Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
29 päivänä marraskuuta 2016[1]

Asia C-544/15

Sahar Fahimian
vastaan
Saksan liittotasavalta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2004/114/EY — 6 artiklan 1 kohdan d alakohta — Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytykset — Henkilön maahanpääsyn estäminen — Käsite ”uhka yleiselle turvallisuudelle” — Jäsenvaltion harkintavalta — Tuomioistuinvalvonta — Sahar Fahimian on iranilainen opiskelija, joka haluaa saada viisumin Saksaan tohtorinopintojen suorittamiseksi. Saksan viranomaiset kieltäytyvät myöntämästä tällaista viisumia sillä perusteella

1. , että Fahimian on opiskellut yliopistossa, jonka Euroopan unionin neuvosto on määritellyt Iranin hallitusta lähellä olevaksi yhteisöksi, jossa tehdään tutkimusta sotilaallisiin tarkoituksiin. Ne pitävät häntä uhkana yleiselle turvallisuudelle.

2. Vaikka yleistä turvallisuutta koskevasta poikkeuksesta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä sisämarkkinoiden vapauksien ja unionin kansalaisuuden alalla, sama ei päde kuitenkaan yleistä turvallisuutta koskeviin edellytyksiin unionin maahanmuuttopolitiikan alalla.

3. Nyt käsiteltävässä tapauksessa, joka on toinen neuvoston direktiivin 2004/114/EY[2] säännöksen tulkintaa koskeva tapaus, esitetyt kysymykset liittyvät unionin maahanmuuttopolitiikan ytimeen. Unionin tuomioistuimen on määritettävä sen harkintavallan rajat, joka jäsenvaltion viranomaisilla on käytössään tässä asiayhteydessä, ja tuomioistuinvalvonnan laajuus. Unionin tuomioistuimen olisi näin tehdessään otettava huomioon sisämarkkinoiden ja maahanmuuttopolitiikan erilaiset tavoitteet.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annettu direktiivi (EUVL 2004, L 375, s. 12).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2004/114

4. Direktiivin 2004/114 (jäljempänä direktiivi) 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, 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. Direktiiviä on sen 3 artiklan (”Soveltamisala”) 1 kohdan mukaan sovellettava ”kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä jonkin jäsenvaltion alueelle opiskelua varten”.

6. Direktiivin 2004/114 II luku, jonka otsikko on ”Maahanpääsyn edellytykset”, muodostuu 5–11 artiklasta.

7. Kyseisen direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Periaate”, mukaan ”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”.

8. Direktiivin 2004/114 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset edellytykset”, 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.”

9. Direktiivin 2004/114 V luvussa (”Menettely ja avoimuus”) olevan 18 artiklan, jonka otsikko on ”Menettelyyn liittyvät takeet ja avoimuus”, 4 kohdassa säädetään, että ”jos oleskelulupahakemus hylätään tai tämän direktiivin mukaisesti myönnetty oleskelulupa peruutetaan, asianomaisella on oltava oikeus hakea päätökseen muutosta kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta”.

2. Asetus (EU) N:o 267/2012 ja täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1202/2014

10. Asetuksen (EU) N:o 267/2012[3] 23 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan ”jäädytetään kaikki liitteessä IX luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit. Liitteessä IX luetellaan luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, yhteisöt ja elimet, joista on neuvoston päätöksen 2010/413/YUTP 20 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti 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”.

11. Neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1202/2014[4] liitteen II kohdassa luetellaan ”Ydin- tai ballistisiin aseisiin liittyvään toimintaan osalliset henkilöt ja yhteisöt sekä Iranin hallitukselle tukea antavat henkilöt ja yhteisöt”.[5] Liitteessä olevassa 161 alakohdassa todetaan seuraavaa:

”Sharif University of Technologyllä (SUT) 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.”

B Saksan oikeus

12. Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annettu laki (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet),[6] sellaisena kuin se on annettuna tiedoksi 25.2.2008 (BGBl. 2008 I, s. 162), sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi 27.7.2015 annetun lain (BGBl. 2015 I, s. 1386) 1 §:llä, koskee muun muassa kolmannen maan kansalaisten oikeutta tulla Saksaan.

3 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23.3.2012 annettu neuvoston asetus (EUVL 2012, L 88, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 31.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1328 (EUVL 2015, L 206, s. 20).

4 — Asetuksen N:o 267/2012 täytäntöönpanosta 7.11.2014 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2012, L 325, s. 3).

5 — Kyseisessä liitteessä luetellut henkilöt ja yhteisöt on tekniseltä kannalta katsoen sisällytettävä asetuksen N:o 267/2012 liitteen IX osassa I olevaan luetteloon.

6 — Kyseisen lain englanninkielinen versio on saatavilla osoitteesta https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p0046.

13. Kyseisen lain 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisilla on oltava oleskeluasiakirja Saksan liittotasavallan alueelle pääsemiseksi ja siellä oleskelemiseksi, ellei Euroopan unionin oikeudessa tai asetuksella ole toisin säädetty tai ellei oleskeluoikeutta ole Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta 12.9.1963 tehdyn sopimuksen (BGBl. 1964 II, s. 509) (ETY–Turkki-assosiaatiosopimus) perusteella. Oleskeluasiakirja myönnetään

1. 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettuna viisumina

– –”

14. Saman lain 6 §:n 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. Kansalliseen viisumiin perustuvan sääntöjenmukaisen oleskelun kesto vähennetään siitä ajanjaksosta, jona ulkomaalaisella on ollut oleskelulupa, EU:n sininen kortti, pysyvä oleskelulupa tai EU:n pysyvä oleskelulupa.”

15. Mainitun lain 16 §:n 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 oleskelulupaa voidaan jatkaa, jos opintojen tavoitetta ei ole vielä saavutettu ja se voidaan saavuttaa asianmukaisessa ajassa.”

II Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Fahimian on vuonna 1985 syntynyt Iranin kansalainen, ja hän on suorittanut Master of Science -tutkinnon informaatioteknologian alalla Teheranissa sijaitsevassa Sharif University of Technologyssa (SUT). Kyseinen yliopisto on erikoistunut tekniikkaan, insinööritieteisiin ja fysiikkaan.

