



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 9 septembrie 2020¹

Cauzele conexe C-225/19 și C-226/19

R.N.N.S. (C-225/19)

K.A. (C-226/19)

împotriva

Minister van Buitenlandse Zaken

[cerere de decizie preliminară formulată de rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, cu sediul în Haarlem, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Regulamentul (CE) nr. 810/2009 –
Articolul 32 – Codul comunitar de vize – Decizie de respingere a cererii de viză –
Dreptul solicitantului de a formula o cale de atac împotriva acestei decizii – Dreptul la o cale de atac
jurisdicțională – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene –
Bună administrare”

I. Introducere

1. Cele două cereri de decizie preliminară formulate de rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, cu sediul în Haarlem, Țările de Jos) în temeiul articolului 267 TFUE au ca obiect interpretarea articolului 32 din 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)², interpretat în lumina articolelor 41 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2. Aceste cereri intervin în cadrul a două litigii între reclamanții din litigiile principale, pe de o parte, și autoritățile neerlandeze competente, pe de altă parte, în legătură cu respingerea de către acestea din urmă a cererilor de viză formulate de reclamanții respectivi. Obiectul întrebărilor preliminare adresate Curții este în esență aspectul dacă un stat membru care adoptă decizia finală de respingere a unei cereri de viză în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Codul de vize, după ce un alt stat membru a formulat obiecții la eliberarea unei vize având în vedere o amenințare iminentă pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică sau pentru relațiile internaționale ale unui stat membru, este obligat să comunice, în decizia sa de respingere sau în cursul procedurii de exercitare a căii de atac subsecvente, identitatea statului membru care a formulat obiecțiile și motivarea pe fond invocată de statul membru respectiv în această privință. O altă problemă care stă la baza litigiilor principale privește căile de atac disponibile pentru contestarea respectivelor obiecții la eliberarea unei vize.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2009, L 243, p. 1.

3. Prezentele cauze oferă Curții o nouă ocazie de a se pronunța cu privire la dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum decurge din articolul 47 din cartă, în domeniul politicii comune în materie de vize, caracterizat printr-o armonizare legislativă parțială³, în care autonomia procedurală a statelor membre are încă un rol deloc neglijabil, în pofida faptului că Codul de vize, în calitate de instrument care reglementează condițiile de eliberare, de anulare sau de revocare a vizelor uniforme, necesită, în principiu, o aplicare uniformă⁴ de către toate autoritățile statelor membre – indiferent dacă acestea țin de puterea executivă sau de puterea judiciară – pentru a asigura o punere în aplicare coerentă a acestei politici.

4. Legiuitorul Uniunii a lăsat statelor membre sarcina de a asigura aplicarea dispozițiilor Codului de vize în conformitate cu normele lor de procedură respective, impunând însă obligația de a respecta anumite garanții procedurale recunoscute în ordinea juridică a Uniunii și care constituie o expresie a statului de drept, și anume obligația de motivare și dreptul la o cale de atac. Va reveni Curții sarcina de a elucida întinderea acestor garanții procedurale și de a explica modul în care trebuie puse în aplicare în cadrul aplicării normelor de procedură naționale atunci când este formulată o cale de atac împotriva unei respingeri a cererii de viză, luând în considerare în același timp specificitățile domeniului politicii comune în materie de vize. Procedând astfel, Curtea nu numai că va apăra statul de drept, ci va contribui de asemenea la atingerea obiectivelor acestei politici.

II. Cadrul juridic

A. Carta

5. Articolul 41 din cartă este redactat după cum urmează:

„(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal:

- (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;
- (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;
- (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

[...]”

6. Articolul 47 primul paragraf din cartă prevede:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.”

3 A se vedea Luarea de poziție a avocatei generale Sharpston în cauza Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, punctul 42), precum și Concluziile sale prezentate în cauza Vethanayagam și alții (C-680/17, EU:C:2019:278, punctul 37).

4 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctele 44-55).

7. Articolul 51 alineatul (1) din cartă este redactat după cum urmează:

„Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens [...]”

8. Articolul 52 alineatul (1) din cartă prevede:

„Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.”

B. Codul de vize

9. Considerentele (28) și (29) ale Codului de vize au următorul cuprins:

„(28) Deoarece obiectivul prezentului regulament, și anume stabilirea procedurilor și a condițiilor de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni, nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre și, în consecință, poate fi realizat mai bine la nivelul Comunității, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității astfel cum este prevăzut la articolul 5 din tratat. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat în respectivul articol, prezentul regulament nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii acestui obiectiv.

(29) Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute, în special, de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”

10. Articolul 1 alineatul (1) din Codul de vize are următorul cuprins:

„Prezentul regulament stabilește procedurile și condițiile de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni.”

11. Articolul 2 din Codul de vize are următorul cuprins:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «viză» înseamnă o autorizație eliberată de un stat membru în scopul:

- (a) tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni cu începere de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre;

[...]

3. «viză uniformă» înseamnă o viză valabilă pentru întregul teritoriu al statelor membre;

[...]"

12. Articolul 22 din Codul de vize prevede:

„(1) Un stat membru poate solicita autorităților centrale ale altor state membre să consulte autoritățile sale centrale în cursul examinării cererilor depuse de resortisanții anumitor țări terțe sau de anumite categorii de astfel de resortisanți. Astfel de consultări nu se aplică în cazul cererilor de vize de tranzit aeroportuar.

(2) Autoritățile centrale consultate transmit un răspuns definitiv în termen de șapte zile calendaristice de la inițierea consultării. Lipsa unui răspuns în termenul respectiv înseamnă că acestea nu au motive pentru a obiecta cu privire la eliberarea vizei.

(3) Statele membre notifică Comisia cu privire la introducerea sau eliminarea cerinței de consultare prealabilă, înainte de punerea în aplicare a măsurii. Respectiva notificare trebuie transmisă de asemenea în cadrul cooperării locale Schengen în jurisdicția în cauză.

(4) Comisia informează statele membre cu privire la astfel de notificări.

(5) De la data înlocuirii Rețelei de consultare Schengen, astfel cum se prevede la articolul 46 din Regulamentul VIS, consultările prealabile se desfășoară în conformitate cu articolul 16 alineatul (2) din respectivul regulament.”

13. Articolul 32 alineatele (1)-(3) din Codul de vize prevede:

„(1) Fără a se aduce atingere articolului 25 alineatul (1), cererea de viză se respinge:

(a) dacă solicitantul:

[...]

(vi) este considerat ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Codul frontierelor Schengen, sau [pentru] relațiile internaționale ale unuia din statele membre, în special dacă în bazele de date naționale ale statelor membre a fost emisă o alertă în scopul de a i se refuza intrarea pentru motivele enumerate anterior [...]

[...]

(2) Decizia de respingere și motivele pe care se întemeiază se comunică solicitantului cu ajutorul formularului tipizat care figurează în anexa VI.

(3) Solicitanții cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize au drept de exercitare a unei căi de atac. Calea de atac este îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere și în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru. Statele membre furnizează solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în situația exercitării unei căi de atac, astfel cum se precizează în anexa VI.”

