Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 29 noiembrie 2016 [1]

Cauza C-544/15

Sahar Fahimian
împotriva
Republicii Federale Germania

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2004/114/CE — Articolul 6 alineatul (1) litera (d) — Condiții de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii — Refuzul admisiei unei persoane — Noțiunea «amenințare pentru siguranța publică» — Marja de apreciere a statelor membre — Control jurisdicțional”

1. Doamna Fahimian este o studentă iraniană care dorește să obțină o viză în Germania în scopul de a studia pentru doctorat. Autoritățile germane refuză să îi acorde o astfel de viză pentru motivul că aceasta a studiat la o universitate care este enumerată de Consiliul Uniunii Europene ca entitate apropiată guvernului iranian și care efectuează cercetări în scopuri militare. Aceste autorități o consideră o amenințare pentru siguranța publică.

2. În timp ce, cu privire la excepția siguranței publice în domeniul libertăților pieței interne și al cetățeniei Uniunii, există un important corp de jurisprudență, nu același lucru se poate spune despre condițiile siguranței publice în domeniul politicii de imigrare a Uniunii.

3. Problemele ridicate de această cauză, care este a doua cauză cu privire la interpretarea unei dispoziții a Directivei 2004/114/CE a Consiliului [2], vizează esența politicii de imigrare a Uniunii. Revine Curții sarcina de a stabili marja de apreciere de care dispun autoritățile unui stat membru în acest context, precum și gradul de control judiciar. În acest sens, Curtea trebuie să ia în considerare diferitele obiective ale pieței interne și ale politicii de imigrare.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat (JO 2004, L 375, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 94).

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

1. Directiva 2004/114

4. Articolul 1 din Directiva 2004/114 (denumită în continuare „directiva”), intitulat „Obiectul”, are următorul conținut:

„Scopul prezentei directive este stabilirea:

(a) condițiilor de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre pe o perioadă care depășește trei luni, pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat;

(b) normelor privind procedurile de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre în aceste scopuri.”

5. Potrivit articolului 3 alineatul (1) al acestei directive („Domeniul de aplicare”), aceasta se aplică „resortisanților țărilor terțe care solicită admisia pe teritoriul unui stat membru pentru studii”.

6. Capitolul II din Directiva 2004/114 cuprinde articolele 5-11 și se referă la „Condiții[le] de admisie”.

7. „Principiu[l]”, astfel cum este cuprins la articolul 5, este acela că „[a]dmisia unui resortisant al unei țări terțe în conformitate cu prezenta directivă se face sub rezerva verificării documentelor justificative care să indice faptul că acesta îndeplinește condițiile stabilite la articolul 6 și la oricare dintre articolele 7-11, care se aplică categoriei relevante”.

8. Articolul 6 din Directiva 2004/114, intitulat „Condiții generale”, are următorul conținut:

„(1) Un resortisant al unei țări terțe care solicită admisia în scopurile stabilite la articolele 7-11:

(a) prezintă un document de călătorie valabil, în conformitate cu legislația internă. Statele membre pot solicita ca perioada de valabilitate a documentului de călătorie să acopere cel puțin durata planificată a ședерii;

(b) dacă este minor în conformitate cu legislația internă a statului membru gazdă, prezintă declarația de consimțământ a părinților pentru șederea planificată;

(c) deține asigurare de boală pentru toate riscurile împotriva cărora sunt în mod normal asigurați resortisanții statului membru vizat;

(d) nu este considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică;

(e) face dovada, în cazul în care statul membru o solicită, a achitării taxei de procesare a cererii în conformitate cu articolul 20.

(2) Statele membre facilitează procedura de admisie pentru resortisanții țărilor terțe prevăzuți la articolele 7-11 care participă la programele comunitare de intensificare a mobilității către sau în cadrul Comunității.”

9. Articolul 18 privind „[g]aranții procedurale și transparență”, care este situat în capitolul V din Directiva 2004/114 („Procedură și transparență”), prevede la al patrulea alineat că, „[î]n cazul în care o cerere este respinsă sau un permis de ședere eliberat în conformitate cu prezenta directivă este retras, persoana vizată are dreptul la o cale de atac judiciară în fața autorităților statului membru vizat”.

2. Regulamentul (UE) nr. 267/2012 și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1202/2014

10. În conformitate cu articolul 23 alineatul (2) litera (d) din Regulamentul (UE) nr. 267/2012 [3], „[s]e îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, sunt în posesia sau sub controlul persoanelor, entităților și organismelor prevăzute în lista din anexa IX. Anexa IX cuprinde persoanele fizice și juridice, entitățile și organismele care, în conformitate cu articolul 20 alineatul (1) literele (b) și (c) din Decizia 2010/413/PESC, au fost identificate ca […] fiind alte persoane, entități sau organisme care oferă sprijin, de exemplu sprijin material, logistic sau financiar, guvernului Iranului și persoanelor și entităților asociate cu acestea”.

11. Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1202/2014 al Consiliului [4] enumeră în anexa sa, la punctul I.I., persoane și entități „implicate în activitățile nucleare sau privind rachete balistice și persoane și entități care acordă sprijin guvernului Iranului” [5]. La punctul 161 din anexă se stipulează următoarele:

„Sharif University of Technology (SUT) are mai multe acorduri de cooperare cu organizații ale guvernului iranian desemnate de ONU și/sau de UE și care acționează în domenii militare sau asociate celor militare, în special în domeniul producției și achiziționării de rachete balistice. Printre acestea se numără: un acord cu Organizația Industriilor Aerospațiale, desemnată de UE, printre altele pentru producerea de sateliți; cooperarea cu Ministerul iranian al Apărării și cu Corpul Gardienilor Revoluției Iraniene (IRGC) în legătură cu competițiile dedicate navelor inteligente; un acord mai larg cu Forțele Aeriene ale IRGC care acoperă dezvoltarea și consolidarea relațiilor universității, cooperarea organizațională și cooperarea strategică;

SUT participă la un acord care cuprinde 6 universități care sprijină guvernul Iranului prin cercetări legate de apărare și la SUT se predau cursuri universitare de ingineria vehiculelor aeriene fără pilot (UAV) concepute, printre altele, de Ministerul Științei. Luate împreună, acestea alcătuiesc un context semnificativ de angajament față de Guvernul Iranului în domenii militare sau asociate celor militare care constituie sprijin acordat Guvernului Iranului.”

B –*Dreptul german*

12. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Legea privind șederea, exercitarea unei activități remunerate și integrarea străinilor pe teritoriul federal) [6], în versiunea notificată la 25 februarie 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162), astfel cum a fost modificată ultima oară prin articolul 1 din Legea din 27 iulie 2015 (BGBl. 2015 I, p. 1386), se referă, printre altele, la dreptul de intrare al resortisanților țărilor terțe în Germania.

3 — Regulamentul Consiliului din 23 martie 2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2015/1328 al Consiliului din 31 iulie 2015 (JO 2015, L 206, p. 20).

4 — Regulamentul de punere în aplicare din 7 noiembrie 2014 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 267/2012 (JO 2012, L 325, p. 3).