17. Fahimian haki 21.11.2012 Teheranissa sijaitsevalta Saksan suurlähetystöltä viisumia aloittaakseen tohtorinopinnot Technische Universität Darmstadtin Center for Advanced Security Research Darmstadtissa (CASED) Luotettavat sulautetut ja langattomat järjestelmät -nimisen hankkeen yhteydessä. Hakemukseen oli liitetty yliopiston sisäänpääsytodistus sekä CASED:n johtajan 14.11.2012 päivätty kirje. Kyseisen kirjeen mukaan Fahimian ”tekee tutkimustaan turvallisuusasioiden tutkimusalalla erityisesti hankkeessa ”Luotettavat sulautetut ja langattomat järjestelmät” – – Hänen tutkittavanaan olevat kysymykset koskevat kaikkea langattomien järjestelmien turvallisuudesta ja erityisesti tunkeutumisen havaitsemisesta älypuhelimissa turvakäytäntöihin. Hänen tehtävänään on löytää uusia tehokkaita ja todellisia suojausmenetelmiä (sic) älypuhelimille sellaisten hyvin tunnettujen rajoitusten pohjalta, jotka liittyvät rajoitettuun tehoon, rajoitettuihin tietojenkäsittelyresursseihin ja rajoitettuun kaistanleveyteen”.

18. CASED tarjosi Fahimianille lisäksi tohtorinopintoihin apurahan, jonka suuruus oli 1 468 euroa kuukaudessa.

19. Saksan suurlähetystö hylkäsi Fahimianin viisumihakemuksen 27.5.2013 tekemällään päätöksellä. Hänen kyseisen päätöksen uudelleenkäsittelyä koskeva hakemuksensa (Remonstrationsverfahren) ei menestynyt.

20. Fahimian nosti 22.11.2013 Saksan hallitusta vastaan kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, jossa hän ajaa edelleen vaatimustaan siitä, että hänelle myönnetään viisumi opiskelua varten. Hän perustelee oikeuttaan maahanpääsyyn direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdalla. Saksan hallitus on puolestaan sitä mieltä, että Fahimian on direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu uhka yleiselle turvallisuudelle.

21. Tämän oikeudenkäynnin yhteydessä Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) esitti 14.10.2015 tehdyllä päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 19.10.2015, 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 viranomaisten arvion vain rajallisesti?

1) 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 Sharif University of Techonologysta (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?”

22. Fahimian sekä Saksan, Belgian, Kreikan, Ranskan, Italian ja Puolan hallitukset esittivät kirjallisia huomautuksia, ja näin teki myös Euroopan komissio. Fahimian, Saksan, Kreikan ja Ranskan hallitukset sekä komissio esittivät myös suullisia lausumia 20.9.2016 pidetyssä istunnossa.

III Asian arviointi

23. Ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kolme kysymystä muotoillaan uudelleen sitä taustaa vasten, että SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian, ja että tätä varten unionin tuomioistuin voi poimia kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeuden säännöt ja periaatteet, joita on syytä

tulkita, kun otetaan huomioon pääasian riidan kohde.[7]

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa varmistaa kysymyksillään, jotka olisi tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, ettei jäsenvaltio saa kieltäytyä myöntämästä viisumia kolmannen maan kansalaiselle pääasiassa vallitsevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa on kyse Iranista tulevasta kolmannen maan kansalaisesta, joka on suorittanut yliopistotutkinnon laitoksessa, joka mainitaan täytäntöönpanoasetuksessa N:o 1202/2014 ”ydin- tai ballistisiin aseisiin liittyvään toimintaan osallise[na] – – yhteisö[nä] sekä Iranin hallitukselle tukea antava[na] henkilö[nä] ja yhteisö[nä]”, ja joka aikoo toteuttaa jäsenvaltiossa tutkimushankkeen tietoturvallisuuden alalla.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tässä yhteydessä ohjeita direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetun yleisen turvallisuuden käsitteen sekä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olevan harkintavallan ja tätä koskevan myöhemmän tuomioistuinvalvonnan ulottuvuuden osalta.

A Direktiivin 2004/114 tulkinta

26. Koska tämä tapaus on vasta toinen unionin tuomioistuimeen saapunut direktiivin 2004/114 säännöksen tulkintaa koskeva tapaus, on mielestäni hyödyllistä vahvistaa ja palauttaa mieleen eräät kyseisen direktiivin perusominaisuudet.

1. Kansainvälinen julkisoikeus ja maahantulo-oikeus

27. Tämänhetkisen kansainvälisen julkisoikeuden mukaan ensimmäinen maahantulo laillista maahanmuuttoa varten kuuluu laajalti valtion harkintavallan piiriin.[8] Valtioilla ei perinteisesti ole mitään kansainväliseen oikeuteen perustuvaa velvollisuutta ulkomaalaisten maahanpääsyn ja tällaisen maahanpääsyn edellytysten osalta.[9] Kuten julkisasiamies Mengozzi on ratkaisuehdotuksessaan Koushkaki[10] katsonut, ”nimittäin se, että jäsenvaltioilla on oikeus valvoa muiden kuin kansalaistensa pääsyä alueelleen, on kansainvälisen oikeuden periaatteena yksi valtioiden itsemääräämisoikeuden ilmentymistä”.

28. Tällaista itsemääräämisoikeutta ei myöskään ole asetettu kyseenalaiseksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, jotka on aina ja perinteisesti ymmärretty takeina olemassa olevissa valtioissa eikä valtioiden väliseen liikkuvuuteen.[11] Samalla tavalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että sopimusvaltioilla on lähtökohtaisesti vakiintuneen kansainvälisen oikeuden nojalla – ja jollei niiden sopimusvelvoitteista muuta johdu – oikeus valvoa maahantuloa, asumista ja ulkomaalaisten karkottamista.[12] On totta, että sama tuomioistuin on lieventänyt kyseistä periaatetta jonkin verran kahden erilaisen tilanteen osalta, jotka koskevat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

7 — Ks. tältä osin tuomio 4.9.2014, eco cosmetics ja Raiffeisenbank St Georgen (C-119/13 ja C-120/13, EU:C:2014:2144, 33 kohta) ja tuomio 23.4.2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 — Ks. Thym, D., ”Legal framework for entry and border controls”, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, 32 kohta.

9 — Ks. Hailbronner, K. ja Gogolin, J., ”Aliens”, teoksessa Wolfrum, R. (toim.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, verkkojulkaisu (http://opil.ouplaw.com/home/EPIL), 14 kohta.

10 — C-84/12, EU:C:2013:232, 47 kohta.

11 — Ks. em. Hailbronner, K. ja Gogolin, J., 14–22 kohta.

12 — Tämä on ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1991, Moustaquim v. Belgia (CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, 43 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.7.2005, N v. Suomi, (CE:ECHR:2003:0923DEC003888502, 158 kohta).

tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklaan perustuvaa palauttamiskieltoa [13] ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan perustuvia perheenyhdistämisasioita, [14] mutta tämä ei muuta edellä kuvattua kansainvälisen julkisoikeuden yleistä periaatetta.