14. Anexa VI la Codul de vize cuprinde un formular tipizat care trebuie utilizat în cadrul deciziilor privind cererile de viză. În ceea ce privește motivarea deciziei, acesta prevede o listă de motive de refuz, care trebuie bifate. Motivul de refuz nr. 5 are următorul cuprins:

„S-a emis o semnalare în Sistemul de Informații Schengen (SIS) în scopul refuzării intrării de către ____ (se precizează statul membru).”

15. Motivul de refuz nr. 6 are următorul cuprins:

„Unul sau mai multe state membre vă consideră o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 (Codul frontierelor Schengen) sau pentru relațiile internaționale ale unuia sau mai multor state membre.”

C. Regulamentul VIS

16. Articolul 38 din Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (denumit în continuare „Regulamentul VIS”)⁵ prevede:

„(1) Fără a aduce atingere obligației de a furniza alte informații în conformitate cu articolul 12 litera (a) din Directiva 95/46/CE, orice persoană are dreptul să i se comunice datele care o privesc înregistrate în VIS și identitatea statului membru care le-a transmis către VIS. Accesul la date poate fi acordat numai de către un stat membru. Fiecare stat membru ține evidența solicitărilor pentru un astfel de acces.

(2) Orice persoană poate solicita ca datele care o privesc și care sunt inexacte să fie rectificate și ca datele înregistrate în mod ilegal să fie șterse. Rectificarea și ștergerea sunt efectuate fără întârziere de către statul membru responsabil, în conformitate cu legile, reglementările și procedurile sale.

(3) În cazul în care solicitarea prevăzută la alineatul (2) nu este adresată statului membru responsabil, ci unui alt stat membru, autoritățile statului membru căruia i-a fost prezentată solicitarea contactează autoritățile statului membru responsabil în termen de 14 zile. Statul membru responsabil verifică exactitatea datelor și legalitatea prelucrării acestora în VIS în termen de o lună.

(4) Dacă se constată că datele înregistrate în VIS sunt incorecte sau au fost înregistrate în mod ilegal, statul membru responsabil le rectifică sau le șterge în conformitate cu articolul 24 alineatul (3). Statul membru responsabil îi confirmă în scris și fără întârziere persoanei interesate că a procedat la rectificarea sau la ștergerea datelor care o privesc.

(5) În cazul în care statul membru responsabil nu consideră că datele înregistrate în VIS sunt incorecte sau că au fost înregistrate în mod ilegal, acesta îi explică în scris și fără întârziere persoanei interesate motivele pentru care nu este dispus să rectifice sau să șteargă datele care o privesc.

(6) De asemenea, statul membru responsabil îi indică persoanei interesate ce măsuri poate lua în cazul în care nu acceptă explicația oferită. Informarea cuprinde precizări referitoare la căile de a intenta o acțiune sau de a depune o plângere în fața autorităților sau a instanțelor judecătorești competente din respectivul stat membru sau la orice asistență, inclusiv din partea autorităților naționale de supraveghere menționate la articolul 41 alineatul (1), care este disponibilă în conformitate cu actele cu putere de lege, normele administrative și procedurile respectivului stat membru.”

17. Articolul 40 alineatul (1) din Regulamentul VIS prevede:

„În fiecare stat membru, orice persoană are dreptul de a intenta o acțiune sau de a depune o plângere la autoritățile sau la instanțele judecătorești competente ale statelor membre care au refuzat dreptul de acces sau dreptul de rectificare sau de ștergere a datelor care o privesc, prevăzut la articolul 38 alineatele (1) și (2).”

⁵ JO 2008, L 218, p. 60.

III. Situația de fapt aflată la originea litigiilor, procedurile principale și întrebările preliminare

18. Instanța de trimitere motivează necesitatea de a sesiza Curtea cu cererile de decizie preliminară în mod identic pentru cele două cauze, cu excepția situației individuale a reclamantilor.

19. Reclamantul din litigiul principal în cauza C-225/19, R.N.N.S, este un resortisant egiptean care are reședința în țara sa de origine. La 28 august 2017, acesta s-a căsătorit cu o resortisantă neerlandeză.

20. La 7 iunie 2017, a solicitat o viză Schengen de la Minister van Buitenlandse Zaken (ministrul afacerilor externe, Țările de Jos), pentru a-și vizita viitorii socri, care aveau reședința în Țările de Jos.

21. Prin decizia din 19 iunie 2017, ministrul menționat a refuzat eliberarea vizei. Decizia de respingere a fost motivată prin faptul că unul sau mai multe state membre, în speță Ungaria, îl consideră pe R.N.N.S ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Codul frontierei Schengen, sau pentru relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre.

22. La 31 octombrie 2017, ministrul afacerilor externe a respins ca nefondată contestația formulată de R.N.N.S împotriva acestei decizii.

23. La 22 noiembrie 2017, R.N.N.S a formulat o cale de atac împotriva acestei din urmă decizii în fața instanței de trimitere, susținând că nu poate fi considerat ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică sau pentru relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre. Reclamantul invocă în special lipsa unei protecții jurisdicționale efective, dat fiind că nu ar avea posibilitatea de a contesta pe fond decizia de respingere adoptată de ministrul afacerilor externe. Potrivit acestui ministru, motivul de refuz invocat de Ungaria nu poate face obiectul unui control pe fond în Țările de Jos, motiv pentru care R.N.N.S ar trebui să sesizeze instanțele maghiare în acest scop.

24. Reclamanta din litigiul principal în cauza C-226/19, K.A., este o resortisantă siriană care are reședința în Arabia Saudită. Aceasta este văduvă și are copii majori, unul dintre copii având reședința în Suedia, iar trei copii având reședința în Țările de Jos.

25. La 2 ianuarie 2018, K.A. a solicitat ministrului afacerilor externe o viză Schengen, pentru a-și vizita fiul care avea reședința în Țările de Jos.

26. Prin decizia din 15 ianuarie 2018, acest ministru a refuzat eliberarea vizei. Decizia de respingere a fost motivată prin faptul că unul sau mai multe state membre, în speță Republica Federală Germania, o consideră pe K.A. ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Codul frontierei Schengen, sau pentru relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre.

27. La 14 mai 2018, ministrul afacerilor externe. a respins ca nefondată contestația formulată de K.A. împotriva acestei decizii. În cadrul acestei proceduri de contestație, reclamanta a solicitat ministrului menționat să ceară autorităților germane informații mai ample cu privire la motivele pentru care acestea consideră că reclamanta reprezintă o astfel de amenințare. Cu toate acestea, potrivit ministrului afacerilor externe, Codul de vize nu conține nicio obligație a Regatului Țărilor de Jos de a solicita autorităților germane astfel de informații.

28. La 28 mai 2018, K.A. a formulat o cale de atac împotriva acestei din urmă decizii în fața instanței de trimitere, susținând că nu poate fi considerată ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică sau pentru relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre. K.A. invocă în special lipsa unei protecții jurisdicționale efective, dat fiind că nu ar avea posibilitatea de a contesta motivul de refuz, întrucât acesta era formulat într-un mod prea general. Potrivit lui K.A., care se referă în special la articolul 41 din cartă, ministrul afacerilor externe ar fi trebuit să solicite motivele de fond care stau la baza deciziei autorităților germane.

