Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de abril de 2017 * [i]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2004/114/CE — Artigo 6.º, n.º 1, alínea d) — Condições de admissão de nacionais de países terceiros — Recusa de admissão — Conceito de 'ameaça para a segurança pública' — Margem de apreciação»

No processo C-544/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), por decisão de 14 de outubro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de outubro de 2015, no processo

Sahar Fahimian

contra

Bundesrepublik Deustschland,

sendo interveniente:

Stadt Darmstadt,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras e E. Regan (relator), presidentes de secção, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de setembro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de S. Fahimian, por P. von Auer, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por J. Möller e T. Henze, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo belga, por C. Pochet e M. Jacobs, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Governo francês, por D. Colas, F. X. Bréchot e E. Armoët, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de novembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado (JO 2004, L 375, p. 12).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Sahar Fahimian à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), a respeito da recusa de visto à interessada para efeitos de estudos.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2004/114

3 Os considerandos 6, 7, 14, 15 e 24 da Diretiva 2004/114 enunciam:

«(6) Um dos objetivos da Comunidade no domínio da educação consiste em promover a Europa no seu conjunto, enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional. Promover a mobilidade dos nacionais de países terceiros para a Comunidade, para efeitos de estudos, constitui um elemento-chave desta estratégia. A aproximação das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de residência é um dos seus elementos integrantes.

(7) As migrações para os efeitos enunciados na presente diretiva, por princípio temporárias e independentes da situação do mercado de trabalho no país de acolhimento, constituem uma forma de enriquecimento recíproco para os migrantes que delas beneficiam, para o seu país de origem e para o Estado-Membro de acolhimento, contribuindo para a promoção da compreensão intercultural.

[…].

(14) A admissão para os efeitos enunciados na presente diretiva pode ser recusada por motivos devidamente justificados. Em particular, poderá ser recusada se um Estado-Membro considerar, com base numa avaliação dos factos, que o nacional de país terceiro em causa representa uma

potencial ameaça para a ordem pública ou a segurança pública. O conceito de ordem pública pode abranger uma condenação por prática de crime grave. Neste contexto, cabe assinalar que os conceitos de ordem e segurança pública abrangem os casos em que o nacional de um país terceiro pertença ou tenha pertencido a uma associação que apoie o terrorismo, apoie ou tenha apoiado uma associação desse tipo, ou tenha ou tenha tido aspirações de caráter extremista.

(15) Caso haja dúvidas a respeito dos fundamentos do pedido de admissão, os Estados-Membros deverão poder exigir todas as provas necessárias à apreciação da sua coerência, em função concretamente dos estudos que o requerente se propõe efetuar, a fim de combater a utilização abusiva e indevida do procedimento estabelecido na presente diretiva.

[…]

(24) Dado que os objetivos da presente diretiva, nomeadamente determinar as condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, devido à sua dimensão ou efeitos, ser melhor alcançados ao nível comunitário, a Comunidade pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado nesse artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir esses objetivos.»

4 Nos termos do artigo 1.º desta diretiva:

«A presente diretiva tem por objeto definir:

a) As condições de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros por um período superior a três meses, para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado;

b) As regras respeitantes aos procedimentos de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros para os referidos efeitos.»

5 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 1, que esta se aplica designadamente «aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para efeitos de estudos».

6 O capítulo II da Diretiva 2004/114 diz respeito às «Condições de admissão». É composto pelos artigos 5.° a 11.° O artigo 5.º tem a seguinte redação:

«A admissão dos nacionais de países terceiros ao abrigo da presente diretiva fica sujeita à verificação de provas documentais que demonstrem que essas pessoas preenchem as condições previstas no artigo 6.º e, consoante a categoria em causa, nos artigos 7.° a 11.°»

7 O artigo 6.º desta diretiva dispõe:

«1. Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para os efeitos previstos nos artigos 7.° a 11.° devem:

a) apresentar um documento de viagem válido, nos termos da legislação nacional. Os Estados-Membros podem exigir que o período de validade do documento de viagem cubra pelo menos a duração prevista da estadia;

b) no caso de serem menores de idade nos termos da legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento, apresentar uma autorização parental para a estadia prevista;

c) dispor de um seguro de doença para todos os riscos habitualmente cobertos em relação aos nacionais do Estado-Membro em questão;

d) não ser considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública;

e) se o Estado-Membro em causa o exigir, apresentar prova do pagamento da taxa fixada para o tratamento do pedido, nos termos do artigo 2[0].° da presente diretiva.

