môžu byť zverejnené len obmedzeným spôsobom, aby nedošlo k ohrozeniu zdrojov informácií alebo vonkajších politických záujmov členských štátov. V tejto súvislosti poukazujem na vec Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia[86], kde Súdny dvor odkazoval na príslušnú judikatúru ESĽP[87], podľa ktorej „je… úlohou súdu Spoločenstva

81 — „… môžu použiť voľnú úvahu, na základe čoho ich administratívne posúdenie podlieha len obmedzenému súdnemu preskúmaniu".

82 — Pozri návrh článku 20 ods. 3 návrhu Komisie k smernici Rady o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby [KOM(2002) 548, konečné znenie, s. 40].

83 — Pozri HAILBRONNER, K., GIES, S.: Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, in: HAILBRONNER, K., THYM, D. (ed.): *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2nd edition, C.H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden 2016, články 18 až 21, bod 8.

84 — Najmä v porovnaní s ostatnými vnútroštátnymi právnymi poriadkami, pozri von DANWITZ, T.: *Europäisches Verwaltungsrecht*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2008, s. 589 a nasl.

85 — Či už v podobe „Beurteilungsspielraum" alebo „Ermessen". Pozri tiež von DANWITZ, T.: c. d.

86 — Rozsudok z 3. septembra 2008 (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461).

87 — Pozri rozsudok ESĽP z 15. novembra 1996, č. 22414/93, Chahal v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, bod 131).

vykonať v rámci súdneho preskúmavania, ktoré uskutočňuje, techniky umožňujúce zlúčiť na jednej strane legitímne bezpečnostné obavy, pokiaľ ide o povahu a informačné zdroje, ktoré sa vzali do úvahy pri prijímaní dotknutého aktu, a na druhej strane nevyhnutnosť v dostatočnom rozsahu priznať osobe podliehajúcej súdnej právomoci možnosť využiť procesné pravidlá“ [88].

IV – **Návrh**

80. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) takto:

1. Orgán členského štátu má pri rozhodovaní o tom, či štátny príslušník tretej krajiny predstavuje ohrozenie verejnej bezpečnosti podľa článku 6 ods. 1 písm. d) smernice Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby, v rámci širokej miery voľnej úvahy, ktorou disponuje,

   — komplexne zistiť, určiť a posúdiť všetky relevantné skutočnosti tak, aby bol mohol rozhodnúť,

   — predložiť konkrétne informácie na účely odôvodnenia ohrozenia verejnej bezpečnosti a

   — komplexne zvážiť všetky relevantné záujmy.

Za daných okolností sa súdne preskúmanie obmedzuje len na kontrolu, či miera tejto voľnej úvahy bola dodržaná.

2. Článok 6 ods. 1 písm. d) smernice 2004/114 nebráni členskému štátu odmietnuť vydať víza štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa chce zapojiť do výskumného projektu v tomto členskom štáte a ktorému univerzitný titul udelila inštitúcia, ktorá je uvedená na zozname v nariadení Rady ako subjekt zapojený do činností v jadrovej oblasti alebo v oblasti balistických rakiet a ktorá patrí medzi osoby a subjekty poskytujúce podporu vláde tretej krajiny, ak podľa orgánov členského štátu existuje riziko, že tento štátny príslušník tretej krajiny zneužije znalosti získané v danom členskom štáte na účely, ktoré predstavujú ohrozenie vonkajšej alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu.

88 — Pozri rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 344).