29. Instanța de trimitere semnalează că, în cele două proceduri, reclamanții nu fac obiectul unei alerte emise în scopul respingerii cererii de viză în Sistemul de Informații privind Vizele (VIS) și nici al unei alerte emise în scopul de a li se refuza intrarea în spațiul Schengen în Sistemul de Informații Schengen (SIS).

30. În cele două proceduri principale, se ridică problema dacă și în ce mod motivul de refuz prevăzut la articolul 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize poate fi controlat în cadrul unei căi de atac formulate împotriva deciziei definitive de respingere a cererii de viză și dacă acest tip de control constituie o cale de atac efectivă.

31. În aceste condiții, rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, cu sediul în Haarlem) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții, în fiecare dintre litigiile pendinte în fața sa, următoarele întrebări preliminare:

„1) În cazul unei căi de atac, în sensul articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, formulate împotriva unei decizii finale de refuz al unei vize pentru motivul menționat la articolul 32 alineatul (1) teza introductivă și litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, este vorba despre o cale de atac efectivă în sensul articolului 47 din [cartă] în următoarele circumstanțe:

- în motivarea deciziei, statul membru s-a limitat să enunțe: «sunteți considerat de unul sau mai multe state membre ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 sau 21 din Codul frontierelor Schengen, sau pentru relațiile internaționale ale unuia sau mai multora dintre statele membre»;
- statul membru nu precizează în decizie sau în cadrul căii de atac care motiv sau motive specifice sunt invocate, dintre cele patru menționate la articolul 32 alineatul (1) teza introductivă și litera (a) punctul (vi) din Codul de vize;
- în calea de atac formulată, statul membru nu furnizează informații suplimentare privind conținutul sau temeiul motivului sau motivelor care stau la baza obiecțiilor celui alt stat membru/celorlalte state membre?

2) În circumstanțele prezentate la prima întrebare, este vorba despre bună administrare în sensul articolului 41 din [cartă], în special în considerarea obligației administrației de a-și motiva deciziile?

3) a) Prima și a doua întrebare trebuie să primească alt răspuns dacă, în decizia finală cu privire la viză, statul membru face referire la o cale de atac, efectiv existentă și specificată în mod suficient de clar în celălalt stat membru, împotriva autorității responsabile, nominalizate individual, din acest alt stat membru (sau state membre) care a/au formulat obiecțiile menționate la articolul 32 alineatul (1) teza introductivă și litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, cale de atac în care poate fi abordat acest motiv de refuz?

b) Pentru un răspuns afirmativ la prima întrebare în legătură cu cea de a treia întrebare litera a), este necesar ca decizia privind calea de atac exercitată în și împotriva statului membru care a luat decizia finală să fie suspendată până la momentul în care solicitantul a putut exercita

calea de atac prevăzută în celălalt stat membru (sau în celelalte state membre) și, dacă o exercită, până la momentul în care se pronunță decizia (definitivă) cu privire la această cale de atac?

- 4) Pentru răspunsurile la întrebări, este relevant dacă (autorității din) statul membru (sau statele membre) care a/au formulat obiecții împotriva eliberării vizei i se poate oferi posibilitatea să intervină în calitate de al doilea părât în cadrul căii de atac împotriva deciziei finale cu privire la viză și, astfel, i se poate permite să prezinte elemente în susținerea motivului sau motivelor care stau la baza obiecțiilor?”

IV. Procedura în fața Curții

32. Deciziile de trimitere din data de 5 martie 2019 au fost primite la grefa Curții la 14 martie 2019.

33. Părțile din litigiile principale, guvernele neerlandez, ceh, german, italian, lituanian și polonez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în termenul stabilit în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

34. Prin măsura de organizare a procedurii din 30 aprilie 2020, Curtea a adresat întrebări în vederea unor răspunsuri scrise tuturor părților interesate. Observațiile scrise cu privire la aceste întrebări au fost depuse în termenul stabilit.

V. Analiză juridică

A. Observații introductive

1. Necesitatea unei aplicări uniforme a Codului de vize în pofida lipsei unei armonizări integrale

35. Înainte de a începe analiza întrebărilor preliminare adresate Curții, trebuie amintită importanța pe care o prezintă Codul de vize, precum și obiectivul legislativ al acestui instrument juridic. Potrivit articolului 1 alineatul (1), Codul de vize stabilește procedurile și condițiile de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni. Acesta a fost adoptat în scopul de a elimina dispozițiile disparate care existau anterior, în special în ceea ce privește condițiile materiale de intrare și garanțiile procedurale, precum obligația de motivare și dreptul la o cale de atac împotriva deciziilor de respingere. Legiuitorul Uniunii a urmărit armonizarea acestor condiții în scopul împiedicării fenomenului de „visa shopping” și al asigurării unui tratament egal aplicat solicitanților de viză, astfel cum reiese din considerentul (18) al Codului de vize.

36. Cu toate acestea, este evident că, în lipsa unei armonizări integrale în materie, anumite aspecte mai mult sau mai puțin legate de eliberarea vizelor țin de competența legislativă a statelor membre. Aceasta rezultă, în primul rând, din faptul că Uniunea nu și-a exercitat competența pe care o partajează cu acestea din urmă în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție, în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (j) TFUE. În continuare, competența statelor membre poate proveni dintr-o trimitere expresă la dreptul statelor membre. În plus, acestora din urmă li se poate conferi o marjă de apreciere sau o putere discreționară în ceea ce privește îndeplinirea unor sarcini specifice. Prin urmare, competențele Uniunii și, respectiv, ale statelor membre în materie legislativă sau executivă trebuie deduse de la caz la caz din dispozițiile relevante pe calea interpretării.

2. Caracterul sensibil din punct de vedere politic al anumitor aspecte

37. La fel ca orice act legislativ născut dintr-un compromis politic, Codul de vize permite să se întrevadă aspecte considerate sensibile pe care statele membre au preferat să le reglementeze ele însele. Geneza Codului de vize oferă indicii cu privire la caracterul sensibil al anumitor aspecte, printre care figurează motivarea unei decizii de respingere a unei cereri de viză, precum și dreptul solicitantului de a formula o cale de atac, care fac tocmai obiectul cauzelor principale⁶.

38. Or, astfel cum am arătat deja în introducerea prezentelor concluzii, aceasta nu înseamnă că statele membre ar trebui să fie scutite de obligația de a respecta garanțiile procedurale prevăzute la articolul 47 din cartă în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. Pe de altă parte, este necesar să se țină seama de specificitățile domeniului politicii comune în materie de vize, precum și de considerațiile de securitate invocate de statele membre, susceptibile să justifice restrângeri proporționale ale garanțiilor procedurale menționate.