2. Os Estados-Membros deverão facilitar o processo de admissão dos nacionais de países terceiros referidos nos artigos 7.° a 11.° que participem em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia ou no seu interesse.»

8 Os artigos 7.° a 11.° da referida diretiva respeitam às condições específicas de admissão aplicáveis aos estudantes do ensino superior e secundário, aos estagiários não remunerados e aos voluntários assim como à mobilidade dos estudantes. O seu artigo 7.º, sob a epígrafe «Condições específicas aplicáveis aos estudantes do ensino superior», dispõe, no seu n.º 1:

«Para além das condições gerais referidas no artigo 6.º, os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para efeitos de estudos deverão:

a) ter sido aceites por um estabelecimento de ensino superior para efetuar um programa de estudos;

b) fornecer a prova solicitada por um Estado-Membro de que disporão durante a sua estadia de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estudos e de regresso. Os Estados-Membros tornarão público o montante mínimo dos recursos mensais exigidos para efeitos da presente disposição, sem prejuízo do exame individual de cada caso;

c) se o Estado-Membro o exigir, apresentar provas de que possuem conhecimentos suficientes da língua do programa de estudos frequentado;

d) se o Estado-Membro o exigir, apresentar prova do pagamento das propinas exigidas pelo estabelecimento.»

9 Nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2004/114:

«1. Será emitida uma autorização de residência para o estudante do ensino superior por um período igual ou superior a um ano, renovável se o seu titular continuar a preencher as condições estabelecidas nos artigos 6.° e 7.° Se a duração do programa de estudos for inferior a um ano, a autorização de residência deverá cobrir o período de estudos.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 16.º, uma autorização de residência poderá não ser renovada ou ser retirada no caso de o seu titular:

a) não respeitar os limites impostos ao acesso a atividades económicas, nos termos do artigo 17.º da presente diretiva;

b) não progredir de forma aceitável nos seus estudos, em conformidade com a legislação ou com a prática administrativa nacional.»

10 O artigo 18.º desta diretiva, sob a epígrafe «Garantias processuais e transparência», prevê, nos seus n.os 2 e 4:

«2. Se as informações fornecidas em apoio do pedido forem insuficientes, a análise do pedido poderá ser suspensa e as autoridades competentes indicarão ao requerente as informações suplementares necessárias.

[…].

4. Se um pedido for rejeitado ou se for retirada uma autorização de residência, emitida em conformidade com a presente diretiva, a pessoa interessada terá o direito de interpor recurso perante as autoridades do Estado-Membro em causa.»

Regulamento (UE) n.º 267/2012

11 O artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1263/2012 do Conselho, de 21 de dezembro de 2012 (JO 2012, L 356, p. 34) (a seguir «Regulamento n.º 267/2012»), prevê o congelamento dos fundos e dos recursos económicos das pessoas, das entidades e dos organismos cuja lista consta do Anexo IX deste regulamento, que foram reconhecidos como sendo «outras pessoas, entidades ou organismos que prestam apoio, designadamente apoio material, logístico ou financeiro, ao Governo do Irão e entidades por eles detidas ou controladas ou pessoas e entidades a eles associadas».

12 Este anexo foi objeto de várias alterações devido, designadamente, à adoção de medidas restritivas adicionais. Na sua versão alterada pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1202/2014 do Conselho, de 7 de novembro de 2014 (JO 2004, L 325, p. 3), inclui, no título I, B, relativo às pessoas e entidades implicadas em atividades nucleares ou atividades associadas aos mísseis balísticos bem como às pessoas e às entidades que prestam apoio ao Governo do Irão, a Sharif University of Technology (Universidade de Tecnologia de Sharif) (Irão) (a seguir «SUT»).