2. Perusoikeuskirja

29. Sama pätee Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (jäljempänä perusoikeuskirja), jolla kolmannen maan kansalaisille taataan oikeuksia kahdessa nimenomaisessa tilanteessa vapaan liikkuvuuden yhteydessä. Perusoikeuskirjan 15 artiklan 3 kohdan mukaan siis kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on lupa tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella, on oikeus samanlaisiin työehtoihin kuin unionin kansalaisilla, kun taas perusoikeuskirjan 45 artiklan 2 kohdan mukaan ”liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan *perussopimusten mukaisesti* myöntää jäsenvaltion alueella *laillisesti asuville* kolmansien maiden kansalaisille”. [15] Perusoikeuskirjassa edellytetään näin ollen laillista tuloa unioniin eikä sillä luoda tällaista oikeutta.

3. Unionin maahanmuuttolainsäädäntö

30. Unionin maahanmuuttolainsäädäntö liittyy yleisesti ottaen erottamattomasti sisämarkkinoiden, sellaisina kuin ne on määritelty SEUT 26 artiklan 2 kohdassa, [16] toimintaan siltä osin kuin sisäisten rajojen ja myös rajatarkastusten poistaminen merkitsee välttämättä tarvetta ottaa käyttöön ulkorajoja koskeva yhteinen järjestelmä. [17] Tämän vuoksi EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella [18] lisätyssä 61 artiklan a alakohdassa, jota sovellettiin direktiivin 2004/114 antamisajankohtana, viitataan henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ”suoraan – – liittyvi[in]” ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskeviin ”rinnakkaistoimenpitei[siin]”. [19]

4. Direktiivin 2004/114 tavoite

31. Direktiiviä 2004/114 olisi tulkittava tätä taustaa vasten.

13 — Tämä on ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 7.7.1989 antamasta tuomiosta Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, 91 kohta) lähtien. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 73 ja 74 kohta).

14 — Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2001, Sen v. Alankomaat (CE:ECHR:2001:1221JUD003146596, 40 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2005, Tuquabo-Tekle ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:2005:1201JUD006066500, 50 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.6.2011, Osman v. Tanska (CE:ECHR:2011:0614JUD003805809, 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

15 — Kursivointi tässä.

16 — Kyseisen artiklan mukaan sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla *ei ole sisäisiä rajoja* ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten määräysten mukaisesti.

17 — Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kun kolmannen valtion kansalainen on kerran päästetty jäsenvaltioon, hänellä on automaattinen oikeus liikkuvuuteen. SEUT 79 artiklan perusteella annetuissa direktiiveissä on näet oleellisia rajoituksia unionissa tapahtuvan liikkuvuuden osalta. Ks. esim. direktiivin 2004/114 8 artikla, jonka mukaan liikkuvuus edellyttää (jälleen kerran) kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklassa vahvistettujen yleisten ja erityisten edellytysten täyttämistä.

18 — Jolla otettiin muuten käyttöön vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Näin tehtiin myös kyseisten henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen läheisesti liittyvien asioiden siirtämiseksi kolmannesta pilarista (SEU) ensimmäiseen pilariin (SEY). Tämä alue oli vastedes Lissabonin sopimuksen voimaantuloon saakka eri pilareihin kuuluvaa aluetta, koska osa sitä koskevista määräyksistä kuului EY:n perustamissopimuksen ja osa EU:n perustamissopimuksen alaan.

19 — Tämä sanamuoto katosi vasta Lissabonin sopimuksen voimaantullessa 1.12.2009.

32. Nykyiseen eli Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeiseen SEUT 79 artiklan 2 kohtaan [20] perustuvan direktiivin 2004/114 tarkoituksena on määrittää "*edellytykset*, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan tapahtuvaa opiskelua – – varten",[21] kuten myös "niitä *menettelyjä* koskevat säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sallivat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn alueelleen tällaista tarkoitusta varten".[22] Yleisemmin direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa [23] tuodaan esiin se, että unioniin tulevien kolmannen maiden kansalaisten liikkuvuuden edistämisellä on ratkaiseva merkitys markkinoitaessa koko Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena [24] ja että muutto ulkomaille direktiivin mukaisia tarkoituksia varten on hyödyksi niin muuttajalle itselleen kuin tämän lähtömaalle ja vastaanottavalle jäsenvaltiolle sekä parantaa yleisesti kulttuurien keskinäistä ymmärtämystä.[25]

33. Sen päätavoitteena on houkutella unioniin unionin edun mukaisesti päteviä kolmannen maan kansalaisia opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten. Oikeuksien luominen kolmannen maan kansalaisille, jotka haluavat tulla unioniin, on vain keino saavuttaa kyseinen tavoite. Direktiivi 2004/114 ei karkeasti sanoen ole siis mikään "ihmisoikeusdirektiivi" verrattuna esimerkiksi turvapaikkapolitiikkaa koskevaan johdettuun oikeuteen.

5. Direktiivin 2016/801 tavoite

34. Kattavan kuvan saamiseksi on huomautettava, että unionin lainsäätäjä on tällä välin antanut direktiivin (EU) 2016/801,[26] johon on yhdistetty sekä direktiivin 2004/114 että direktiivin 2005/71/EY [27] aihepiirit samalla kun sillä kumotaan nuo kummatkin säädökset 24.5.2018 alkaen.[28] Vaikka direktiiviä 2016/801 ei sovelletakaan nyt käsiteltävään tapaukseen ajallisesti, se osoittaa kuitenkin sitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli vuonna 2016.

35. Direktiivi 2016/801, jonka neuvosto ja parlamentti antoivat 12 vuotta direktiivin 2004/114 jälkeen, on paljon yksityiskohtaisempi tarkoituksensa osalta, kuten sen johdanto-osassa todetaan. Direktiivin 2016/801 johdanto-osan perustelukappaleissa mainitaan siis sellaisten *erittäin osaavien ihmisten* houkutteleminen, jotka muodostavat unionin keskeisen voimavaran, *osaamispääoman*, ja jotka varmistavat *kasvun*;[29] ihmisten välisten yhteyksien ja liikkuvuuden edistäminen;[30] niin muuttajalle itselleen kuin tämän alkuperämaalle ja asianomaiselle jäsenvaltiolle koituva hyöty samalla kun vahvistetaan kulttuurisia yhteyksiä ja lisätään kulttuurien monimuotoisuutta;[31] unionin houkuttelevuuden lisääminen paikkana, jossa harjoitetaan tutkimusta, millä lisätään unionin yleistä kilpailukykyä ja kasvua sekä luodaan työpaikkoja, joilla edistetään BKT:n kasvua;[32] ja unionin tekeminen houkuttelevammaksi kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa

20 — Yhteinen maahanmuuttopolitiikka. Aiempi EY 63 artiklan 3 ja 4 kohta.

21 — Ks. direktiivin 2004/114 1 artiklan a alakohta. Kursivointi tässä.

22 — Ks. direktiivin 2004/114 1 artiklan b alakohta. Kursivointi tässä.