B. Cu privire la prima întrebare

1. Aspecte generale

a) Critici pe care reclamanții din litigiile principale le aduc statelor membre

39. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o decizie de respingere a cererii de viză adoptată de autoritatea națională competentă ca urmare a existenței unui motiv de refuz în temeiul articolului 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize respectă dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum este garantat la articolul 47 din cartă, dacă această decizie se comunică solicitantului de viză cu ajutorul formularului tipizat care figurează în anexa VI, în conformitate cu articolul 32 alineatul (2) din același cod. Astfel cum arată instanța de trimitere, acest formular tipizat nu permite nici să se distingă între diferitele categorii de amenințări menționate la articolul 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, aplicabile în diferite cazuri, nici să se obțină informații precise cu privire la conținutul sau la temeiul motivului sau motivelor aflate la baza unei obiecții a unui alt stat membru, dat fiind că statul membru care trebuie să ia decizia finală se poate limita, în principiu, la a bifa rubrica 6 din formularul tipizat.

40. Cererea adresată Curții prin care se urmărește verificarea compatibilității dispozițiilor relevante ale Codului de vize, precum și a practicii administrative aferente acestora cu articolul 47 din cartă se explică prin faptul că reclamanții din litigiile principale reproșează autorităților naționale, în primul rând, că nu își motivează suficient deciziile de respingere și, în al doilea rând, că împiedică exercitarea dreptului lor de a formula o cale de atac împotriva acestor decizii. Pretinsa insuficiență a motivării deciziilor de respingere pare să aducă atingere drepturilor reclamanților din litigiile principale în mai multe privințe, ceea ce nu poate fi exclus *a priori*, cu atât mai puțin cu cât articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize coroborat cu articolul 47 din cartă impune statelor membre obligația de a prevedea împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză o procedură privind o cale de atac, care trebuie să garanteze, într-un anumit stadiu al acesteia, o cale de atac jurisdicțională⁷.

6 Meloni, A., „The Community Code on Visas: harmonisation at last?”, *European Law Review*, 2009, vol. 34, p. 671, explică faptul că introducerea unei obligații de a motiva respingerea cererii de viză și a unui drept la o cale de atac a fost un punct de blocaj nenegociabil pentru Parlamentul European, susținut de Comisie și de anumite state membre, care considerau aceste dispoziții drept o „piatră unghiulară” a garanțiilor pentru solicitanții de viză. În schimb, o mare majoritate a statelor membre s-au pronunțat în favoarea nemotivării respingerilor cererilor de viză și s-au opus introducerii unui drept la o cale de atac, preocupate de riscul de saturare a instanțelor lor interne. Prin introducerea acestor obligații, Codul de vize a remediat o deficiență a vechiului regim, și anume lipsa unei abordări uniforme în ceea ce privește drepturile și căile de atac deschise solicitanților de vize ale căror cereri au fost respinse.

7 Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 42).

41. Pentru a putea exercita în mod util căile de atac instituite de statele membre, solicitantul trebuie să fie informat cu privire la motivele deciziei de respingere. Numai cu această condiție poate decide în deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța competentă. Instanța, la rândul său, trebuie să aibă cunoștință de motive pentru a putea exercita controlul asupra legalității deciziei naționale în cauză⁸. Prin urmare, obligația de motivare urmărește un dublu obiectiv care trebuie luat în considerare pentru a asigura o cale de atac efectivă. Din motive de claritate, aceste două aspecte vor trebui analizate separat – pe de o parte, modul în care se comunică solicitantului respingerea cererii de viză și, pe de altă parte, controlul de legalitate la care este supusă această decizie.

b) Domeniul de aplicare al dreptului la o cale de atac efectivă și restrângerile prevăzute de cartă

42. Statutul de resortisanți ai unor state terțe al reclamanților din litigiile principale nu împiedică aplicarea în speță a articolului 47 din cartă. Astfel cum a confirmat Curtea în Hotărârea El Hassani⁹, dreptul la un control de legalitate al unei decizii de respingere a cererii de viză de către o instanță într-un anumit stadiu al procedurii este garantat oricărui solicitant. În măsura în care exercitarea acestui control de legalitate necesită o motivare a deciziei de respingere a cererii de viză pentru a fi eficace, astfel cum s-a explicat mai sus¹⁰, trebuie să se recunoască solicitantului dreptul de a fi informat cu privire la motivele deciziei de respingere. În acest sens, trebuie să se constate că resortisanții statelor terțe intră de asemenea în domeniul de aplicare al articolului 47 din cartă și pot, prin urmare, să invoce dreptul la o cale de atac efectivă în fața autorităților naționale¹¹.

43. Cu toate acestea, trebuie să se considere că, astfel cum a amintit Curtea în Hotărârea ZZ¹², articolul 52 alineatul (1) din cartă admite restrângeri ale exercitării drepturilor consacrate de aceasta, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă, în anumite condiții. Această dispoziție prevede că orice restrângere trebuie să respecte substanța dreptului fundamental în cauză și impune în plus ca, prin respectarea principiului proporționalității, restrângerea să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune. În speță, considerăm că legiuitorul Uniunii, prin adoptarea Codului de vize, a efectuat o evaluare comparativă a intereselor între, pe de o parte, garantarea statului de drept și, pe de altă parte, apărarea siguranței publice, care se reflectă perfect în legislație. Garanțiile statului de drept, mai precis obligația de motivare a actelor administrative, precum și posibilitățile de exercitare a căilor de atac împotriva acestor acte pot fi restrânse, astfel cum se va arăta în continuare, în interesul siguranței publice¹³.

⁸ Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 53 și jurisprudența citată).

⁹ Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 42).

¹⁰ A se vedea punctul 41 din prezentele concluzii.

¹¹ Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, ediția a treia, München, 2016, articolul 47 din cartă, punctele 5, 48 și 49, arată că articolul 47 din cartă nu se aplică, în principiu, decât procedurii jurisdicționale, în timp ce articolul 41 alineatul (2) din cartă prevede drepturi în cadrul procedurii precontencioase administrative. Cu toate acestea, articolul 47 din cartă poate fi invocat dacă articolul 41 din cartă nu se aplică, ceea ce este cazul atunci când statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii. Potrivit autorului, din articolul 47 din cartă decurge obligația de motivare suficientă a deciziilor administrative care afectează poziția persoanei interesate. Autoritatea se poate dispensa de o astfel de motivare pentru motive legate de siguranța statului. A se vedea de asemenea Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht*, ediția a șaptea, Baden-Baden, 2015, articolul 47 din cartă, punctul 4, p. 807, care se pronunță în favoarea aplicabilității articolului 47 din cartă atunci când statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii. Brouwer, E. R., „Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat – Vertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming”, *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch recht*, 2015 (aprilie), p. 165, analizează nemotivarea unei decizii de respingere a cererii de viză în lumina articolului 47 din cartă. Hoffmann, H., *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, punctul 47.67, p. 1219, analizează dreptul de a obține o motivare a unui act administrativ din perspectiva protecției jurisdicționale efective în temeiul articolului 47 din cartă.

¹² Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 51).

¹³ A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2016, J.N (C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, punctul 53). A se vedea în acest sens Van Drooghenbroeck, S., Rizcallah, C., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 1099 și 1103.

44. Pentru a da un răspuns util la întrebările preliminare, este necesar să se stabilească pe calea interpretării dispozițiilor relevante care este valoarea pe care legiuitorul Uniunii a acordat-o intereselor menționate și în ce măsură a dorit să le protejeze. Această interpretare va revela stadiul de evoluție actual al dreptului Uniunii în domeniul politicii comune în materie de vize. Astfel cum am arătat mai sus, analiza dreptului la o cale de atac efectivă, astfel cum a fost pus în aplicare de dreptul derivat, se va referi la două aspecte, și anume modul în care se comunică solicitantului respingerea cererii de viză și controlul de legalitate la care este supusă această decizie administrativă.