5 — Practic, persoanele și entitățile enumerate în această anexă sunt introduse pe lista prevăzută în partea I din anexa IX la Regulamentul nr. 267/2012.

6 — Versiunea în limba engleză a acestei legi este disponibilă la: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p. 0046

13. Potrivit articolului 4 alineatul (1) din această lege:

„Pentru intrarea și șederea pe teritoriul federal, străinii trebuie să dețină un permis de ședere, în măsura în care nu se prevede altfel în dreptul Uniunii Europene sau prin norme administrative ori în cazul în care nu există un drept de ședere în temeiul Acordului de asociere din 12 septembrie 1963 dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia (BGBl. 1964 II, p. 509) (Acordul de asociere CEE-Turcia). Permisul de ședere se acordă ca:

1. viză, în temeiul articolului 6 alineatul (1) punctul 1 și al articolului 6 alineatul (3),

[…]”

14. Articolul 6 alineatul (3) din aceeași lege prevede:

„Pentru șederile de lungă durată pe teritoriul federal este necesară o viză pentru teritoriul federal (viză națională) care trebuie să fie acordată înainte de intrare. Această viză este acordată în conformitate cu dispozițiile în vigoare privind permisul de ședere, cartea albastră a UE, dreptul de stabilire și permisul de ședere permanentă în UE. Durata ședерii legale cu deținerea unei vize naționale se compensează cu perioadele de deținere a unui permis de ședere, a unei cărți albastre a UE, a unui drept de stabilire sau a unui permis de ședere permanentă în UE.”

15. Articolul 16 alineatul (1) din legea menționată are următorul cuprins:

„Unui străin i se poate acorda un permis de ședere pentru a studia în cadrul unei instituții de învățământ superior de stat sau agreate de stat ori în cadrul unui organism de formare similar. […] Permisul de ședere pentru studii poate fi acordat doar dacă resortisantul străin a fost admis de unitatea de învățământ; admiterea condiționată este suficientă. Nu se solicită să se facă dovada cunoașterii limbii în care are loc formarea în cazul în care cunoștințele lingvistice au fost deja luate în considerare la luarea deciziei de admitere sau în cazul în care se prevede că aceste cunoștințe trebuie dobândite în cadrul măsurilor de pregătire prealabile studiilor. Durata de valabilitate a permisului de ședere pentru studii, la prima atribuire și la reînnoirea acestuia, este de cel puțin un an și nu trebuie să depășească doi ani pentru studiile și pentru măsurile pregătitoare prealabile studiilor; valabilitatea permisului de ședere poate fi prelungită dacă obiectivul de formare urmărit nu a fost încă realizat și poate fi prelungită în continuare într-un termen rezonabil.”

II – **Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare**

16. Doamna Fahimian, resortisant iranian, născută în anul 1985, deține o diplomă de master în domeniul tehnologiei informației, eliberată de Sharif University of Technology (SUT) din Teheran. Această universitate este specializată în tehnică, inginerie și fizică.

17. La 21 noiembrie 2012, aceasta a solicitat Ambasadei Germaniei din Teheran eliberarea unei vize pentru a urma studii de doctorat la Universitatea Tehnică din Darmstadt, Center for Advanced Security Research Darmstadt (Centrul de cercetare avansată în domeniul securității) (CASED), în cadrul proiectului „Sisteme fiabile integrate și mobile”. Cererea a fost însoțită de un certificat de admitere din partea universității, precum și de o scrisoare din partea directorului general al CASED, din 14 noiembrie 2012. Potrivit acestei scrisori, doamna Fahimian „va efectua cercetarea în domeniul securității, în special în cadrul proiectului «Sisteme fiabile integrate și mobile» […] Aspectele cercetării pe care urmează să o efectueze aceasta se întind de la siguranța sistemelor mobile, în special detectarea intruziunilor pe smartphone-uri (telefoane inteligente) până la protocoalele de securitate. Sarcina sa va fi aceea de a găsi noi mecanisme de protecție (sic) eficiente și efective pentru smartphone-uri, în cadrul bine-cunoscutelor restricții de putere limitată, de resurse informatice puține și de lărgime de bandă îngustă”.

18. În plus, CASED i-a oferit doamnei Fahimian o bursă de doctorat care se ridica la valoarea de 1 468 EUR pe lună.

19. Prin decizia din 27 mai 2013, Ambasada Germaniei a respins cererea de viză a doamnei Fahimian. Calea de atac informală formulată de aceasta din urmă („Remonstrationsverfahren”) împotriva acestei decizii a fost sortită eșecului.

20. La 22 noiembrie 2013, doamna Fahimian a introdus o acțiune împotriva guvernului german la instanța de trimitere, prin care solicită în continuare să i se elibereze o viză pentru studii. În ceea ce privește dreptul său de intrare, aceasta se întemeiază pe articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/114. La rândul său, guvernul german consideră că ea reprezintă o amenințare pentru siguranța publică, în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114.

21. Aceasta este procedura în contextul căreia, prin Ordonanța din 14 octombrie 2015, primită la Curte la data de 19 octombrie 2015, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) a adresat următoarele întrebări preliminare:

„1) (a) Articolul 6 alineatul (1) litera (d) din [Directiva 2004/114] trebuie interpretat în sensul că autoritățile competente ale statelor membre dispun, atunci când examinează dacă un resortisant al unei țări terțe care solicită admisia în scopurile stabilite la articolele 7-11 din directivă, trebuie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică, de o marjă de apreciere în temeiul căreia evaluarea autorităților este supusă numai unui control jurisdicțional limitat?

1) (b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 1(a): căror limite juridice le sunt supuse autoritățile competente ale statelor membre atunci când evaluează dacă un resortisant al unei țări terțe, care solicită admisia în scopurile stabilite la articolele 7-11 din [Directiva 2004/114], trebuie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică, în special în raport cu faptele pe care se bazează evaluarea lor și aprecierea acestora?

2) Indiferent de răspunsul la întrebările 1(a) și 1(b): articolul 6 alineatul (1) litera (d) din [Directiva 2004/114] trebuie interpretat în sensul că, într-o situație precum cea de față, în care un resortisant al unei țări terțe, în speță Iran, care a obținut diploma de studii universitare la Universitatea de Tehnologie Sharif (Teheran) din Iran cu specializare în tehnică, inginerie și fizică, a solicitat intrarea în scopul urmării unor studii doctorale în domeniul cercetării securității informatice în cadrul proiectului «Sisteme fiabile integrate și mobile», în special dezvoltarea mecanismelor de protecție efectivă pentru smartphone, statele membre pot refuza admisia pe teritoriul lor pentru motivul că nu ar putea fi exclus ca competențele dobândite în contextul proiectului de cercetare să fie utilizate impropriu în Iran, de exemplu, pentru obținerea de informații confidențiale din țările occidentale, în scopul represiunii interne sau în general în legătură cu încălcarea drepturilor omului?”

22. Doamna Fahimian și guvernele german, belgian, grec, francez, italian și polonez au depus observații scrise, la fel cum a procedat și Comisia Europeană. Doamna Fahimian, guvernele german, grec și francez, precum și Comisia Europeană au prezentat, de asemenea, observații orale în ședința din 20 septembrie 2016.