23 — Unionin säädöksen johdanto-osassa voidaan täsmentää säädöksen sisältöä; ks. tuomio 22.12.2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 — Ks. direktiivin 2004/114 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

25 — Ks. direktiivin 2004/114 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

26 — Tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä 11.5.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2016, L 132, s. 21).

27 — Kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten 12.10.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 289, , s. 15).

28 — Ks. direktiivin 2016/801 41 artikla.

29 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

30 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

31 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

32 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

tutkimustoimintaa.[33] Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan pyri edistämään aivovuotoa nousevan talouden maista tai kehitysmaista, minkä takia yhteistyössä alkuperämaiden kanssa olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään tukemaan tutkijoiden palaamista alkuperämaihinsa tavoitteena kokonaisvaltaisen muuttoliikepolitiikan luominen.[34] Samaan aikaan olisi edistettävä koko Euroopan asemaa opintojen ja harjoittelun maailmanluokan osaamiskeskuksena ja tässä tarkoituksessa olisi parannettava ja yksinkertaistettava maahantulon ja oleskelun edellytyksiä.[35]

36. Tämä ei kuulosta niinkään ”ihmisoikeusterminologialta” vaan se on pikemminkin ”sisämarkkinakieltä”.

6. Maahantulo-oikeus tuomion Ben Alaya nojalla

37. Edellä kuvailtua kansainvälisen julkisoikeuden periaatetta on laajalti kavennettu siltä osin kuin on kyse sellaisista unionin sisäisistä tilanteista sisämarkkinoilla, mukaan lukien kansalaisuus, joissa unioni muistuttaa läheisesti osavaltioista muodostuvaa kokonaisuutta, jossa henkilöt voivat liikkua hyvin vapaasti. Mutta myös siltä osin kuin on kyse unionin ulkorajasta, johdetussa oikeudessa on alettu lieventää edellä mainittua kansainvälisen julkisoikeuden yleistä periaatetta, kuten direktiivin 2004/114 tapauksessa voidaan nähdä.

38. Ben Alaya -tapaus[36] on tästä hyvä esimerkki.

39. Ben Alaya, joka on Saksassa syntynyt Tunisian kansalainen ja joka lähti Saksasta 6-vuotiaana asumaan Tunisiaan, aikoi palata Saksaan ylioppilastutkintonsa suorittamisen jälkeen aloittaakseen siellä yliopisto-opinnot. Vaikka hänet olikin hyväksytty yliopistoon matematiikkaa opiskelemaan, Saksan viranomaiset kieltäytyivät myöntämästä viisumia opintoja varten, koska he epäilivät hänen motivaatiotaan haluta opiskella Saksassa, kun otettiin huomioon erityisesti se, että hänen aikaisemmin saamansa arvosanat olivat olleet ala-arvoisia, se, että hänen saksan kielen taitonsa oli heikko, ja se, ettei suunnitellun koulutuksen eikä hänen ammatillisen tulevaisuudensuunnitelmansa välillä ollut mitään yhteyttä.[37] Merkityksellistä oli, että Ben Alaya oli täyttänyt direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa vahvistetut yleiset edellytykset ja erityisedellytykset. Saksan viranomaiset olivat todellisuudessa pyrkineet vahvistamaan sellaisia lisäedellytyksiä, joista direktiivissä ei ole säädetty.

40. Unionin tuomioistuin tulkitsi direktiiviä juuri tuossa erityisessä asiayhteydessä siten, että direktiivin 12 artiklan mukaan oleskelulupa on myönnettävä kolmannen maan opiskelijoille, jos he täyttävät direktiivin 6 ja 7 artiklassa tyhjentävästi luetellut yleiset ja erityiset edellytykset.[38] Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että ”direktiivissä 2004/114 jäsenvaltioille annetaan harkintavaltaa maahanpääsyä koskevia hakemuksia tutkittaessa”,[39] mutta kyseinen harkintavalta liittyy ”yksinomaan direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyihin edellytyksiin ja tässä yhteydessä merkityksellisten seikkojen arviointiin sen määrittämiseksi, täyttyvätkö mainituissa artikloissa esitetyt edellytykset ja etenkin, estävätkö syyt, jotka liittyvät yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle muodostuvaan uhkaan, kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn”.[40]

41. Tämän seurauksena Ben Alayalle olisi pitänyt myöntää oleskelulupa.[41] Saksan hallitus ei voinut ottaa käyttöön direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa lueteltujen edellytysten lisäksi muita edellytyksiä.

33 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan 11 perustelukappale.
34 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan 12 perustelukappale.
35 — Ks. direktiivin 2016/801 johdanto-osan 14 perustelukappale.
36 — Tuomio 10.9.2014 (C-491/13, EU:C:2014:2187).
37 — Ks. tuomio 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, 16 kohta).
38 — Ibid., tuomion 27 kohta.
39 — Ibid., tuomion 33 kohta.
40 — Ibid.
41 — Ibid., tuomion 35 kohta.

42. Jollei direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklaan perustuvista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä muuta johdu, kolmannen maan kansalaisella on siis oikeus tulla unioniin. Kun otetaan huomioon jäsenvaltiolla oleva harkintavalta määritettäessä sitä, ovatko yleiset ja erityiset edellytykset täyttyneet, tällaisen oikeuden ulottuvuus eroaa kuitenkin huomattavasti niistä oikeuksista, jotka perustuvat vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla.

7. Tuomio Koushkaki ja tuomio Air Baltic Corporation

43. Tässä vaiheessa on mainittava kaksi muuta tuomiota eli tuomio Koushkaki,[42] joka koski yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) 13.7.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009,[43] ja tuomio Air Baltic Corporation,[44] joka koski henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 562/2006.[45]

44. Saksan viranomaiset olivat hylänneet Iranin kansalaisen Koushkakin hakemuksen yhtenäisestä viisumista sillä perusteella, ettei hän ollut esittänyt todisteita siitä, että hänellä olisi ollut riittävät varat oleskelukustannusten kattamiseksi ja lähtömaahansa palaamiseksi. Tällaista edellytystä ei ole asetettu viisumisäännöstössä. Mitään viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa luetelluista viisumin epäämisperusteista ei voitu soveltaa. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen tutkittuaan evätä kyseisen viisumin hakijalta vain siinä tapauksessa, että hakijaa vastaan voidaan vedota johonkin viisumisäännöstössä luetelluista viisumin epäämisperusteista.[46]

45. Tuomiossa Air Baltic Corporation unionin tuomioistuin joutui tarkastelemaan kysymystä siitä, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten pääsy jäsenvaltion alueelle edellyttää, että esitetty voimassa oleva viisumi on rajatarkastusta tehtäessä välttämättä kiinnitettynä voimassa olevaan matkustusasiakirjaan – kyseessä on edellytys, josta ei ole säädetty Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa –, yhdenmukainen Schengenin rajasäännöstön kanssa. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiota Koushkaki analogisesti soveltaen, että luettelo Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa vahvistetuista maahantulon edellytyksistä on tyhjentävä.[47]

B Direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohta.

46. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa nyt käsiteltävissä kysymyksissään yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen, nuo kysymykset kohdistuvat mielestäni selkeästi ”yleiseen turvallisuuteen”, mikä ilmenee siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyynnössään jatkuvasti pelkästään ”yleiseen turvallisuuteen” Fahimianin tapausta tarkasteltaessa.

47. Saksan hallitus pitää Fahimiania direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuna uhkana yleiselle turvallisuudelle. Se nojautuu näkemyksessään siihen, että tilanne Iranissa merkitsee riittävän vakavaa vaaraa siitä, että hakijan tutkimushankkeen aikana saamia taitoja saatetaan käyttää väärin hänen kotimaassaan. Suunniteltu tohtorintutkinto arkaluonteisella ja turvallisuuteen liittyvällä tutkimusalalla saattaisi käsittää sellaisten tietojen hankkimista, joita voidaan käyttää väärin

42 — Tuomio 19.12.2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

43 — EUVL 2009, L 243, s. 1.

44 — Tuomio 4.9.2014 (C-575/12, EU:C:2014:2155).

45 — EUVL 2006, L 105, s. 1.

46 — Tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 63 kohta).

47 — Tuomio 4.9.2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155, 62 kohta).

sotilaallisiin tarkoituksiin ja/tai kansallisiin tukahduttamistoimiin tai yleisemmin ihmisoikeusloukkausten yhteydessä Iranissa. Poliisi tai tiedustelupalvelut saattaisivat käyttää televiestintä- ja internetpalveluja koskevista järjestelmistä ja laitteista sekä salaukseen ja salauksen purkuun liittyvistä tekniikoista hankittuja tietoja väärin väestön valvomiseen.

48. Esiin tuleva kysymys koskee siis sitä, kattaako direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ilmaisu "yleinen turvallisuus" tällaiset seikat.

1. Yleinen turvallisuus

49. Ilmaisua "yleinen turvallisuus" ei ole määritelty yleisesti unionin tasolla. Lähtökohtaisesti siis jäsenvaltioiden on määriteltävä "yleisen turvallisuuden" sisältö. Unionin oikeus vaikuttaa tämän jälkeen kahdessa vaiheessa eli ensinnäkin vahvistettaessa puitteet kyseiselle sisällölle ja toiseksi asianomaisen yksilön ja "yleisen turvallisuuden" välisessä suhteessa.

50. Unionin tuomioistuimella ei ole taipumusta olla liian tiukka ensimmäisessä vaiheessa, kun kyse on puitteiden vahvistamisesta "yleiselle turvallisuudelle". Unionin tuomioistuin katsoo vakiintuneesti sisämarkkinoiden yhteydessä,[48] että "jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen, mukaisesti yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden asettamat vaatimukset".[49] Tärkeää on, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa.[50] Unionin tuomioistuin on lisäksi käyttänyt samaa muotoilua[51] direktiivin 2008/115/EY[52] 7 artiklan 4 kohdan mukaisen "yleisen järjestyksen" osalta.[53]

51. Ilmaisuun "yleinen turvallisuus" viitataan kaikkien sisämarkkinavapauksien yhteydessä, ja siihen viitataan myös direktiivissä 2004/38/EY,[54] jossa esitetään erityiset vapaata liikkuvuutta ja unionin kansalaisuutta koskevat säännöt vapaan liikkuvuuden yhteydessä,[55] oikeuttamisperusteena vapaata liikkuvuutta koskevalle poikkeukselle.[56] Unionin tuomioistuin on lisäksi äskettäin sallinut yleistä turvallisuutta koskevan poikkeuksen unionin kansalaisuutta koskevien perussopimuksen sääntöjen yhteydessä katsomalla tuomiossa CS, että "SEUT 20 artiklalla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vedota erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitoon ja yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvään poikkeukseen."[57]

48 — Ks. esim. tuomio 17.11.2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 — Ks. tuomio 22.5.2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 — Ibid.

51 — Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O (C-554/13, EU:C:2015:377, 48 kohta).

52 — Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 348, s. 98).

53 — "Jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää."

54 — 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77), ks. 1 artiklan c alakohta, 15 artiklan 1 kohta, 27 ja 28 artikla, 30 artiklan 2 kohta, 31 artikla, 32 artiklan 1 kohta ja 33 artiklan 2 kohta.

55 — Tämän johdosta kyseisen direktiivin oikeusperustana ovat unionin kansalaisuutta (SEUT 18 ja SEUT 21 artikla), työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (SEUT 46 artikla), sijoittautumisoikeutta (SEUT 50 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 59 artikla) koskevat luvut.

56 — Tavaroiden vapaa liikkuvuus (SEUT 36 artikla), työntekijöiden vapaa liikkuvuus (SEUT 45 artiklan 3 kohta), sijoittautumisoikeus (SEUT 52 artiklan 1 kohta), palvelujen tarjoamisen vapaus (SEUT 56 ja SEUT 61 artikla sekä SEUT 52 artiklan 2 kohta) ja pääomien vapaa liikkuvuus (SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohta). Kyseisiin ilmaisuihin viitataan myös SEUT 202 artiklassa, joka on oikeusperusta unionin toimille merentakaisista maista ja alueilta olevien työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla.

57 — Ks. tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 36 kohta), jossa noudatettiin siis yhdistetyissä asioissa Rendón Martin ja CS antamaani ratkaisuehdotusta (C-165/14 ja C-304/14, EU:C:2016:75), ks. ratkaisuehdotukseni 140 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

52. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä toistuvasti, että yleiseen turvallisuuteen ”kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus”,[58] ja se voi kattaa ”valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva[n] uh[an], ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara[n] tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva[n] uh[an]”.[59] Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että yleisen turvallisuuden käsitteen alaan kuuluvat myös järjestäytyneiden ryhmien harjoittamaan huumausainekauppaan liittyvän rikollisuuden torjunta,[60] lasten seksuaalisen riiston torjunta[61] ja terrorismin torjunta.[62]

53. Kun otetaan huomioon tällainen laaja tulkinta, on mielestäni mahdollista katsoa, että Saksan huolenaiheet kuuluvat ilmaisun ”yleinen turvallisuus” piiriin. Saksan viranomaisten päähuolena näyttää olevan se, että Fahimian levittää tietojaan sotilaallisiin tarkoituksiin heti Iraniin palattuaan. Jäsenvaltion kansainvälisiin ja ulkoisiin suhteisiin liittyvien turvallisuusnäkökohtien olisi siis kuuluttava ”yleisen turvallisuuden” piiriin. On muistettava, että viisumisäännöstössä viitataan nimenomaisesti ”uh[kaan] jonkin jäsenvaltion – – kansainvälisille suhteille”[63] perusteena viisumin epäämiselle. Se, ettei direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa käytetä tällaista sanamuotoa, ei mielestäni merkitse sitä, että jäsenvaltio ei saa turvautua kansainvälisiä suhteita koskeviin näkökohtiin, kun se määrittää yleistä turvallisuutta.