2. Modul în care se comunică solicitantului respingerea cererii de viză

45. Menționăm de la bun început că Curtea s-a pronunțat în termeni foarte generali cu privire la modul în care persoana interesată trebuie să fie informată despre motivele pe care se întemeiază decizia administrativă luată în privința sa, impunând numai ca persoana interesată să poată lua cunoștință de acestea „fie chiar din cuprinsul deciziei înseși, fie dintr-o comunicare a acestor motive făcută la cererea sa, fără a se aduce atingere posibilității instanței competente de a dispune ca autoritatea în cauză să comunice motivele menționate”¹⁴. Rezultă că, în principiu, comunicarea motivelor se poate efectua în trei moduri distincte.

46. Pentru a aborda în special analiza anumitor dispoziții ale Codului de vize, articolul 32 alineatul (1) din codul menționat prevede că cererea de viză se respinge dacă solicitantul este considerat ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Codul frontierelor Schengen, sau pentru relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre, în special dacă în bazele de date naționale ale statelor membre a fost emisă o alertă în scopul de a i se refuza intrarea pentru motivele enumerate anterior. În temeiul articolului 32 alineatul (2) din acest cod, decizia de respingere și motivele pe care se întemeiază se comunică solicitantului cu ajutorul formularului tipizat care figurează în anexa VI. Această decizie de respingere reflectă concluziile examinării efectuate de statul membru responsabil de adoptarea deciziei finale, precum și rezultatul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize. În aceste condiții, este necesar să se observe că formularul tipizat în discuție permite, în principiu, statelor membre să bifeze numai rubrica nr. 6, care enumeră motivele de refuz, fără a oferi persoanei interesate alte informații. Prin urmare, formularul tipizat nu face distincție între motivele de refuz specifice menționate la articolul 32 alineatul (1) din Codul de vize.

47. Rezultă că solicitantul este informat într-un mod foarte general și succint cu privire la motivele respingerii cererii de viză. Desigur, după cum arată în mod întemeiat Comisia în observațiile sale, acest lucru nu împiedică statele membre să menționeze aceste informații pe formular, de exemplu prin completarea rubricii „observații”. Astfel, acest spațiu ar oferi, în principiu, posibilitatea de a furniza solicitantului informații utile pentru a-l ajuta să înțeleagă mai bine motivele de refuz, să identifice eventuale erori și să solicite rectificări autorității naționale competente. Trebuie să se sublinieze în această privință că, deși din dispozițiile sus-menționate nu se poate deduce nicio obligație de a include informații mai detaliate, această posibilitate este totuși prevăzută în formularul tipizat, care face parte integrantă din Codul de vize. În consecință, este necesar să se pornească de la premisa că formularul tipizat care indică existența unuia sau mai multor motive de refuz și care include eventuale observații ale statelor membre constituie un „minim de informații” pe care legiuitorul Uniunii l-a considerat suficient pentru a respecta obligația de motivare a oricărei decizii de respingere a cererii de viză ca expresie a statului de drept.

¹⁴ Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, punctul 41). A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 martie 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 și C-373/09, EU:C:2011:156, punctul 63), și Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 53).

48. În plus, din dosar reiese că reclamanții au aflat, în urma cererii formulate de aceștia la autoritățile neerlandeze, care erau statele membre care au formulat obiecții împotriva eliberării vizelor în cadrul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize. În consecință, trebuie să se menționeze că procedura administrativă națională poate prevedea posibilitatea de a furniza informații suplimentare, utile pentru solicitant, care să completeze astfel motivarea unei decizii de respingere. Împărtășim opinia guvernului german potrivit căreia identitatea statelor membre care au formulat obiecții ar trebui dezvăluită la cererea expresă a solicitantului, pentru a garanta posibilitatea de a contesta aprecierea acestor state membre în ceea ce privește amenințarea pe care o reprezintă acesta.

49. Din observațiile precedente deducem că, în lipsa unei reglementări exprese în cadrul Uniunii privind gradul de precizie al motivării care trebuie să figureze în decizia de respingere, legiuitorul Uniunii a intenționat să lase statelor membre sarcina de a stabili care sunt informațiile pe care doresc să le comunice solicitantului. Considerăm că o asemenea interpretare este cu atât mai coerentă cu cât pot exista motive obiective care să justifice o motivare mai puțin detaliată a deciziei menționate, astfel cum vom arăta în prezentele concluzii.

a) Motive legate de diferitele contexte din ordinea juridică a Uniunii

1) Restrângerea întinderii dreptului protejat la articolul 47 din cartă

50. În primul rând, motive obiective legate de specificitățile unui *context normativ* determinat pot impune un grad de precizie mai redus al motivării unui act administrativ. Această restrângere a dreptului individului de a obține o decizie administrativă motivată răspunde adesea unor considerații practice pe care legiuitorul le ia în considerare, de exemplu volumul de muncă al administrației¹⁵. Din punct de vedere teoretic, dreptului garantat la articolul 47 din cartă, care permite un control de legalitate al activității administrative, i se acordă o întindere mai limitată în anumite domenii ale dreptului Uniunii decât în altele, fără ca acest lucru să însemne că se încalcă substanța sa.

51. În acest context, trebuie amintită jurisprudența Curții potrivit căreia obligația de motivare poate cunoaște un grad de precizie mai mic în funcție de domeniul dreptului administrativ în cauză. De asemenea, considerăm că este relevantă jurisprudența Curții potrivit căreia *interesul* de a primi explicații pe care îl poate avea destinatarul determină aspectul dacă motivarea unei decizii administrative poate fi considerată suficientă¹⁶. Or, este evident că acest interes este determinat în mare parte de legiuitorul însuși în măsura în care acesta din urmă definește *statutul juridic* al destinatarului în domeniul în cauză.

15 A se vedea Hotărârea din 12 iulie 1989, Belardinelli și alții/Curtea de Justiție (225/87, EU:C:1989:309, punctul 7), în care Curtea amintește jurisprudența sa constantă potrivit căreia, pentru a ține seama de dificultățile practice care apar în cadrul unui concurs cu participare numeroasă, comisia de evaluare dintr-un astfel de concurs poate, într-o primă etapă, să comunice candidaților numai criteriile și rezultatul selecției, cu condiția de a furniza ulterior explicații individuale candidaților care solicită acest lucru în mod expres.

16 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 63), Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 166), Hotărârea din 16 noiembrie 2011, Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punctul 93), Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 139), Hotărârea din 11 iulie 2013, Team Relocations și alții/Comisia (C-444/11 P, nepublicată, EU:C:2013:464, punctul 120), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 122).

52. Curtea pare să recunoască această prerogativă a legiuiitorului atunci când precizează în jurisprudența sa că nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente. Potrivit Curții, problema dacă motivarea unui act îndeplinește cerințele impuse de dreptul Uniunii trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă¹⁷. În consecință, trebuie să se analizeze statutul juridic pe care dreptul Uniunii îl acordă solicitantului de viză.