III – **Analiză**

23. Propunem reformularea celor trei întrebări adresate de instanța de trimitere, în condițiile în care, în cadrul procedurii stabilite la articolul 267 TFUE, este de competența Curții să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată și, în acest scop, Curtea poate extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și mai ales din

motivarea deciziei de trimitere normele și principiile de drept al Uniunii care necesită o interpretare având în vedere obiectul litigiului principal [7].

24. Prin intermediul întrebărilor sale, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să refuze eliberarea unei vize resortisantului unei țări terțe în condiții precum cele din cauza de față atunci când este vorba despre resortisantul unei țări terțe din Iran care a obținut o diplomă universitară de la o instituție enumerată în Regulamentul de punere în aplicare nr. 1202/2014 ca entitate „implicat[ă] în activitățile nucleare sau privind rachete balistice și persoane și entități care acordă sprijin guvernului Iranului” și intenționează să întreprindă un proiect de cercetare într-un stat membru în domeniul securității informatice.

25. În acest sens, instanța de trimitere solicită clarificări cu privire la noțiunea „siguranță publică” în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114, precum și cu privire la întinderea marjei de apreciere de care beneficiază autoritățile naționale competente și, în această privință, cu privire la întinderea controlului jurisdicțional ulterior.

A –*Cu privire la interpretarea Directivei 2004/114*

26. Deoarece această cauză nu reprezintă decât a doua cauză primită de Curte privind interpretarea unei dispoziții a Directivei 2004/114, considerăm că este util să stabilim și să amintim câteva caracteristici esențiale ale acestei directive.

1. Dreptul internațional public și dreptul de intrare

27. Potrivit dreptului internațional public în forma sa actuală, prima intrare în scopul migrației legale reprezintă un domeniu care ține de libertatea totală de apreciere a statului [8]. În mod tradițional, statele nu au nicio obligație în temeiul dreptului internațional în ceea ce privește admisia străinilor și condițiile necesare pentru o astfel de admisie [9]. După cum a precizat avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauza Koushkaki [10], „dacă există un principiu de drept internațional recunoscut ca fiind una dintre manifestările caracteristice ale suveranității de stat, acesta este cel potrivit căruia statele au dreptul să controleze intrarea străinilor pe teritoriul lor”.

28. De altfel, o astfel de suveranitate nu este pusă în discuție de tratatele internaționale referitoare la drepturile omului, care au fost dintotdeauna și în mod tradițional concepute ca garanții în cadrul statelor existente, iar nu pentru circulația transnațională [11]. În mod similar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) susține că, în principiu, statele contractante beneficiază, conform unui principiu de drept internațional bine stabilit și cu respectarea obligațiilor care le revin din tratate, de dreptul de a controla intrarea, șederea și expulzarea străinilor [12]. Este adevărat că aceeași instanță a diminuat puțin importanța acestui principiu în ceea ce privește cele două situații distincte, cea a

7 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014, eco cosmetics și Raiffeisenbank St Georgen (C-119/13 și C-120/13, EU:C:2014:2144, punctul 33), și Hotărârea din 23 aprilie 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257, punctul 43 și jurisprudența citată).

8 — A se vedea Thym, D., „Legal framework for entry and border controls”, în Hailbronner, K., și Thym, D. (eds.), *UE immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, C.H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, la punctul 32.

9 — A se vedea Hailbronner, K., și Gogolin, J., „Aliens”, în Wolfrum, R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, ediția online (http://opil.ouplaw.com/home/EPIL), la punctul 14.

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

11 — A se vedea Hailbronner, K., și Gogolin, J., *loc. cit.*, la punctele 14-22.

12 — Aceasta constituie o jurisprudență constantă. A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Moustaquim împotriva Belgiei din 18 februarie 1991, nr. 12313/86, CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, § 43, și Hotărârea N. împotriva Finlandei din 26 iulie 2005, nr. 38885/02, CE:ECHR:2003:0923DEC003888502, § 158.

nereturnării, în temeiul articolului 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)[13], semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și cea a aspectelor legate de reîntregirea familiei, în temeiul articolului 8 din CEDO[14], însă acest aspect nu modifică principiul general consacrat de dreptul internațional public, descris mai sus.

2. Carta

29. Același lucru este valabil și în ceea ce privește Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care, în contextul liberei circulații, conferă resortisanților țărilor terțe drepturi în două împrejurări specifice. Astfel, articolul 15 alineatul (3) din cartă prevede dreptul la condiții de muncă echivalente celor de care beneficiază cetățenii Uniunii pentru resortisanții țărilor terțe care sunt autorizați să lucreze pe teritoriul statelor membre, în timp ce articolul 45 alineatul (2) din cartă prevede că „[l]ibertatea de circulație și de ședere poate fi acordată, *în conformitate cu tratatele*, resortisanților țărilor terțe *stabiliți legal* pe teritoriul unui stat membru”[15]. Prin urmare, carta admite posibilitatea intrării legale în Uniune, dar nu creează un astfel de drept.

3. Dreptul Uniunii în materie de imigrație

30. În general, dreptul Uniunii în materie de imigrație este indisolubil legat de funcționarea pieței interne, astfel cum este definită la articolul 26 alineatul (2) TFUE[16], în care desființarea frontierelor interne, inclusiv controalele la frontieră, implică în mod obligatoriu necesitatea de a stabili un regim comun privind frontierele externe[17]. Acesta este motivul pentru care articolul 61 litera (a), introdus în Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam[18] și care era aplicabil la momentul adoptării Directivei 2004/114, se referă la controalele la frontierele externe, la azil și la imigrație ca la „măsuri de însoțire” care erau „direct legate” de libera circulație a persoanelor[19].

4. Scopul Directivei 2004/114

31. Directiva 2004/114 trebuie interpretată în acest context.

13 — Aceasta constituie o jurisprudență constantă începând cu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Soering împotriva Regatului Unit din 7 iulie 1989, nr. 14038/88, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punctul 91. A se vedea de asemenea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Chahal împotriva Regatului Unit din 15 noiembrie 1996, nr. 22414/93, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, punctele 73 și 74.

14 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Sen împotriva Țărilor de Jos din 21 decembrie 2001, nr. 31465/96, CE:ECHR:2001:1221JUD003146596, punctul 40, Hotărârea Tuquabo-Tekle și alții împotriva Țărilor de Jos din 1 decembrie 2005, nr. 60665/00, CE:ECHR:2005:1201JUD006066500, punctul 50, și Hotărârea Osman împotriva Danemarcei din 14 iunie 2011, nr. 38058/09, CE:ECHR:2011:0614JUD003805809, punctul 53 și următoarele.

15 — Sublinierea noastră.

16 — În conformitate cu care piața internă cuprinde un spațiu *fără frontiere interne*, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatelor.

17 — Acest lucru nu înseamnă însă că, odată ce un resortisant al unei țări terțe este admis într-un stat membru, acesta are un drept automat de mobilitate. Astfel, directivele adoptate în temeiul articolului 79 TFUE cuprind restricții substanțiale în ceea ce privește mobilitatea în interiorul Uniunii. Cu titlu de exemplu, a se vedea articolul 8 din Directiva 2004/114 care condiționează (încă o dată) mobilitatea de îndeplinirea condițiilor generale și speciale consacrate la articolele 6 și 7 din această directivă.