13 Os fundamentos para a inclusão da SUT na lista em causa são os seguintes:

«A [SUT] tem uma série de acordos de cooperação com organizações governamentais iranianas designadas pela ONU e/ou pela UE, com atividades nos domínios militar ou afins, em particular a produção e aquisição de mísseis balísticos. Contam-se entre eles: um acordo com a Aerospace Industries Organisation (designada pela UE), nomeadamente para a produção de satélites; um acordo de cooperação com o Ministério iraniano da Defesa e o Corpo dos Guardas da Revolução Iraniana (CGRI) em competições de barcos inteligentes, e um acordo mais vasto com a Força Aérea do CGRI, que abrange o desenvolvimento e o reforço das relações, da cooperação estratégica e organizativa desta universidade;

esta universidade é parte num acordo entre seis universidades que dá apoio ao Governo do Irão através da investigação em matéria de defesa, ministrando igualmente cursos superiores de engenharia especializada em veículos aéreos não tripulados, concebidos em colaboração com o Ministério da Ciência. No seu conjunto, estes acordos demonstram uma colaboração significativa com o Governo do Irão nos domínios militar ou afins, a qual constitui um apoio ao Governo do país.»

Direito alemão

14 A Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Lei sobre a permanência, o trabalho e a integração dos estrangeiros no território federal), na sua versão de 25 de fevereiro de 2008 (BGBl. I, p. 162) (a seguir «AufenthG») dispõe, no n.º 1 do seu § 4, sob a epígrafe «Exigência de um título de residência»:

«Para entrar e permanecer no território federal, os estrangeiros devem requerer um título de residência […]. Os títulos de residência são concedidos sob a forma de:

(1) um visto nos termos do § 6, n.º 1, ponto 1, e n.º 3, da presente lei;

[…]»

15 O § 6 da AufenthG, sob a epígrafe «Visto», prevê, no seu n.º 3:

«As estadas de longa duração carecem de visto para o território federal (visto nacional), emitido antes da entrada no território. A sua emissão rege-se pelas disposições em vigor aplicáveis em matéria de títulos de residência temporária, de cartão azul UE, de títulos de residência permanente para exercício de atividade profissional e de títulos de residência de longa duração UE. […]»

16 O § 16 da AufenthG, sob a epígrafe «Estudos, cursos de línguas, escolaridade», dispõe, no seu n.º 1:

«Pode ser concedido a um estrangeiro um título de residência para efeitos de estudos num estabelecimento de ensino superior estatal ou reconhecido pelo Estado, ou ainda num estabelecimento de ensino comparável. […].º título de residência para prosseguir estudos só pode ser concedido se o nacional estrangeiro tiver sido admitido pelo estabelecimento de ensino, sendo suficiente uma admissão condicional. Não é exigida prova de conhecimento da língua em que a formação é ministrada se os conhecimentos linguísticos já tiverem sido tomados em consideração para a decisão de admissão ou se estiver prevista a sua aquisição no âmbito das medidas preparatórias dos estudos. Na primeira atribuição e por ocasião da renovação, a validade do título de residência para prosseguir estudos é de, pelo menos, um ano, não devendo exceder dois anos para os estudos e as respetivas medidas preparatórias; pode ser prorrogada caso o objetivo da formação prosseguida ainda não tenha sido alcançado e o possa ser dentro de um prazo razoável.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

17 S. Fahimian, nascida em 1985, é nacional iraniana. Resulta da decisão de reenvio que esta última é titular de um diploma de Mestrado em Ciências de Tecnologias de Informação emitido pela SUT. Esta universidade ministra uma formação especializada em Tecnologia, em Engenharia e em Física.

18 Em 21 de novembro de 2012, S. Fahimian requereu na Embaixada da República Federal da Alemanha em Teerão a emissão de um visto para seguir um programa de doutoramento na Technische Universität Darmstadt (Universidade de Tecnologia de Darmstadt, Alemanha), no Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (Centro de Investigação Avançada no Domínio da Segurança de Darmstadt), no âmbito do projeto «Sistemas fiáveis incorporados e móveis».

19 S. Fahimian anexou ao seu pedido uma prova da sua admissão nesta universidade e uma carta do diretor executivo do Center for Advanced Security Research Darmstadt, com data de 14 de novembro de 2012. O projeto de investigação de S. Fahimian é apresentado nesta carta como tendo por objeto «a segurança de sistemas móveis, especificamente, a deteção de intrusões em *smartphones*, e os protocolos de segurança». O diretor executivo expõe igualmente que a função conferida a S. Fahimian neste

projeto consiste em «descobrir novos mecanismos de proteção eficazes e eficientes para *smartphones*, atendendo às bem conhecidas restrições de consumo de energia, de recursos informáticos e de banda larga».