2) Dreptul Uniunii nu conferă niciun drept de intrare pe teritoriul statelor membre și niciun drept subiectiv de a obține o viză

53. În această privință, dorim să arătăm de la bun început că dreptul Uniunii nu acordă resortisanților țărilor terțe niciun drept de intrare pe teritoriul statelor membre și niciun drept subiectiv de a obține o viză. Ne raliem pe deplin la poziția avocaților generali Mengozzi, Bobek și Szpunar, care au exclus în mod unanim existența unor astfel de drepturi, întemeindu-se pe o analiză aprofundată a Codului de vize, ținând seama în special de obiectivul său legislativ, de conținutul normativ al dispozițiilor sale, precum și de specificitățile politicii comune în materie de vize. Pentru a evita repetările, ne permitem să facem trimitere la concluziile lor prezentate în cauzele respective, rezervându-ne totuși dreptul de a evoca unele dintre observațiile lor pe care le considerăm cele mai relevante pentru prezentele cauze.

54. Astfel cum a arătat în mod întemeiat avocatul general Mengozzi în cauza Koushkaki¹⁸, viza este concepută nu ca un drept, ci ca o obligație impusă celui care dorește să locuiască pentru o scurtă perioadă pe teritoriul unui stat membru, cu alte cuvinte ca o condiție prealabilă intrării pe teritoriul Uniunii. Viza este un instrument de control al intrărilor și, prin urmare, al fluxurilor migratorii¹⁹. Avocatul general Mengozzi a observat de asemenea că acțiunea întreprinsă la nivelul Uniunii în domeniul vizelor urmărește un obiectiv de tip mai curând defensiv, mai exact lupta împotriva imigrației clandestine și împiedicarea fenomenului de „visa shopping”, altfel spus evitarea faptului ca un stat membru să adopte o politică de vize vădit mai favorabilă solicitanților, o astfel de politică reprezentând atunci un risc potențial de destabilizare a spațiului Schengen ca urmare a lipsei de control la frontierele interne²⁰. Tocmai pentru acest motiv, Codul de vize stabilește o obligație de respingere a cererii de viză atunci când condițiile cerute din partea solicitantului nu sunt îndeplinite²¹. Prin urmare, este evident că, în măsura în care armonizarea parțială prevăzută de Codul de vize are ca obiectiv o aplicare uniformă a normelor, în special a motivelor de refuz, aceasta nu implică faptul că statele membre trebuie să elibereze o viză în toate circumstanțele²².

55. Avocatul general Bobek, la rândul său, a ajuns la aceeași concluzie în cauza El Hassani²³, semnalând că simpla existență a obligației de a deține viză în sine exclude deja, *per se*, ideea unui drept subiectiv de intrare pe teritoriul statelor membre²⁴. Acesta a făcut trimitere la articolul 2 punctul 2 litera (a) din Codul de vize, din care reiese că viza este „o *autorizație* eliberată de un stat membru în scopul [...] tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni”. Este necesar să se menționeze că obligația

17 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 63), Hotărârea din 22 iunie 2004, Portugalia/Comisia (C-42/01, EU:C:2004:379, punctul 66), Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 166), Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 140), Hotărârea din 11 iulie 2013, Team Relocations și alții/Comisia (C-444/11 P, nepublicată, EU:C:2013:464, punctul 120), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 122).

18 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232).

19 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 51).

20 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 51).

21 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 52).

22 Astfel cum arată guvernul ceh în răspunsul său la întrebările adresate de Curte făcând referire la temeiurile juridice din tratate care permit adoptarea Codului de vize, acestea urmăresc numai uniformizarea procedurilor statelor membre într-un domeniu specific, iar nu introducerea unui drept general de intrare pe teritoriul statelor membre.

23 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659).

24 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 98).

de a obține o *autorizație* – cu alte cuvinte un consimțământ prealabil în sensul dreptului administrativ – care condiționează accesul resortisanților unor țări terțe pe teritoriul statelor membre presupune în mod logic lipsa oricărui automatism în procedura de eliberare a vizelor. În consecință, avocații generali Mengozzi și Bobek s-au opus în mod întemeiat unei interpretări a Codului de vize potrivit căreia ar exista un drept subiectiv de a obține o viză. În plus, dorim să subliniem că din modul de redactare a articolului 30 din Codul de vize reiese în mod clar că simpla deținere a unei vize uniforme sau a unei vize cu valabilitate teritorială limitată nu conferă în mod automat dreptul de intrare.

56. În opinia noastră, nici din dispozițiile cartei nu poate fi dedus un drept subiectiv, dat fiind că dispozițiile sale nu conferă resortisanților țărilor terțe drepturi în materia libertății de circulație decât în două situații specifice. În primul rând, articolul 15 alineatul (3) din cartă prevede că resortisanții țărilor terțe *care sunt autorizați să lucreze* pe teritoriul statelor membre au dreptul la condiții de muncă echivalente acelor de care beneficiază cetățenii Uniunii. În al doilea rând, 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”. Astfel cum a arătat avocatul general Szpunar în Concluziile sale prezentate în cauza Fahimian²⁵, prin urmare, cartă admite posibilitatea intrării legale în Uniune, dar nu creează un astfel de drept²⁶.

57. În lumina considerațiilor precedente, ținând seama de jurisprudența Curții, potrivit căreia interesul pe care îl poate avea destinatarul unei decizii administrative determină aspectul dacă motivarea cuprinsă în aceasta trebuie considerată suficientă, și având în vedere că solicitantul nu se poate prevala de niciun drept subiectiv față de administrație, apreciem că nu este nerezonabil să se accepte un grad de precizie mai redus al motivării unei decizii de respingere a cererii de viză.

3) *Eliberarea unei vize ca exercitare a unei puteri suverane*

58. Lipsa unui drept subiectiv, cu alte cuvinte a unui „interes legitim protejat de dreptul” Uniunii²⁷, „care să o oblige [pe aceasta din urmă] să întreprindă o anumită acțiune pentru titularul acestui drept subiectiv”²⁸, revelează o poziție a solicitantului de viză față de stat care ar putea fi calificată drept *slabă*. Cu toate acestea, considerăm că este ceea ce legiuitorul a dorit la momentul adoptării Codului de vize, în special dacă se consideră că eliberarea unei vize resortisantului unui stat terț constituie exercitarea unei puteri suverane, astfel cum a remarcat avocatul general Mengozzi în cauza Koushkaki. Mai precis, acesta a amintit că dreptul statelor de a controla intrarea străinilor pe teritoriul lor ține de suveranitatea de stat ca principiu de drept internațional²⁹.

59. Avocatul general Szpunar a dezvoltat acest argument în Concluziile sale prezentate în cauza Fahimian, explicând că, potrivit dreptului internațional public în forma sa actuală, prima intrare în scopul migrației legale reprezintă un domeniu care ține de libertatea cvasitotală de apreciere a statului³⁰. Potrivit observațiilor avocatului general Szpunar, o astfel de suveranitate nu este pusă în discuție de obligațiile internaționale ale statelor membre care decurg din tratatele internaționale referitoare la drepturile omului³¹, care, de altfel, nici nu au fost invocate de reclamanții din litigiile principale pentru a obține accesul pe teritoriul Regatului Țărilor de Jos. De asemenea, faptul că statele membre și-au asumat în mod voluntar obligații în ceea ce privește protecția internațională a refugiaților, oricât de importante ar fi acestea, nu este suficient, în sine, pentru a repune în discuție

25 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908).