18 — Care, de altfel, a creat spațiul de libertate, securitate și justiție. Acest lucru s-a datorat transferului acestor aspecte strâns legate de libera circulație a persoanelor de la al treilea pilon (TUE) la primul pilon (TCE). Prin urmare, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, acest spațiu a constituit un spațiu al mai multor piloni, o parte din dispozițiile acestui tratat regăsindu-se în Tratatul CE, iar cealaltă parte în Tratatul UE.

19 — Această formulare a dispărut doar odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009.

32. Întemeiată pe ceea ce reprezintă în prezent, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 79 alineatul (2) TFUE [20], Directiva 2004/114 are ca scop stabilirea „*condițiilor* de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre pe o perioadă care depășește trei luni, pentru studii […]” [21], precum și a „normelor privind *procedurile* de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre în aceste scopuri” [22]. La un nivel mai general, considerentele [23] directivei arată că promovarea mobilității resortisanților țărilor terțe în cadrul Uniunii reprezintă un factor major al promovării Europei în ansamblul său ca un centru mondial de excelență pentru studii și formare profesională [24] și că migrarea în scopurile menționate de directivă reprezintă o formă de îmbogățire reciprocă pentru migranții vizați, țara lor de origine și statul membru gazdă și contribuie la promovarea unei mai bune cunoașteri între culturi [25].

33. Principalul obiectiv al acesteia este interesul Uniunii în atragerea în folosul său de resortisanți calificați ai țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat. Crearea de drepturi pentru resortisanții țărilor terțe care doresc să intre pe teritoriul Uniunii nu reprezintă decât un mijloc de a îndeplini acest obiectiv. Prin urmare, direct spus, Directiva 2004/114 nu este o „directivă referitoare la drepturile omului”, spre deosebire, de exemplu, de dreptul derivat în materie de azil.

5. Obiectivul Directivei 2016/801

34. Pentru a avea o imagine completă, trebuie menționat că, între timp, legiuitorul Uniunii a adoptat Directiva (UE) 2016/801 [26], care reunește obiectul Directivei 2004/114 și pe cel al Directivei 2005/71/CE [27], abrogând în același timp aceste două instrumente juridice de la 24 mai 2018 [28]. Deși Directiva 2016/801 nu este aplicabilă *ratione temporis* cauzei de față, aceasta arată totuși intențiile legiuitorului, așa cum se prezintă acestea în anul 2016.

35. Adoptată de Consiliu și de Parlament la doisprezece ani după adoptarea Directivei 2004/114, Directiva 2016/801 este în mare măsură mai elaborată în ceea ce privește obiectivul său, după cum arată preambulul acesteia. Astfel, considerentele Directivei 2016/801 menționează atragerea de *persoane înalt calificate*, care creează valoarea-cheie a Uniunii, *capitalul uman*, și asigură o *creștere* [29], încurajarea contactelor interpersonale și a mobilității [30], îmbogățirea reciprocă pentru migranții în cauză, țara lor de origine și statul membru în cauză, consolidând totodată legăturile culturale și crescând diversitatea culturală [31], promovarea Uniunii ca spațiu atractiv pentru cercetare, ceea ce trebuie să conducă la o creștere a competitivității și a ratelor de creștere globale ale Uniunii, creând totodată locuri de muncă cu o contribuție mai mare la creșterea PIB-ului [32], precum și sporirea atractivității Uniunii pentru resortisanții țărilor terțe care intenționează să realizeze activități de

20 — Politica comună în domeniul imigrației. Fostul articol 63 alineatele (3) și (4) din Tratatul CE.

21 — A se vedea articolul 1 litera (a) din Directiva 2004/114. Sublinierea noastră.

22 — A se vedea articolul 1 litera (b) din Directiva 2004/114. Sublinierea noastră.

23 — Preambulul unui act comunitar poate preciza conținutul acestuia; a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punctul 17 și jurisprudența citată).

24 — A se vedea considerentul (6) al Directivei 2004/114.

25 — A se vedea considerentul (7) al Directivei 2004/114.

26 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, formare profesională, servicii de voluntariat, programe de schimb de elevi sau proiecte educaționale și muncă au pair (reformare) (JO 2016, L 132, p. 21).

27 — Directiva din 12 octombrie 2005 privind o procedură specială de admisie a resortisanților țărilor terțe în scopul desfășurării unei activități de cercetare științifică (JO 2005, L 289, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 199).

28 — A se vedea articolul 41 din Directiva 2016/801.

29 — A se vedea considerentul (3) al Directivei 2016/801.

30 — A se vedea considerentul (6) al Directivei 2016/801.

31 — A se vedea considerentul (7) al Directivei 2016/801.

32 — A se vedea considerentul (8) al Directivei 2016/801.

cercetare [33]. Totuși, legiuitorul Uniunii nu urmărește să încurajeze un „exod al creierelor” din țările emergente sau în curs de dezvoltare, motiv pentru care, în vederea instituirii unei politici globale în materie de migrație, ar trebui luate, în parteneriat cu țările de origine, măsuri pentru sprijinirea reintegrării cercetătorilor în țările lor de origine [34]. În același timp, Europa în ansamblul său trebuie să fie promovată ca un centru mondial de excelență pentru studii și formare profesională și, în acest scop, condițiile de intrare și de ședere ar trebui să fie îmbunătățite și simplificate [35].

36. Aceasta nu reprezintă deloc „terminologia utilizată în materia drepturilor omului”, ci mai degrabă „descrierea pieței interne”.

6. Dreptul de intrare întemeiat pe Hotărârea Ben Alaya

37. În mod evident, principiul de drept internațional public descris mai sus este mult diminuat în ceea ce privește situațiile din interiorul Uniunii referitoare la piața internă, inclusiv cetățenia, în care Uniunea se aseamănă cu o entitate similară unei entități federale, cu o amplă libertate de circulație a persoanelor. Însă, și în ceea ce privește frontiera externă a Uniunii, dreptul derivat a început să atenueze principiul general de drept internațional public menționat mai sus, așa cum se poate observa în cazul Directivei 2004/114.

38. Cazul Hotărârii Ben Alaya [36] reprezintă un bun exemplu al acestui aspect.

39. Domnul Ben Alaya, un resortisant tunisian născut în Germania, care a părăsit Germania la vârsta de șase ani pentru a locui în Tunisia, a intenționat să se reîntoarcă în Germania după susținerea examenului de bacalaureat pentru a urma studii universitare. Deși a fost acceptat de universitate pentru a studia matematica, autoritățile germane au refuzat să îi elibereze o viză de student, întrucât aveau îndoieli privind motivația acestuia de a urma studiile în Germania, în special având în vedere notele insuficiente obținute anterior, slabele sale cunoștințe de limbă germană și faptul că nu exista nicio legătură între formarea pe care acesta intenționa să o urmeze și cariera preconizată [37]. Foarte important, domnul Ben Alaya îndeplinea condițiile generale și speciale stabilite la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114. În realitate, autoritățile germane au încercat să stabilească condiții suplimentare care nu erau prevăzute în directivă.