20 Para financiar o seu programa de doutoramento, S. Fahimian obteve uma bolsa de doutoramento do referido centro de investigação.

21 No seguimento do indeferimento, em 27 de maio de 2013, do seu pedido de visto, S. Fahimian interpôs recurso gracioso que também foi indeferido através de uma decisão de 22 de outubro de 2013.

22 Em 22 de novembro de 2013, interpôs recurso desta decisão de indeferimento no órgão jurisdicional de reenvio, destinado a obter a concessão do visto pedido. Este órgão jurisdicional salienta que as partes estão em desacordo quanto à questão de saber se existem motivos de segurança pública, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, que impeçam a admissão de S. Fahimian no território alemão.

23 Resulta da decisão de reenvio que a recorrida no processo principal defende que a situação no Irão justifica o receio de que os conhecimentos adquiridos por S. Fahimian no âmbito da sua permanência para efeitos de estudos sejam, posteriormente, redirecionados no seu país de origem. Segundo esta parte, o Governo iraniano desenvolve, há muito tempo, um projeto informático de grande dimensão através do qual procura obter acesso a informações confidenciais nos países ocidentais. A referida parte expõe que os piratas informáticos procuram essencialmente dados sensíveis dos setores aeronáutico e aeroespacial, bem como da indústria de armamento. Segundo as declarações de peritos em segurança, os ataques informáticos são, designadamente, realizados para obter planos de construção e resultados de investigações para o programa nuclear iraniano, que se suspeita prosseguir objetivos militares.

24 Neste contexto, a importância do envolvimento da SUT no domínio da investigação para fins militares no Irão é reconhecida na comunidade internacional. A recorrida no processo principal salienta a este respeito que a natureza desse envolvimento conduziu o legislador da União, a incluir uma primeira vez, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 1264/2012 do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 (JO 2012, L 356, p. 55), esta universidade na lista das entidades sujeitas a medidas restritivas que consta do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012. Esta inclusão foi anulada pelo Tribunal Geral da União Europeia, no seu acórdão de 3 de julho de 2014, Sharif University of Technology/Conselho (T-181/13, não publicado, EU:T:2014:607). O legislador da União incluiu novamente, através do Regulamento de Execução n.º 1202/2014, a referida universidade nesta lista. A recorrida no processo principal observa que esta nova inclusão é justificada pela ligação estreita e confirmada desta universidade com o regime iraniano, nos domínios militar ou afins.

25 Por outro lado, não se pode excluir, segundo a recorrida no processo principal, que mesmo depois da obtenção do seu diploma universitário na SUT, S. Fahimian ainda mantenha ligações com pessoas nessa universidade.

26 Além disso, a recorrida no processo principal receia que os conhecimentos que S. Fahimian adquirisse durante os seus estudos na Alemanha pudessem igualmente ser utilizados para fins de repressão interna no Irão ou, de forma mais geral, em relação com violações dos direitos humanos. Com efeito, as tecnologias objeto do projeto de investigação de S. Fahimian são suscetíveis de utilização pelas autoridades iranianas para efeitos de vigilância da população.

27 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à adequação da invocação, no caso em apreço, do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114. Com efeito, a recorrida no processo principal não apresentou nenhuma circunstância concreta em ligação com o comportamento da

interessada ou com os seus contactos com certas pessoas, nem, aliás, concretizou a relação entre as competências que seriam adquiridas pela interessada durante os seus estudos de doutoramento e a sua utilização abusiva posterior.

28 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da [Diretiva 2004/114] ser interpretado no sentido de que a análise efetuada pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, com base numa margem de apreciação, para saber se o nacional de um país terceiro que requer a admissão para os efeitos previstos nos artigos 7.° a 11.° da diretiva deve ser considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, apenas está sujeita a uma fiscalização jurisdicional restrita?

b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

Quais são os limites legais impostos à autoridade competente quando avalia se o nacional de um país terceiro que requer a admissão para os efeitos previstos nos artigos 7.° a 11.° da [Diretiva 2004/114] é uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, em especial no que respeita à avaliação dos factos a ter em consideração e à sua valorização?