2. Saksan hallituksen harkintavalta[64] todettaessa ”uhka” yleiselle turvallisuudelle

54. Voivatko Saksan viranomaiset kuitenkin toisessa vaiheessa väittää pätevästi, että he ”pitävät” Fahimiania ”uhkana” yleiselle järjestykselle direktiivin 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla? Kuinka laaja harkintavalta Saksan viranomaisilla on toisin sanoen käytössään?

55. Sisämarkkinavapauksien alalla on niin, että kun jäsenvaltiot voivat rajoittaa sisäistä liikkuvuutta yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, tällaiset syyt ymmärretään *poikkeuksena* vapaata liikkuvuutta koskevaan yleiseen sääntöön. Vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen mukaan ”yleisen turvallisuuden” on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen, mikä tarkoittaa sitä, että aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, ja mikä edellyttää lisäksi sitä, että asianomaisen henkilön oma käyttäytyminen muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun.[65] Perusteluja, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, ei voida hyväksyä.[66] Kyseessä on oltava ”todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun”.[67]

58 — Ks. esim. tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös ratkaisuehdotukseni yhdistetyissä asioissa Rendón Marín ja CS (C-165/14 ja C-304/14, EU:C:2016:75, 170 kohta). Tuomio CS koski unionin kansalaisuutta, mutta muotoilu perustuu sisämarkkinavapauksiin ja siihen on turvauduttu niiden kaikkien osalta.

59 — Ks. tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 39 kohta).

60 — Ks. tuomio 23.11.2010, Tsoukouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 — Ks. tuomio 22.5.2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, 28 kohta).

62 — Ks. tuomio 26.11.202, Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, 12 ja 35 kohta).

63 — Viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohta.

64 — Unionin oikeudesta poiketen Saksan hallintolainsäädännössä erotetaan toisistaan ns. ”Beurteilungsspielraum” ja ns. ”Ermessen”. Ensimmäisessä on kyse oikeussäännön aineellisista vaatimuksista, kun taas jälkimmäinen saa merkitystä vasta oikeudellisten seurausten tasolla sen jälkeen, kun oikeussäännön edellytykset on täytetty (”Rechtsfolgenseite”). Tällä erottelulla ei ole kuitenkaan merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa, koska unionin oikeudessa ei tehdä tällaista eroa, minkä vuoksi ilmaisusta ”harkintavalta” käytetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaihdellen nimitystä ”Beurteilungsspielraum” ja ”Ermessen”.

65 — Ks. direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 ja 3 kohta, joihin on kodifioitu unionin tuomioistuimen aikaisempi oikeuskäytäntö perustamissopimuksen vapauksien osalta.

66 — Ks. direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohta.

67 — Ibid.

56. Tällaiset näkökohdat ovat täysin asianmukaisia sisämarkkinoiden asiayhteydessä. On ymmärrettävää, että poikkeuksia vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin tulkitaan suppeasti. Vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt ovat ja ovat edelleen koko integraatiohankkeen kulmakivi, ja niillä on perustavanlaatuinen merkitys.

57. Erilaista lähestymistapaa olisi kuitenkin sovellettava direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta. Edellä mainittua oikeuskäytäntöä ei saisi soveltaa sellaisenaan unionin ulkorajoja koskevaan järjestelmään, kuten jäljempänä korostan.

58. Ensinnäkin sisämarkkinoita koskevien poikkeusten sanamuoto eroaa direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuodosta. Direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään, että kolmannen maan kansalaista, joka hakee maahanpääsyä 7–11 artiklan nojalla, ”ei pidetä” uhkana muun muassa yleiselle turvallisuudelle. Ilmaisun ”pidetä” käyttö merkitsee mielestäni sitä, että asianomaisella jäsenvaltiolla on suurempi liikkumavara sen suorittaessa arviointiaan. Ilmaisua ”uhka” ei luonnehdita samalla tavalla kuin sitä luonnehditaan vapaan liikkuvuuden yhteydessä. Ilmaisulle ”todellinen, välitön ja riittävän vakava” ei siis ole käyttöä uhkan yhteydessä. Tämän seurauksena kynnys yleiselle turvallisuudelle muodostuvalle uhkalle on mielestäni huomattavasti alempi kuin mitä se on vapaan liikkuvuuden yhteydessä.

59. Toiseksi se, ettei jotain ole pidettävä uhkana yleiselle turvallisuudelle, ei ole poikkeus maahantuloa koskevaan oikeuteen laajassa merkityksessä vaan ainoastaan kielteinen *edellytys*, joka koskee oikeutta maahantuloon. Asiayhteys on siis yksinkertaisesti erilainen kuin sisämarkkinoita ja niihin liittyviä asioita koskeva asiayhteys. Unionin maahanmuuttolainsäädännön erityinen asiayhteys merkitsee, että kolmannen maan kansalainen ei saa samoja oikeuksia kuin jäsenvaltion kansalainen eli unionin kansalainen. [68]

60. Kolmanneksi erityisesti direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa koskeva lainsäädäntömenettely tarjoaa arvokasta ymmärtämystä väitteeni tueksi. Direktiivi 2004/114 annettiin vähän direktiivin 2004/38 jälkeen. [69] Edellä kuvattu selkeästi erilainen sanamuoto on voinut olla vain tarkoituksellinen. Alkuperäisessä ehdotuksessa oli näet pyritty yhtenäistämään näiden kummankin direktiivin sanamuoto. Siihen sisältyi kummassakin tapauksessa lause “yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien syiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen käytökseen”. [70] Neuvosto päätti olla omaksumatta kyseistä terminologiaa. [71]

68 — Samankaltaisen perustelun esittävät oikeuskirjallisuudessa Hailbronner, K. ja Thym, D., ‘Constitutional framework and principles for interpretation’, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, 20 kohta.

69 — Direktiivi 2004/38 annettiin 29.4.2004, kun taas direktiivi 2004/114 annettiin 13.12.2004.

70 — Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan luonnoksessa maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevat ”Yleiset edellytykset” ja direktiivin 15 artiklan 2 kohdan luonnoksessa ”Peruuttaminen”. Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten, KOM(2002) 548 lopullinen, s. 26 ja s. 30.

71 — Näin tapahtui myös neuvoston asianomaisen työryhmän ehdotukselle. Ks. ”Menettelyn tulos, Maahanmuuttoa ja karkottamista käsittelevä työryhmä – Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten”, Bryssel, 28.11.2003, 1513/03 MIGR 103, s. 9.