40. Acesta a fost contextul specific în care Curtea a interpretat directiva în sensul că, atunci când studenții din țări terțe îndeplinesc condițiile generale și speciale enumerate în mod exhaustiv la articolele 6 și 7 din directiva menționată, trebuie să li se elibereze, în temeiul articolului 12 din directivă, un permis de ședere [38]. Curtea a adăugat că „Directiva 2004/114 recunoaște statelor membre o marjă de apreciere la examinarea cererilor de admisie” [39] care însă privește „numai condițiile prevăzute la articolele 6 și 7 din directiva amintită, precum și, în acest cadru, evaluarea faptelor pertinente pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolele respective și în special dacă motive privind existența unei amenințări la adresa ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice se opun admisiei resortisantului țării terțe” [40].

33 — A se vedea considerentul (11) al Directivei 2016/801.

34 — A se vedea considerentul (12) al Directivei 2016/801.

35 — A se vedea considerentul (14) al Directivei 2016/801.

36 — Hotărârea din 10 septembrie 2014 (C-491/13, EU:C:2014:2187).

37 — A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punctul 16).

38 — *Ibidem*, punctul 27.

39 — *Ibidem*, punctul 33.

40 — *Ibidem.*

41. Prin urmare, domnului Ben Alaya ar fi trebuit să i se elibereze un permis de ședere [41]. Guvernul german nu putea introduce alte condiții suplimentare decât cele enumerate la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114.

42. Prin urmare, cu condiția îndeplinirii condițiilor generale și speciale stabilite la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114, resortisantul unei țări terțe are dreptul de intrare în Uniune. Și totuși, având în vedere marja de apreciere de care dispune un stat membru în stabilirea aspectului dacă sunt îndeplinite condițiile generale și speciale, întinderea unui astfel de drept diferă în mod substanțial de cea a drepturilor care decurg din libera circulație în cadrul pieței interne.

7. Hotărârile Koushkaki și Air Baltic Corporation

43. Alte două hotărâri trebuie menționate în această etapă: Hotărârea Koushkaki [42] privind Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) [43] și Hotărârea Air Baltic Corporation [44] privind Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) [45].

44. Cererea de viză uniformă a domnului Koushkaki, un resortisant iranian, a fost respinsă de autoritățile germane pentru motivul că acesta nu dovedise că dispune de mijloace de subzistență suficiente, atât pentru durata șederii preconizate, cât și pentru întoarcerea în țara sa de origine. O astfel de condiție nu este prevăzută de Codul de vize. Niciunul dintre motivele de refuz al unei vize enumerate la articolul 32 alineatul (1) din Codul de vize nu se aplica. Prin urmare, Curtea a statuat că autoritățile competente ale unui stat membru nu puteau refuza, în urma unei cereri de viză uniformă, să elibereze o astfel de viză unui solicitant decât în cazul în care putea fi invocat în privința acestuia unul dintre motivele pentru respingerea cererii de viză enumerate în Codul de vize [46].

45. În Hotărârea Air Baltic Corporation, Curtea s-a confruntat cu problema dacă reglementarea națională care impune pentru intrarea resortisanților țărilor terțe pe teritoriul unui stat membru condiția ca, la momentul verificării la frontiere, viza valabilă prezentată să fie aplicată în mod necesar pe un document de călătorie valabil, condiție care nu este prevăzută la articolul 5 din Codul frontierelor Schengen, era în conformitate cu Codul frontierelor Schengen. Aplicând prin analogie Hotărârea Koushkaki, Curtea a statuat că lista condițiilor de intrare prevăzute la articolul 5 din Codul frontierelor Schengen era exhaustivă [47].

B – *Cu privire la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114*

46. Deși în cuprinsul întrebărilor de față instanța de trimitere se referă la ordinea publică, la siguranța publică și la sănătatea publică, în opinia noastră, aceste întrebări sunt în mod clar orientate spre noțiunea „siguranță publică”, după cum rezultă și din faptul că în decizia de trimitere preliminară instanța de trimitere se referă numai la noțiunea „siguranță publică” doar atunci când este vorba despre cazul doamnei Fahimian.

41 — *Ibidem*, punctul 35.

42 — Hotărârea din 19 decembrie 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

43 — JO 2009, L 243, p. 1.

44 — Hotărârea din 4 septembrie 2014 (C-575/12, EU:C:2014:2155).

45 — JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5.

46 — Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 63).

47 — A se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155, punctul 62).

47. Guvernul german o consideră pe doamna Fahimian o amenințare pentru siguranța publică, în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114. Acesta își întemeiază opinia pe considerentul că situația de fapt din Iran este o justificare suficient de importantă pentru a se aprecia că există riscul ca competențele dobândite în cadrul proiectului de cercetare întreprins de reclamantă să fie utilizate în mod impropriu în țara de origine a acesteia. Doctoratul avut în vedere într-un domeniu de cercetare sensibil și în legătură cu securitatea ar putea implica dobândirea de cunoștințe care pot fi utilizate în mod impropriu, în scopuri militare și/sau pentru unele măsuri de represiune internă sau, în sens mai general, în legătură cu încălcările drepturilor omului săvârșite în Iran. De asemenea, cunoștințele dobândite în legătură cu sistemele și cu echipamentele de telecomunicații și de servicii de internet, precum și în legătură cu criptarea și cu tehnologia de criptare ar putea fi utilizate în mod impropriu de poliție sau de agențiile de informații pentru a monitoriza populația.

48. Prin urmare, problema care se ridică este dacă astfel de considerații intră sub incidența noțiunii „siguranță publică”, în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114.

1. Cu privire la noțiunea „siguranță publică”

49. Nu există o definiție generală a noțiunii „siguranță publică” la nivelul Uniunii. În principiu, revine unui stat membru sarcina de a defini conținutul noțiunii „siguranță publică”. Așadar, dreptul Uniunii se dovedește util în două etape: în primul rând, în definirea acestui conținut și, în al doilea rând, în raportul dintre persoana vizată și noțiunea „siguranță publică”.

50. Curtea nu tinde să fie prea strictă în prima etapă, atunci când este vorba de definirea noțiunii „siguranță publică”. Curtea susține în mod constant [48], în contextul pieței interne, că „statele membre sunt libere să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, cerințele de ordine publică și de siguranță publică” [49]. Ceea ce este important este faptul că sfera cerințelor nu poate fi stabilită unilateral de fiecare stat membru fără exercitarea unui control din partea instituțiilor Uniunii [50]. În plus, în ceea ce privește noțiunea „ordine publică”, în temeiul articolului 7 alineatul (4) [51] din Directiva 2008/115/CE [52], Curtea a folosit aceeași formulă [53].

48 — A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, punctul 32 și jurisprudența citată).

49 — A se vedea Hotărârea din 22 mai 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 23 și jurisprudența citată).

50 — *Ibidem*.

51 — „În cazul existenței unui risc de sustragere sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile”.

52 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98).

53 — A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 48).