2) Independentemente das respostas às perguntas 1a e 1b:

Deve o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da [Diretiva 2004/114] ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros estão habilitados, num caso como o presente em que um nacional de um país terceiro, [a República Islâmica do] Irão, que obteve o seu diploma universitário no Irão, na [SUT] (Teerão), com uma especialização em tecnologia, engenharia e física, procura entrar no seu território para participar num programa de doutoramento na área de investigação de segurança IT, em especial no desenvolvimento de mecanismos efetivos de segurança para *smartphones* no projeto 'Sistemas fiáveis incorporados e móveis', a recusar a sua admissão, alegando como motivos para esta recusa que não se pode excluir que as competências adquiridas no âmbito do projeto de investigação sejam utilizadas abusivamente no Irão para efeitos de repressão interna e, em geral, em relação com violações dos direitos humanos?»

Quanto às questões prejudiciais

29 Com as suas questões, que há que analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114 deve ser interpretado no sentido de que as autoridades nacionais competentes, quando são chamadas a pronunciar-se sobre um pedido de visto para efeitos de estudos apresentado por um nacional de um país terceiro, dispõem de uma ampla margem de apreciação, que apenas é objeto de uma fiscalização jurisdicional restrita, para determinar se este nacional representa uma ameaça para a segurança pública, na aceção desta disposição, e se as referidas autoridades podem recusar a concessão do visto requerido em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal.

30 Conforme jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não apenas a sua redação mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que está integrada (v., designadamente, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 22 e jurisprudência referida).

31 Em primeiro lugar, no que diz respeito à economia geral da Diretiva 2004/114, o seu artigo 5.º prevê que a admissão de um nacional de um país terceiro no território de um Estado-Membro está sujeita à verificação de provas documentais que demonstrem que esse nacional preenche tanto as condições

gerais previstas no artigo 6.º desta diretiva como, relativamente a um nacional de um país terceiro que requeira a admissão para efeitos de estudos, as condições específicas referidas no seu artigo 7.º (v., neste sentido, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 23).

32 Os Estados-Membros verificam, em especial, se existem, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, lido à luz do considerando 14 desta diretiva, motivos relacionados com a existência de uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública que possam justificar a recusa da admissão dessa pessoa (acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 24).

33 Em conformidade com o artigo 12.º da Diretiva 2004/114, deve ser emitido um título de residência para os estudantes de países terceiros, desde que estes preencham as condições gerais e específicas enumeradas de forma taxativa nos artigos 6.° e 7.° desta diretiva (v., neste sentido, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 27).

34 Em segundo lugar, no que diz respeito aos objetivos da Diretiva 2004/114, resulta do artigo 1.º, alínea a), lido em conjugação com o seu considerando 24, que esta diretiva tem como objetivo definir as condições de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros para efeitos de estudos por um período superior a três meses (v., designadamente, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 28).

35 A este respeito, o Tribunal de Justiça já salientou que, nos termos dos considerandos 6 e 7 da Diretiva 2004/114, esta tem como objetivo favorecer a mobilidade dos estudantes nacionais de países terceiros com destino à União Europeia, no domínio da educação, tendo essa mobilidade por objetivo promover a Europa enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional (acórdão de 21 de junho de 2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, n.º 39).

36 Deste modo, um Estado-Membro não pode introduzir, no que respeita à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, condições adicionais para além das previstas nos artigos 6.° e 7.° da Diretiva 2004/114 sem contrariar os objetivos prosseguidos por esta (v., designadamente, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:20142187, n.º 30).

37 Em contrapartida, a Diretiva 2004/114 reconhece às autoridades nacionais competentes uma margem de apreciação no que respeita à questão de saber se as condições gerais e especiais, previstas nos artigos 6.° e 7.° da mesma diretiva, estão preenchidas e, em particular, se motivos relacionados com a existência de uma ameaça para a segurança pública se opõem à admissão do nacional de um país terceiro em causa (v., neste sentido, acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 33).

38 A este respeito, há que salientar que a Diretiva 2004/114 não define o conceito de «segurança pública», na aceção do seu artigo 6.º, n.º 1, alínea d), em que assenta a recusa de visto em causa no processo principal.