61. Lopuksi on pidettävä mielessä, että direktiivi 2004/114 perustuu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon kuuluvaan SEUT 79 artiklaan (aiemmin EY 63 artikla). Kyseiseen osastoon kuuluu SEUT 72 artikla, jonka mukaan ”tämä osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Vaikka kyseisen määräyksen täsmällinen merkitys ei ole ensi näkemältä täysin selkeä, siinä viitataan kuitenkin siihen, että yleinen järjestys ja turvallisuus ovat erilaisia vapaata liikkuvuutta koskevassa lainsäädännössä ja maahanmuuttoa koskevassa lainsäädännössä. [72]

62. Tämän johdosta siirryn tarkastelemaan seuraavaksi kysymystä siitä, kuinka laaja harkintavalta Saksan viranomaisilla on ja mitä heiltä voidaan odottaa nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää pyrkivän selvittämään, merkitseekö kyseinen ”laaja harkintavalta” sitä, että on riittävää, että Saksan viranomaiset ovat todenneet, että 1) Fahimian on Iranin kansalainen, 2) hän on suorittanut tutkintonsa SUT:ssa, 3) SUT on luokiteltu asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX laitokseksi, joka tukee Iranin hallitusta, [73] ja 4) hänen ehdotettu tutkimusalueensa kuuluu tietoturvallisuuden alaan.

63. Tuomiossa Ben Alaya unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa vahvistettujen edellytysten osalta jäsenvaltioille ”annetaan harkintavaltaa maahanpääsyä koskevia hakemuksia tutkittaessa”. [74] Tällainen harkintavalta liittyy merkityksellisten seikkojen arviointiin sen määrittämiseksi, täyttyvätkö direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklassa esitetyt edellytykset. [75]

64. Unionin tuomioistuin oli yhdeksän kuukautta aikaisemmin myöntänyt suuren jaoston kokoonpanossa viisumihakemuksia tutkiville jäsenvaltioille ”*laajaa* harkintavaltaa” [76] viisumisäännöstön 21 artiklan 1 kohtaa, 32 artiklan 1 kohtaa ja 35 artiklan 6 kohtaa sovellettaessa. Tämä harkintavalta liittyy unionin tuomioistuimen mukaan ”merkityksellisten tosiseikkojen arvioin[tiin] –– kun [jäsenvaltiot] päättävät, estävätkö [viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa ja 35 artiklan 6 kohdassa] säädetyt syyt haetun viisumin myöntämisen”. [77]

65. Mitä Saksan viranomaisilta voidaan odottaa tämän perusteella?

66. Ensimmäiseksi jäsenvaltion on ennen kaikkea varmennettava, määritettävä ja tutkittava huolellisesti ja kattavasti kaikki merkitykselliset tosiseikat voidakseen tehdä tietoihin perustuvan päätöksen. Haluaisin tässä yhteydessä viitata myös direktiivin 2004/114 johdanto-osan 14 perustelukappaleeseen, jossa edellytetään ”tosiseikkoihin perustuvaa arviota”.

67. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että useat niistä tosiseikoista, joihin jäsenvaltio nojautuu nyt kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, ovat tapahtuneet sen lainkäyttöalueen ja jopa unionin alueen ulkopuolella. Tämä vaikeuttaa selvästikin asioita jäsenvaltion osalta, ja se olisi otettava asianmukaisesti huomioon. Saksan hallituksen on vaikeampaa todeta Irania koskevia tosiseikkoja kuin Saksaa tai jotain toista jäsenvaltiota koskevia tosiseikkoja. Lisäksi minkä tahansa tulevan kehityksen

72 — Tämän näkemyksen omaksuivat myös Hailbronner, K. ja 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”, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, 6 §:n 7 kohta. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn vastakkaisen näkemyksen mukaan direktiivin 2004/114 tekstissä tai johdanto-osassa ei ole mitään viittausta SEUT 72 artiklaan, mikä osoittaa kyseisen näkemyksen mukaan, että ”yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen suppea tulkinta vahvistaisi lainsäädännön tavoitetta houkutella opiskelijoita unioniin”, ks. Peers, S., teoksessa Peers, S., Guild, E., Acosta Arcarazo, D., Groenendijk, K. ja Moreno-Lax, V. (toim.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition, Volume 2: EU Immigration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012, 7 luku, s. 202.

73 — Ja se on mainittu lisäksi tällaisena yhteisönä täytäntöönpanoasetuksen N:o 1202/2014 liitteessä olevan I kohdan 161 alakohdassa.

74 — Ks. tuomio 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, 33 kohta).

75 — Ibid.

76 — Ks. tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 60, 61 ja 63 kohta sekä tuomiolauselma). Kursivointi tässä.

77 — Ibid., tuomion 60 kohta.

arvioiminen on luontaisesti monimutkaista.[78] Tällainen päätöksentekomenettely edellyttää välttämättä turvautumista jossain määrin tulevia tapahtumia koskevaan riskiarviointiin. Jäsenvaltiolla on siis huomattavaa ”’tutkintaan’ liittyvää harkintavaltaa”[79] siltä osin kuin on kyse direktiivin 2004/114 6 ja 7 artiklan arvioinnista.

68. Toiseksi on niin, että kun vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää oman käyttäytymisen melko korkeaa kynnystä[80] ei sovelleta, yksittäisen henkilön ja toteutetun toimenpiteen on kuitenkin liityttävä toisiinsa. Mikä tahansa muu merkitsisi eräänlaista epäsuoraa kieltoa, joka johtaisi harvoin siihen, että kolmannen maan kansalaisella on oikeus maahantuloon direktiivin 2004/114 nojalla. Kansallisen viranomaisen on siis esitettävä vakuuttavasti konkreettisia seikkoja siitä, miksi asianomaista henkilöä pidetään uhkana yleiselle turvallisuudelle.

69. Lisäksi on niin, että mitä arkaluonteisempi asia on, sitä vähemmän on tarpeen esittää yksilöllisiä olosuhteita yleiselle turvallisuudelle aiheutuvan uhan perustelemiseksi.

70. Lopuksi on todettava, että jäsenvaltion olisi punnittava kattavasti omaa etuaan ja maahantuloon liittyvää unionin etua, eli erittäin pätevien opiskelijoiden houkuttelemista tekemään tutkimusta unioniin, ja turvallisuusasioita.

71. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tietysti selvittää, ovatko Saksan viranomaiset täyttäneet nämä vaatimukset, mielestäni vaikuttaa kuitenkin siltä, että ne ovat toimineet niillä olevan harkintavallan rajoissa.

C Tuomioistuinvalvonta

72. Laaja harkintavalta merkitsee rajoitettua tuomioistuinvalvontaa. Muussa tapauksessa harkintavalta jäisi tarkoituksettomaksi, ja tuomioistuin tekisi täytäntöönpanovallan työn. Siitä, miten ensimmäisen kysymyksen a kohta on muotoiltu,[81] ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on täysin tietoinen tästä.