51. Noțiunea „siguranță publică” este menționată în contextul tuturor libertăților pieței interne, inclusiv în Directiva 2004/38/CE [54], care prevede normele privind libera circulație și cetățenia în contextul liberei circulații [55], ca motiv de justificare pentru a deroga de la libera circulație [56]. În plus, Curtea a admis recent o excepție legată de noțiunea de siguranță publică, în cadrul normelor tratatului privind cetățenia Uniunii, susținând, în Hotărârea CS, că „articolul 20 TFUE nu afectează posibilitatea statelor membre de a invoca o excepție legată, printre altele, de menținerea ordinii publice și a siguranței publice” [57].

52. În acest context, Curtea a afirmat în mod repetat că noțiunea de siguranță publică „acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă” [58], ceea ce poate conduce la „atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare” [59]. În plus, Curtea a susținut, de asemenea, că noțiunea „siguranță publică” cuprinde lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat [60], combaterea exploatării sexuale a copiilor [61], precum și lupta împotriva terorismului [62].

53. Având în vedere o interpretare atât de amplă, nu ne-am opune includerii preocupărilor germane în sfera noțiunii „siguranță publică”. Principala preocupare a autorităților germane pare a fi faptul că doamna Fahimian va difuza cunoștințele sale în scopuri militare, odată ce aceasta se va întoarce în Iran. Prin urmare, aspectele privind siguranța relațiilor externe și internaționale ale unui stat membru trebuie să intre sub incidența noțiunii „siguranță publică”. Trebuie amintit că Codul de vize se referă în mod specific la o „amenințare pentru [...] relațiile internaționale ale unuia din statele membre” [63], ca motiv de respingere a unei cereri de viză. În opinia noastră, lipsa unei astfel de formulări în cuprinsul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 nu înseamnă că, atunci când stabilește siguranța publică, un stat membru nu poate recurge la considerente referitoare la relațiile internaționale.

54 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77); a se vedea articolul 1 litera (c), articolul 15 alineatul (1), articolele 27 și 28, articolul 30 alineatul (2), articolul 31, articolul 32 alineatul (1) și articolul 33 alineatul (2).

55 — În consecință, temeiurile juridice ale acestei directive se găsesc în capitolele privind cetățenia (articolele 18 și 21 TFUE), libera circulație a lucrătorilor (articolul 46 TFUE), libertatea de stabilire (articolul 50 TFUE) și libera prestare a serviciilor (articolul 59 TFUE).

56 — Libera circulație a mărfurilor (articolul 36 TFUE), libera circulație a lucrătorilor [articolul 45 alineatul (3) TFUE], dreptul de stabilire [articolul 52 alineatul (1) TFUE], libera prestare a serviciilor [articolele 56 și 61 și articolul 52 alineatul (2) TFUE], libera circulație a capitalurilor [articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE]. O referire la aceste noțiuni există și în articolul 202 TFUE, temeiul juridic al actelor Uniunii în domeniul liberei circulații a lucrătorilor din țările și teritoriile de peste mări.

57 — A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctul 36), care este, așadar, ulterioară Concluziilor noastre prezentate în cauzele conexate Rendón Marín și CS (C-165/14 și C-304/14, EU:C:2016:75); a se vedea punctul 140 și următoarele din concluziile noastre.

58 — Cu titlu de exemplu, a se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctul 39 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Rendón Marín și CS (C-165/14 și C-304/14, EU:C:2016:75, la punctul 170). Hotărârea CS privea cetățenia, însă expresia își are originile în libertățile pieței interne și se recurge la ea în cadrul tuturor acestor libertăți.

59 — A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctul 39).

60 — A se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctele 45 și 46).

61 — A se vedea Hotărârea din 22 mai 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 28).

62 — A se vedea Hotărârea din 26 noiembrie 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, punctele 12 și 35).

63 — A se vedea articolul 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize.

2. Cu privire la marja de apreciere de care dispune guvernul german [64] în stabilirea unei „amenințări” pentru siguranța publică

54. Pot însă autoritățile germane să susțină în mod valabil, în cea de a doua etapă, că o „consideră” pe doamna Fahimian „o amenințare” pentru ordinea publică, în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114? Cu alte cuvinte, cât de largă este marja de apreciere de care dispun autoritățile germane?

55. În cadrul libertăților pieței interne, atunci când statele membre pot restrânge circulația internă pentru motive de siguranță publică, astfel de motive sunt concepute ca *excepție* de la regula generală a liberei circulații. Potrivit normelor în materie de liberă circulație, noțiunea „siguranță publică” trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză, ceea ce înseamnă că condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri și implică, în plus, faptul că conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății [65]. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală [66]. Trebuie să existe „o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății” [67].

56. Astfel de considerații sunt pe deplin adecvate în contextul pieței interne. Este de înțeles că excepțiile de la normele în materie de liberă circulație sunt interpretate în sens strict. Normele în materie de liberă circulație sunt și continuă să fie piatra de temelie a întregului proiect de integrare și comportă o importanță constituțională.

57. Însă, în ceea ce privește articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114, trebuie adoptată o altă abordare. Jurisprudența menționată mai sus nu trebuie transpusă ca atare regimului Uniunii privind frontierele externe, după cum vom evidenția în continuare.

58. În primul rând, formularea excepțiilor privind piața internă este diferită de cea a articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114. Articolul 6 alineatul (1) litera (d) din directivă prevede că un resortisant al unei țări terțe care solicită să fie admis în scopurile prevăzute la articolele 7-11 „nu este considerat” o amenințare pentru, printre altele, siguranța publică. În opinia noastră, utilizarea expresiei „este considerat” implică un mai mare grad de libertate acordat statului membru în cauză, atunci când acesta realizează evaluarea. Noțiunea „amenințare” nu este clasificată astfel cum este clasificată în contextul liberei circulații. Nu se utilizează expresia „reală, prezentă și suficient de gravă” în raport cu o amenințare. În consecință, în opinia noastră, nivelul unei amenințări pentru siguranța publică este mult mai redus decât în contextul liberei circulații.

59. În al doilea rând, împrejurarea de a nu fi considerat o amenințare pentru siguranța publică nu constituie o excepție de la un drept de intrare respectat pe scară largă, ci doar o *condiție* negativă pentru exercitarea unui drept de intrare. Prin urmare, contextul este pur și simplu unul diferit față de cel al pieței interne și al aspectelor din cadrul acesteia. Contextul specific al dreptului Uniunii în materie de imigrație implică faptul că un resortisant al unei țări terțe nu beneficiază de aceleași drepturi ca un resortisant al unui stat membru, respectiv ca un cetățean al Uniunii [68].

64 — Spre deosebire de dreptul Uniunii, dreptul administrativ german face distincția între ceea ce se numește *Beurteilungsspielraum* și ceea ce se numește *Ermessen*. În timp ce prima noțiune se referă la cerințele materiale ale unei norme, cea din urmă se aplică numai la nivelul efectelor juridice, odată ce o normă este respectată („Rechtsfolgenseite”). Această distincție nu are însă nicio relevanță pentru cauza în discuție, având în vedere că dreptul Uniunii nu aplică o astfel de distincție, motiv pentru care noțiunea „marjă de apreciere” din jurisprudența Curții este uneori menționată drept „Beurteilungsspielraum” și uneori drept „Ermessen”.