39 Todavia, o Tribunal de Justiça já precisou que o conceito de «segurança pública» cobre quer a segurança interna de um Estado-Membro quer a sua segurança externa. Podem, assim, afetar a segurança pública a ameaça ao funcionamento das instituições e dos serviços públicos essenciais, bem como à sobrevivência da população, tal como o risco de uma perturbação grave das relações externas ou da coexistência pacífica dos povos, ou ainda uma ameaça a interesses militares (v., designadamente, acórdãos de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C: 2010:708, n.ºs 43 e 44, e de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 66).

40 Quanto à condição relativa à existência de uma ameaça para a segurança pública, há que observar que, diversamente, designadamente, do artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da

União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77; retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34), que exige que uma medida adotada em nome da segurança pública se baseie exclusivamente no comportamento pessoal da pessoa em questão e que esse comportamento constitua uma ameaça «real, atual e suficientemente grave» que afete um interesse fundamental da sociedade (v., designadamente, acórdãos de 22 de maio de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, n.º 30; de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 84; e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 40), resulta do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, lido à luz do considerando 14 desta diretiva, que a admissão de um nacional de um país terceiro pode ser recusada se as autoridades nacionais competentes para o tratamento do pedido de visto apresentado por esse nacional considerarem, com base numa avaliação dos factos, que este último representa uma ameaça, ainda que «potencial», para a segurança pública. Esta avaliação pode, assim, tomar em conta não apenas o comportamento pessoal do requerente mas também outros elementos que digam respeito, designadamente, ao seu percurso profissional.

41 A este respeito, a apreciação da situação individual do requerente de visto pode implicar avaliações complexas baseadas, designadamente, numa apreciação da personalidade do requerente, na sua inserção no país em que reside, na situação política, social e económica deste último, bem como na ameaça eventual que a admissão do referido requerente, para efeitos de estudos, representaria para a segurança pública no território do Estado-Membro em causa, tendo em conta o risco de os conhecimentos que este mesmo requerente adquirirá durante os seus estudos poderem ser posteriormente utilizados, no seu país de origem, para fins prejudiciais à referida segurança pública. Tais avaliações implicam a elaboração de prognósticos sobre o comportamento previsível do requerente de visto e devem, designadamente, assentar num vasto conhecimento do país de residência deste último, bem como no exame de vários documentos e nas declarações desse requerente (v., neste sentido, acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, n.ºs 56 e 57).

42 Nestas condições, as autoridades nacionais competentes dispõem de uma ampla margem de apreciação na avaliação dos factos pertinentes destinada a determinar se os motivos enunciados no artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114 relacionados com a existência de uma ameaça, designadamente, para a segurança pública se opõem à admissão do nacional do país terceiro (v., por analogia, acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 60).

43 Cabe a estas autoridades nacionais, para determinar se o requerente de visto representa uma ameaça, ainda que potencial, para a segurança pública, efetuar uma apreciação global de todos os elementos que caracterizam a situação dessa pessoa.

44 Como o Tribunal de Justiça declarou, no contexto da análise das condições de admissão, nada impede, em conformidade com o considerando 15 da Diretiva 2004/114, que as autoridades nacionais competentes exijam todas as provas necessárias para apreciar a coerência do pedido de admissão (acórdão de 10 de setembro de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, n.º 34). A este respeito, se as informações prestadas em apoio do pedido de visto forem insuficientes para avaliar a existência de uma eventual ameaça para a segurança pública, resulta do artigo 18.º, n.º 2, desta diretiva que as referidas autoridades podem exigir que o requerente preste as informações suplementares de que necessitam.

45 Relativamente à fiscalização jurisdicional da margem de apreciação de que as autoridades nacionais competentes dispõem no âmbito do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, o juiz nacional deve, tendo em conta a repartição do ónus da prova como resulta do número anterior, designadamente, verificar se a decisão impugnada assenta numa base factual suficientemente sólida.