26 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 29).

27 Potrivit definiției date de Von Jhering, R., „Der Geist des römischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung”, partea a treia, prima secțiune, Leipzig, 1865, p. 316, citată de Hacker, P., *Verhaltensökonomik und Normativität*, Tübingen, 2017, p. 234.

28 Alexy, R., „Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen”, *Der Staat*, 1990, nr. 29, p. 53.

29 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 47).

30 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 27).

31 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 28).

puterea lor deplină de a decide dacă resortisanții țărilor terțe pot avea acces pe teritoriul lor. Acestea fiind spuse, este necesar, din motive de claritate, să se precizeze că sistemul de azil al Uniunii, inclusiv principiul „nereturnării”, nu se aplică în speță, întrucât reclamanții din litigiile principale nu urmăresc să obțină statutul de refugiat în temeiul normelor și al procedurilor de drept internațional.

60. Din motive de exhaustivitate, trebuie să se arate că reclamanții din litigiile principale nu par să se poată prevala de dispozițiile dreptului Uniunii în materie de imigrare, care permit anumitor membri de familie ai unui resortisant al unei țări terțe o ședere legală pe teritoriul statelor membre. Din jurisprudența Curții reiese că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei³² „impune statelor membre obligații pozitive precise, cărora le corespund *drepturi subiective clar definite*, întrucât le impune, în ipotezele stabilite prin directivă, să permită reîntregirea familiei cu anumiți membri de familie ai susținătorului reîntregirii fără a putea exercita marja lor de apreciere”³³. Or, în lipsa oricărei indicații concrete în acest sens în deciziile de trimitere, trebuie să se considere că reclamanții din litigiile principale nu au depus nicio cerere de reîntregire a familiei. Nu este evident nici că aceștia îndeplinesc criteriile privind membrii familiei specificate în această directivă. În consecință, trebuie să se pornească de la principiul că această normă nu se aplică în speță.

4) Regimul vizelor ca instrument de politică externă și de securitate

61. Un alt argument care, în opinia noastră, confirmă statutul juridic mai degrabă slab al solicitantului în raport cu statul în cadrul unei proceduri de eliberare a vizei este legat de natura regimului vizelor ca instrument de politică externă și de securitate³⁴; acest argument a fost invocat de asemenea de avocatul general Mengozzi în cauza Koushkaki³⁵ și dezvoltat de avocatul general Bobek în cauza El Hassani³⁶. Astfel, domeniul politicii externe și de securitate comună a Uniunii se caracterizează printr-o influență decisivă a statelor membre în procedura de adoptare a deciziilor în cadrul Consiliului Uniunii Europene, care dă naștere unor acțiuni și poziții comune, întrucât statele membre păstrează o vastă putere discreționară în voturile lor, ceea ce demonstrează în mod clar modul în care își exercită suveranitatea³⁷. Unanimitatea necesară pentru adoptarea deciziilor menționate în temeiul articolului 24 alineatul (2) TUE și al articolului 31 TUE, precum și rolul secundar acordat Parlamentului la articolul 36 TUE pun de asemenea în evidență preocuparea de a-și apăra suveranitatea, în măsura în care aceste două elemente au ca efect împiedicarea adoptării unei anumite politici externe și de securitate fără acordul lor³⁸. Trebuie să se menționeze că tratatele Uniunii recunosc în mod expres responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește formularea și exercitarea politicii lor externe,

32 JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164.

33 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul/Consiliul (C-540/03, EU:C:2006:429, punctul 60), și Hotărârea din 4 martie 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punctul 41).

34 Meloni, A., „EU visa policy: What kind of solidarity?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 10/2017, vol. 24, nr. 5, p. 652.

35 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 51).

36 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 99).

37 Palosaari, T., „From «Thin» to «Thick» foreign policy europeanization: Common Foreign and Security Policy and Finland”, *European Foreign Affairs Review*, 12/2016, vol. 21, nr. 4, p. 583, subliniază caracterul interguvernamental al politicii externe și de securitate comună a Uniunii, precum și raportul tradițional al acestui domeniu cu suveranitatea statului; Koutrakos, P., „Judicial review in the EU's common foreign and security policy”, *International and Comparative Law Quarterly*, 01/2018, vol. 67, nr. 1, p. 1, afirmă că în mod convențional politica externă și de securitate este considerată un domeniu al voiențelor suverane și al intereselor naționale prin excelență.

38 Carli, E., *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea*, Torino, 2019, p. 16 și 393, subliniază cerința unanimității pentru adoptarea deciziilor în cadrul Consiliului, ceea ce, în opinia autorului, evidențiază natura interguvernamentală a politicii externe și de securitate comună.

precum și modul în care acestea sunt reprezentate în țări terțe și în cadrul organizațiilor internaționale³⁹. Toți acești factori influențează politica Uniunii în materie de vize, chiar dacă deciziile aferente acestora au fost supuse majorității calificate în cadrul revizuirii tratatelor. În practică, statele membre au un rol determinant⁴⁰.

62. În această privință, se va observa că mai multe acorduri încheiate de Uniune și de statele sale membre cu țări terțe, precum și alte acte juridice prevăd o liberalizare a regimului vizelor care facilitează deplasările, activitatea economică și contactele dintre persoane. Aceste acorduri și acte juridice se înscriu într-o strategie care reflectă interesele Uniunii și ale statelor sale membre în materie de politică externă și de securitate comună⁴¹. Această strategie poate varia în funcție de relațiile internaționale, dar și de diversele grupuri de țări terțe. Privilegii, precum scutirea de obligația de a deține viză, pot fi acordate resortisanților anumitor țări terțe pe baza principiului reciprocității și pot fi subordonate unor condiții specifice supuse controlului Uniunii și al statelor sale membre⁴². În consecință, acestea pot fi de asemenea revocate în cazul în care nu mai sunt îndeplinite condițiile pentru acordarea lor. În plus, acestea trebuie să poată fi revocate în cazul în care nu mai este asigurată reciprocitatea acordării, astfel cum a arătat în mod întemeiat avocatul general Mengozzi în cauza Koushkaki⁴³. Atunci când adoptă decizii cu privire la oportunitatea de a încheia asemenea acorduri, Uniunea și statele membre își exercită puterile suverane și se asigură că aceste decizii răspund necesităților pe care le-au identificat; astfel, acestea își asumă responsabilitățile față de cetățenii Uniunii.

63. În opinia noastră, Codul de vize trebuie interpretat în lumina considerațiilor precedente. Nu trebuie uitat că, în măsura în care Codul de vize acordă un anumit statut juridic resortisanților țărilor terțe, acest statut juridic este determinat de Uniune și de statele sale membre în exercitarea voinței lor suverane. În consecință, trebuie să se concluzioneze că, în stadiul actual de dezvoltare a dreptului Uniunii în materie de vize, individul nu constituie decât un „beneficiar” cu drepturi limitate, statutul său juridic trebuind să respecte obiectivele definite de Uniune și de statele sale membre în cadrul politicii externe și de securitate.