65 — A se vedea articolul 27 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/38 care este considerată a codifica jurisprudența anterioară a Curții cu privire la libertățile consacrate de tratat.

66 — A se vedea articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

67 — *Ibidem.*

68 — Un raționament asemănător este prezentat în lucrarea cu caracter juridic scrisă de Hailbronner, K., și Thym, D., „Constitutional framework and principles for interpretation”, în Hailbronner, K., și Thym, D. (eds.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, C.H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, la punctul 20.

60. În al treilea rând, procesul legislativ în special al articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 oferă informații valoroase în sprijinul argumentului nostru. Directiva 2004/114 a fost adoptată la foarte scurt timp după Directiva 2004/38[69]. Diferența evidentă în formularea descrisă mai sus nu putea fi decât intenționată. Astfel, propunerea inițială a urmărit să alinieze formularea utilizată în ambele directive. În două cazuri, această formulare a cuprins fraza „motivele de ordine publică sau de siguranță publică se întemeiază exclusiv pe conduita resortisantului țării terțe în cauză”[70]. Consiliul a decis să nu adopte această terminologie[71].

61. În sfârșit, trebuie amintit că Directiva 2004/114 se întemeiază pe articolul 79 TFUE (fostul articol 63 CE), care figurează în titlul V partea a treia din Tratatul FUE. Acest titlu cuprinde articolul 72 TFUE, în conformitate cu care „[p]rezentul titlu nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne”. Chiar dacă semnificația exactă a acestei dispoziții nu este în întregime clară la prima vedere, aceasta indică o diferență între ordinea publică și siguranța prevăzută de dreptul în materie de liberă circulație și de cel în materie de imigrație[72].

62. Aceasta ne conduce la întrebarea cât de largă este marja de apreciere a autorităților germane și ce li se poate pretinde acestora într-un caz precum cel în discuție. Ceea ce instanța de trimitere urmărește să afle este dacă această „largă marjă de apreciere” implică faptul că este suficient ca autoritățile germane să fi stabilit (1) că Doamna Fahimian este resortisant iranian, (2) că aceasta și-a obținut diploma la universitatea SUT, (3) că SUT este clasificată drept o instituție care sprijină guvernul iranian în anexa IX la Regulamentul nr. 267/2012[73] și (4) că domeniul de cercetare pe care și l-a propus aceasta face parte din domeniul securității informatice.

63. În Hotărârea Ben Alaya, Curtea a statuat că, în ceea ce privește condițiile stabilite la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114, statele membre ar putea „folosi o anumită marjă de apreciere în cadrul examinării cererilor de admisie”[74]. O astfel de marjă de apreciere privește evaluarea faptelor pertinente pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile stabilite la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114[75].

69 — Directiva 2004/38 datează din 29 aprilie 2004, în timp ce Directiva 2004/114 a fost adoptată la 13 decembrie 2004.

70 — În cazul dispozițiilor privind „condițiile generale” referitoare la condițiile de intrare și de ședere prevăzute în proiectul de articol 5 alineatul (1) litera (c) și în cazul dispozițiilor privind „retragerea permiselor” prevăzute în proiectul de articol 15 alineatul (2). A se vedea Propunerea Comisiei de directivă a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru studii, formare profesională sau servicii de voluntariat, COM(2002) 548 final, la punctul 26 și, respectiv, la punctul 30.

71 — Acest fapt s-a datorat unei propuneri a grupului de lucru relevant al Consiliului. A se vedea „Outcome of proceedings, Working Party on Migration and Expulsion – Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service”, Bruxelles, 28.11.2003, 1513/03 MIGR 103, p. 9.

72 — Acest punct de vedere este adoptat și de Hailbronner, K., și 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”, în Hailbronner, K., și Thym, D. (eds.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, articolul 6, punctul 7. Punctul de vedere contrar exprimat în lucrările juridice este acela că nu există nicio indicație în textul sau în preambulul Directivei 2004/114 în legătură cu articolul 72 TFUE, ceea ce, potrivit acestui punct de vedere, înseamnă că „o interpretare restrictivă a excepției referitoare la ordinea publică ar consolida obiectivul legislației de a atrage studenți pe teritoriul Uniunii”; a se vedea Peers, S., în Peers, S., Guild, E., Acosta Arcarazo, D. Groenendijk, K., Moreno-Lax, V. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition, Volume 2: EU Immigration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012, capitolul 7, p. 202.

73 — Și care, în plus, este enumerată ca fiind o astfel de entitate în secțiunea I punctul 161 din anexa la Regulamentul de punere în aplicare nr. 1202/2014.

74 — A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punctul 33).

75 — *Ibidem.*

64. Acum nouă luni, în Marea Cameră, Curtea le-a acordat statelor membre care examinează cererile de viză o „*largă* marjă de apreciere”[76] atunci când este vorba despre aplicarea articolului 21 alineatul (1), a articolului 32 alineatul (1) și a articolului 35 alineatul (6) din Codul de vize. Potrivit Curții, acest lucru privește „evaluarea faptelor pertinente pentru a stabili dacă motivele enunțate la [articolul 32 alineatul (1) și la articolul 35 alineatul (6) din Codul de vize] împiedică eliberarea vizei solicitate”[77].

65. Pe baza acestui aspect, ce se poate aștepta de la autoritățile germane?

66. În primul rând, un stat membru trebuie să verifice, să stabilească și să investigheze cu atenție și în mod cuprinzător toate faptele relevante pentru a fi în măsură să ia o decizie în cunoștință de cauză. În acest context, am dori de asemenea să menționăm considerentul (14) al Directivei 2004/114, în conformitate cu care trebuie să existe „o evaluare a faptelor”.

67. În acest context, trebuie însă reamintit că o serie de elemente de fapt pe care se bazează un stat membru într-un caz precum cel în discuție se află în afara competenței sale jurisdicționale și chiar în afara teritoriului Uniunii. Evident că acest lucru face și mai dificilă situația pentru un stat membru și trebuie luat în considerare în mod corespunzător. Pentru guvernul german este mult mai dificilă stabilirea faptelor legate de Iran decât a celor legate de Germania sau de alt stat membru. În plus, orice evaluare realizată în legătură cu o dezvoltare viitoare este de o inerentă complexitate[78]. Un astfel de proces de luare a deciziilor implică în mod necesar întemeierea într-o oarecare măsură pe o evaluare a riscului evenimentului viitor. Prin urmare, există o considerabilă „marjă de apreciere referitoare la «constatarea faptelor»”[79] de care dispune un stat membru atunci când este vorba de evaluarea articolelor 6 și 7 din Directiva 2004/114.

68. În al doilea rând, deși nivelul relativ crescut al conduitei personale în cadrul liberei circulații[80] nu se aplică, trebuie să existe o legătură între persoana fizică și măsura luată. Orice altă măsură ar echivala cu o formă de interdicție generală care conduce arareori la un drept de intrare pentru un resortisant al unei țări terțe în temeiul Directivei 2004/114. Prin urmare, o autoritate națională trebuie să furnizeze în mod convingător elemente concrete cu privire la motivul pentru care persoana în cauză este considerată o amenințare pentru siguranța publică.