73. Tuomioistuinvalvontaan on kuitenkin oltava mahdollisuus.

74. Direktiivin 2004/114 18 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos oleskelulupahakemus hylätään tai kyseisen direktiivin mukaisesti myönnetty oleskeluoikeus peruutetaan, asianomaisella on oltava oikeus hakea päätökseen muutosta kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta.

75. Komission alkuperäisestä ehdotuksesta[82] poiketen muutoksenhakuoikeudella ei viitata enää kyseisen jäsenvaltion ”tuomioistuimiin”. Tämä herättää siis kysymyksen siitä, edellytetäänkö direktiivissä mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja onko tämän mahdollisuuden poissulkeminen kansallisella tasolla yhteensoveltuvaa direktiivin kanssa tai jopa perusoikeuskirjan

78 — Vaikka onkin myönnettävä, että sama hankaluus liittyy vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin, koska jäsenvaltio ei voi rajoittaa vapaata liikkuvuutta seuraamuksena siitä, mitä joku on tehnyt, vaan ainoastaan siitä, mitä jonkun epäillään tekevän tulevaisuudessa.

79 — Tarttuvassa muotoilussa, jonka ovat esittäneet Hailbronner, K. ja 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’, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, 5 jakso, 15 kohta.

80 — Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion toteuttamien toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Tällaisen oman käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

81 — ”– – minkä vuoksi tuomioistuimet voivat valvoa viranomaisten arvion vain rajallisesti”.

82 — Komission ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten KOM(2002) 548 lopullinen olevan 20 artiklan 3 kohdan luonnos, s. 40.

47 artiklan ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa.[83] Minulla on epäilykseni siitä, että tällainen poissulkeminen on mahdollista, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklan selkeä sanamuoto, jonka mukaan tehokasta oikeussuojaa on annettava jokaiselle, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu.

76. Tästä ei ole kuitenkaan kyse nyt käsiteltävässä tapauksessa, koska Saksassa on tällainen mahdollisuus turvautua oikeussuojakeinoihin. Kuten ennakkoratkaisupyynnössä esitetään, kansallisella tasolla on säädetty tuomioistuinmenettelystä. Hallintoviranomaisten tekemien päätösten tuomioistuinvalvonnalla on taipumus olla hyvin kattavaa Saksassa siinä mielessä, että tuomioistuimilla on täysi toimivalta valvoa tällaisia päätöksiä.[84] Tällainen toimivalta on kuitenkin rajoitettu tapauksissa, joissa hallintoviranomaisilla on harkintavaltaa.[85]

77. Tällaisen menettelyn, jota säännellään lähtökohtaisesti kansallisessa prosessilainsäädännössä menettelyllisen autonomian yhteydessä, on oltava tehokas.

78. Vaikka kansallinen tuomioistuin voi luonnollisestikin selvittää ainoastaan, onko jäsenvaltion käyttämän harkintavallan rajat ylitetty, sen on kuitenkin kyettävä valvomaan kaikki päätökseen liittyvät menettelylliset näkökohdat sekä aineelliset seikat. Tehokas oikeussuoja edellyttää sitä, että kansallinen tuomioistuin voi arvioida, ovatko viranomaiset noudattaneet edellä todettuja vaatimuksia eli ovatko ne määrittäneet ja tutkineet kaikki merkitykselliset tosiseikat, ja miksi kyseistä henkilöä pidetään uhkana yleiselle turvallisuudelle.

79. Tältä kannalta katsoen on mahdollista, että – kuten Saksan hallitus huomauttaa – jäsenvaltion ennustukset nyt kyseessä olevan kaltaisessa asiassa perustuvat usein tietoihin, jotka voidaan julkistaa vain rajoitetusti, jottei tietojen lähteitä tai jäsenvaltioiden ulkopoliittisia etuja vaaranneta. Haluaisin tässä yhteydessä kehottaa unionin tuomioistuinta tutustumaan tuomioon Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio,[86] jossa unionin tuomioistuin viittaa itse Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen merkitykselliseen oikeuskäytäntöön[87] ja toteaa, että ”yhteisöjen tuomioistuinten asiana on – – niiden harjoittaman tuomioistuinvalvonnan osalta sellaisten keinojen käyttö, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat perustellut tarpeet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseessä olevan toimen toteuttamista varten, ja toisaalta tarve myöntää oikeusalamaiselle riittävää etua menettelysäännöistä”.[88]

83 — Ks. Hailbronner, K. ja 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’, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, 8 kohdan 18–21 §.

84 — Erityisesti verrattuna muihin kansallisiin oikeusjärjestyksiin, ks. Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berliini, Heidelberg, 2008, s. 589 ja sitä seuraavat sivut.

85 — Riippumatta siitä, onko kyseessä ”Beurteilungsspielraum” vai ”Ermessen”. Ks. myös edellä olevassa alaviitteessä mainittu von Danwitz, T.

86 — Tuomio 3.9.2008 (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461).

87 — Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 131 kohta).

88 — Ks. tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 344 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Berlinin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Kun jäsenvaltion viranomainen selvittää, onko kolmannen maan kansalaista pidettävä uhkana yleiselle turvallisuudelle 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 alakohdassa tarkoitetulla tavalla, sen on sillä olevan laajan harkintavallan rajoissa

   — varmennettava, määritettävä ja tutkittava kattavasti kaikki merkitykselliset tosiseikat

   — esitettävä konkreettisia tietoja siitä, miksi henkilöä pidetään vaarana yleiselle turvallisuudelle, ja

   — punnittava kattavasti kaikkia merkityksellisiä etuja.

Tällaisessa tilanteessa tuomioistuinvalvonnassa tutkitaan ainoastaan, onko kyseisen harkintavallan rajoja noudatettu.

2) Direktiivin 2004/114 6 artiklan 1 kohdan d alakohta ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä viisumia kolmannen maan kansalaiselle, joka on suorittanut yliopistotutkinnon laitoksessa, joka on mainittu neuvoston asetuksessa ydin- tai ballistisiin aseisiin liittyvään toimintaan osallisena yhteisönä sekä yhtenä niistä henkilöistä ja yhteisöistä, jotka antavat tukea kolmannen maan hallitukselle, ja joka aikoo toteuttaa kyseisessä jäsenvaltiossa tutkimushankkeen, jos kyseisen jäsenvaltion viranomaiset ovat todenneet, että on vaarana, että mainittu kolmannen maan kansalainen käyttää väärin kyseisessä jäsenvaltiossa hankkimaansa tietoa tarkoituksiin, jotka muodostavat uhan jäsenvaltion ulkoiselle tai sisäiselle turvallisuudelle.