46 Além disso, uma vez que as autoridades nacionais competentes dispõem de um amplo poder de apreciação dos factos, a fiscalização jurisdicional está limitada, relativamente a esta apreciação, à inexistência de erros manifestos. Por outro lado, esta fiscalização deve, designadamente, incidir sobre o respeito das garantias processuais, que reveste uma importância fundamental. Entre estas garantias figura a obrigação de as autoridades nacionais examinarem, cuidadosamente e de forma imparcial, todos os elementos pertinentes da situação em causa (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.os 60 e 61, e de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 69) e, igualmente, a obrigação de uma fundamentação suficiente da sua decisão para permitir ao juiz nacional verificar, no âmbito do recurso previsto no artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva 2004/114, se os elementos de facto e de direito de que depende o exercício do poder de apreciação estavam reunidos (v., por analogia, acórdãos de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14, e de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 69). A este último respeito, há que salientar que, nos termos do considerando 14 da Diretiva 2004/114, a recusa de admissão de um nacional de um país terceiro para efeitos de estudos deve assentar em «motivos devidamente justificados».

47 No caso em apreço, tratando-se de um recurso de S. Fahimian relativo à decisão das autoridades alemãs que lhe recusa a concessão do visto para efeitos de estudos que tinha requerido, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio ter em conta todos os elementos que caracterizam a situação desta pessoa.

48 Entre esses elementos, assumem particular importância, à luz do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114, o facto de S. Fahimian ser diplomada pela SUT, que esteve e continua incluída na lista das entidades sujeitas a medidas restritivas que consta do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, e o facto de a investigação que esta pessoa pretende realizar na Alemanha no âmbito do seu doutoramento respeitar ao domínio sensível da segurança das tecnologias de informação.

49 O mesmo se aplica aos elementos adicionais de que as autoridades nacionais dispõem e que permitem recear que os conhecimentos que S. Fahimian adquirirá na Alemanha possam ser posteriormente utilizados com fins abusivos, como os invocados pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua segunda questão, contrários à preservação da segurança pública.

50 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114 deve ser interpretado no sentido de que as autoridades nacionais competentes, quando são chamadas a pronunciar-se sobre um pedido de visto para efeitos de estudos apresentado por um nacional de um país terceiro, dispõem de uma ampla margem de apreciação para verificar, à luz de todos os elementos pertinentes que caracterizam a situação desse nacional, se este último representa uma ameaça, ainda que potencial, para a segurança pública. Esta disposição deve igualmente ser interpretada no sentido de que não se opõe a que as autoridades nacionais competentes recusem admitir no território do Estado-Membro em causa, para esses fins, um nacional de um país terceiro que é titular de um diploma emitido por uma universidade sujeita a medidas restritivas da União, devido à colaboração significativa desta com o Governo iraniano, nos domínios militar ou afins, e que pretende efetuar, nesse Estado-Membro, uma investigação num domínio sensível para a segurança pública, se os elementos de que essas autoridades dispõem permitem recear que os conhecimentos que esta pessoa adquirirá durante a sua investigação possam ser posteriormente utilizados para fins contrários à segurança pública. Cabe ao juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre um recurso da decisão das autoridades nacionais competentes de recusar a concessão do visto requerido, verificar que esta decisão assenta numa fundamentação suficiente e numa base factual suficientemente sólida.

Quanto às despesas

51 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

O artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, deve ser interpretado no sentido de que as autoridades nacionais competentes, quando são chamadas a pronunciar-se sobre um pedido de visto para efeitos de estudos apresentado por um nacional de um país terceiro, dispõem de uma ampla margem de apreciação para verificar, à luz de todos os elementos pertinentes que caracterizam a situação desse nacional, se este último representa uma ameaça, ainda que potencial, para a segurança pública. Esta disposição deve igualmente ser interpretada no sentido de que não se opõe a que as autoridades nacionais competentes recusem admitir no território do Estado-Membro em causa, para esses fins, um nacional de um país terceiro que é titular de um diploma emitido por uma universidade sujeita a medidas restritivas da União, devido à colaboração significativa desta com o Governo iraniano, nos domínios militar ou afins, e que pretende efetuar, nesse Estado-Membro, uma investigação num domínio sensível para a segurança pública, se os elementos de que estas autoridades dispõem permitem recear que os conhecimentos que esta pessoa adquirirá durante a sua investigação possam ser posteriormente utilizados para fins contrários à segurança pública. Cabe ao juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre um recurso da decisão das autoridades nacionais competentes de recusar a concessão do visto requerido, verificar que esta decisão assenta numa fundamentação suficiente e numa base factual suficientemente sólida.

Assinaturas

i — O penúltimo indicador do presente texto foi objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.