69. În plus, cu cât situația este mai sensibilă, cu atât mai puține circumstanțe personale trebuie să fie furnizate pentru a justifica o amenințare pentru siguranța publică.

70. În sfârșit, un stat membru trebuie să realizeze o comparație cuprinzătoare a intereselor sale cu interesele Uniunii referitoare la intrare, respectiv atragerea de studenți înalt calificați pentru a întreprinde activități de cercetare pe teritoriul Uniunii în raport cu aspectele legate de siguranță.

71. Deși, în mod evident, este de competența instanței de trimitere să stabilească dacă autoritățile germane au respectat aceste cerințe, avem impresia că au acționat în limita marjei de apreciere de care dispun.

76 — A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctele 60, 61 și 63 și dispozitivul). Sublinierea noastră.

77 — *Ibidem*, punctul 60.

78 — Chiar dacă trebuie să se admită că aceeași dificultate există și în cadrul normelor în materie de liberă circulație, atunci când un stat membru nu poate restrânge libera circulație ca sancțiune pentru ceea ce a făcut o persoană, ci doar pentru ceea ce se suspectează că el sau ea va face în viitor.

79 — În formularea atrăgătoare utilizată de Hailbronner, K., și 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”, în Hailbronner, K., și Thym, D. (eds.), *UE immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, C.H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, articolul 5, punctul 15.

80 — În temeiul articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, măsurile luate de statele membre se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. O astfel de conduită trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

C –Cu privire la controlul jurisdicțional

72. O largă marjă de apreciere presupune un control jurisdicțional limitat. În caz contrar, aplicarea marjei de apreciere ar fi compromisă, iar sistemul judiciar ar îndeplini atribuțiile sistemului executiv. După cum reiese din modul în care este formulată prima întrebare litera (a)[81], instanța de trimitere este pe deplin conștientă de acest lucru.

73. Și totuși, trebuie să fie disponibil un control jurisdicțional.

74. În temeiul articolului 18 alineatul (4) din Directiva 2004/114, în cazul în care o cerere este respinsă sau un permis de ședere eliberat în conformitate cu prezenta directivă este retras, persoana vizată are dreptul la o cale de atac judiciară în fața autorităților statului membru vizat.

75. Contrar propunerii inițiale a Comisiei[82], dreptul la o cale de atac nu se mai referă la „instanțele" statului membru vizat. Prin urmare, s-ar putea pune întrebarea dacă directiva impune sau nu impune o cale de atac judiciară și dacă excluderea unei căi de atac judiciare la nivel național este în conformitate cu directiva sau chiar cu articolul 47 din cartă și cu principiile generale ale dreptului Uniunii[83]. Am avea îndoieli că o astfel de excludere ar fi posibilă, în contextul formulării clare a articolului 47 din cartă utilizate în scopul de a prevedea o cale de atac eficientă pentru orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate.

76. Însă nu aceasta este problema aferentă cauzei în discuție, având în vedere că o astfel de cale de atac există în Germania. După cum arată trimiterea preliminară, există o procedură judiciară prevăzută la nivel național. În plus, controlul jurisdicțional al deciziilor luate de autoritățile administrative tinde să fie foarte consistent în Germania, în sensul că instanțele au competența deplină de a examina astfel de decizii[84]. O asemenea competență este însă limitată în cazurile în care autoritățile administrative beneficiază de o marjă de apreciere[85].

77. Calea de atac, care este, în principiu, reglementată de dreptul procedural intern, în cadrul autonomiei procedurale, trebuie să fie eficientă.

78. Deși judecătorul național poate determina numai dacă marja de apreciere exercitată de statul membru a fost depășită, el trebuie totuși să fie în măsură să examineze toate aspectele procedurale, precum și elementele materiale ale deciziei. O cale de atac eficientă impune ca judecătorul național să fie în măsură să evalueze dacă autoritățile au respectat cerințele stabilite mai sus, și anume dacă acestea au stabilit și au investigat toate faptele pertinente, precum și motivele pentru care această persoană este considerată o amenințare pentru siguranța publică.

79. În această privință, dacă astfel se prezintă situația, guvernul german susține și că previziunile unui stat membru într-o materie aflată în discuție se bazează adesea pe informații care pot fi făcute publice numai într-un mod limitat pentru a nu pune în pericol sursele de informare sau interesele de politică externă ale statelor membre. În acest sens, menționăm Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia[86], în care Curtea indică ea însăși jurisprudența relevantă a

81 — „[…] de o marjă de apreciere în temeiul căreia evaluarea autorităților este supusă numai unui control jurisdicțional limitat".

82 — A se vedea proiectul de articol 20 alineatul (3) din Propunerea Comisiei de directivă a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru studii, formare profesională sau servicii de voluntariat, COM(2002) 548 final, la punctul 40.

83 — A se vedea Hailbronner, K., și 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", în Hailbronner, K., și Thym, D. (eds.), *UE immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, C.H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, articolele 18-21, la punctul 8.

84 — În special în comparație cu alte sisteme juridice naționale, a se vedea von Danwitz, Th., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2008, p. 589 și următoarele.

85 — Fie sub forma unui „Beurteilungsspielraum", fie sub forma unui „Ermessen". A se vedea de asemenea von Danwitz, Th., *loc. cit.*

86 — Hotărârea din 3 septembrie 2008 (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461).

CEDO [87], în sensul că „[…] revine instanței comunitare sarcina de a pune în aplicare, în cadrul controlului jurisdicțional pe care îl exercită, tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime de securitate în privința naturii și surselor informațiilor care au fost luate în considerare pentru adoptarea actului vizat și, pe de altă parte, a necesității de a acorda justițiabilului în suficientă măsură beneficiul normelor de procedură” [88].

IV – **Concluzie**

80. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) după cum urmează:

„1) Atunci când autoritatea unui stat membru stabilește dacă un resortisant al unei țări terțe este considerat o amenințare pentru siguranța publică în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat, în limitele marjei largi de apreciere de care dispune, aceasta

— verifică, stabilește și investighează în mod cuprinzător toate faptele relevante;

— furnizează informații concrete cu privire la motivul pentru care o persoană este considerată o amenințare pentru siguranța publică și

— întreprinde o comparație cuprinzătoare de conciliere a tuturor intereselor relevante.

Într-o astfel de situație, controlul jurisdicțional se limitează la verificarea aspectului dacă limitele unei astfel de marje de apreciere au fost respectate.

2) Unui stat membru nu i se interzice prin articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 să refuze eliberarea unei vize resortisantului unei țări terțe care a obținut o diplomă universitară de la o instituție enumerată într-un regulament al Consiliului ca entitate implicată în activitățile nucleare sau privind rachete balistice și persoane și entități care acordă sprijin guvernului unei țări terțe și care intenționează să întreprindă un proiect de cercetare în acel stat membru, atunci când autoritățile respectivului stat membru au stabilit că există un risc ca acel resortisant al unei țări terțe să utilizeze în mod impropriu cunoștințele dobândite în respectivul stat membru în scopuri care constituie o amenințare pentru siguranța internă sau externă a statului membru.”

87 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Chahal împotriva Regatului Unit din 15 noiembrie 1996, nr. 22414/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 131.

88 — A se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 344).