5) Larga marjă de apreciere a autorităților naționale în ceea ce privește determinarea eligibilității unui individ pentru a obține o viză

64. Un alt aspect, legat de exercitarea suveranității și pe care îl considerăm relevant pentru prezenta analiză, necesită câteva observații, și anume rolul autorităților naționale în examinarea cererilor de viză.

65. Observăm mai întâi că, potrivit articolului 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, cererea de viză se respinge dacă solicitantul este „considerat ca reprezentând o amenințare”, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 19 din Codul frontierelor Schengen, ceea ce presupune, în primul rând, o evaluare a riscului de către autoritățile competente, prevăzută la articolul 21 din Codul de vize, și, în al doilea rând, că nu este necesară o *certitudine absolută* privind existența unei amenințări reale. Dimpotrivă, s-ar părea că pentru aplicarea acestei dispoziții este suficient, în principiu, să se constate anumite indicii care sugerează riscuri pentru interesele legitime în discuție⁴⁴. Astfel, o asemenea interpretare s-ar putea explica prin caracterul preventiv al regimului vizelor, conceput cu

39 A se vedea „Declarația cu privire la politica externă și de securitate comună”, Declarația nr. 13 anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

40 Dumas, P., *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013, p. 146, Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, 2013, p. 47.

41 Meloni, A., „EU visa policy: What kind of solidarity?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 10/2017, vol. 24, nr. 5, p. 653.

42 Dumas, P., *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013, p. 144, Delcour, L., „The EU's visa liberalisation policy: what kind of transformative power in neighbouring regions?”, *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, capitolul 32, Londra, 2019, p. 410.

43 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 49).

44 A se vedea observațiile similare ale avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 58).

scopul de a proteja securitatea în întregul spațiu Schengen de riscurile externe precum migrarea clandestină și traficul de persoane⁴⁵. În consecință, ar fi posibil, în principiu, să se susțină că autoritățile naționale se pot întemeia pe indiciile de care dispun pentru a se opune eliberării unei vize, fără a fi obligate să aibă certitudinea absolută că solicitantul reprezintă efectiv o amenințare. Din motive de coerență, ar trebui să se impună cerințe mai puțin stricte pentru motivarea unei decizii de respingere.

66. Observăm de asemenea că, în hotărârea pronunțată în cauza Koushkaki⁴⁶, Curtea a subliniat larga marjă de apreciere de care dispun autoritățile naționale pentru a determina eligibilitatea unui individ pentru a obține o viză. Din această hotărâre reiese că aprecierea situației individuale a unui solicitant de viză, realizată pentru a se stabili dacă există vreun motiv care să justifice respingerea cererii sale, implică efectuarea unor evaluări complexe, bazate printre altele pe personalitatea solicitantului, pe integrarea sa în țara în care locuiește, pe situația politică, socială și economică a acesteia din urmă, precum și pe eventuala amenințare pe care ar reprezenta-o venirea acestui solicitant pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre⁴⁷. Potrivit Curții, astfel de evaluări complexe implică elaborarea unor previziuni referitoare la comportamentul previzibil al respectivului solicitant și trebuie să se bazeze în special pe o cunoaștere aprofundată a țării în care locuiește acesta din urmă, precum și pe analiza unei serii de documente, care trebuie verificate din punctul de vedere al autenticității și al veridicității conținutului, și a declarațiilor solicitantului, a căror fiabilitate va trebui să fie apreciată, astfel cum prevede articolul 21 alineatul (7) din Codul de vize⁴⁸.

67. În hotărârea pronunțată în cauza El Hassani, Curtea a reiterat larga marjă de apreciere de care beneficiază autoritățile naționale în ceea ce privește condițiile de aplicare a motivelor de refuz prevăzute de Codul de vize și evaluarea faptelor relevante⁴⁹.

68. Este important să se arate că Curtea s-a întemeiat pe același raționament în Hotărârea Fahimian, care privea interpretarea Directivei 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 voluntariat⁵⁰, și anume un act juridic diferit de Codul de vize, dar care se încadrează de asemenea în domeniul politicii de imigrare. Astfel, Curtea a subliniat larga marjă de apreciere recunoscută autorităților naționale în cadrul evaluării faptelor pertinente prin care se urmărește să se stabilească dacă motivele enunțate la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 privind existența unei amenințări în special la adresa siguranței publice împiedică admisia resortisantului țării terțe⁵¹. Curtea a statuat că acestor autorități naționale le revine sarcina de a efectua o apreciere globală a ansamblului elementelor care caracterizează situația acestei persoane, pentru a stabili dacă solicitantul de viză reprezintă o amenințare, chiar și potențială, la adresa siguranței publice⁵². Considerăm că este pertinent să se sublinieze că Curtea s-a întemeiat cu această ocazie pe o aplicare analogă a jurisprudenței sale în cauza Koushkaki⁵³, menționată deja mai sus.

45 Mungianu, R., „Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, nr. 4, 2013, p. 360, García Andrade, P., „EU external competences in the field of migration: How to act externally when thinking internally”, *Common Market Law Review*, 02/2018, vol. 55, nr. 1, p. 163, Mazille, C., „L'accès des étrangers au territoire de l'Union et l'exigence de sécurité publique”, *Revue française de droit administratif*, 11/2017, nr. 5, p. 929.

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

47 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 56).

48 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 57).

49 Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 36).

50 JO 2004, L 375, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 94.

51 Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctul 42). Trebuie să se menționeze și Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punctul 33), care privește de asemenea interpretarea Directivei 2004/114.

52 Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctul 43).

53 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 60).

69. În opinia noastră, o astfel de marjă de apreciere conferită autorităților naționale în ceea ce privește determinarea eligibilității unui individ pentru a obține o viză confirmă statutul juridic slab pe care Codul de vize îl acordă solicitantului.

6) Cadrul juridic aplicabil cetățeniei Uniunii și pieței interne nu poate fi transpus la situația unui solicitant de viză

i) Reclamanții din litigiile principale nu beneficiază de niciun statut privilegiat

70. Din deciziile de trimitere reiese că unii membri de familie ai reclamanților din litigiile principale au reședința în Țările de Jos. Prin urmare, problema care se ridică este dacă reclamanții din litigiile principale beneficiază oarecum de un statut privilegiat pentru motivul că aceste rude au reședința pe teritoriul unui stat membru al Uniunii. O anumită legătură cu libertățile fundamentale ale pieței interne a Uniunii ar putea fi avută în vedere, cel puțin teoretic.

71. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare este în mod clar negativ. Cadrul juridic aplicabil pieței interne a Uniunii nu poate fi transpus la situația solicitantului de viză, ceea ce constituie un alt motiv important pentru care acestui solicitant nu i se poate acorda o protecție analogă celei a unei persoane care își exercită dreptul de liberă circulație și de ședere. Avem în vedere în special normele privind tratamentul membrilor familiei unui cetățean al Uniunii care nu au cetățenia unui stat membru.

72. Astfel cum a stabilit Curtea în jurisprudența sa, legiuitorul Uniunii a extins foarte mult aplicarea dreptului Uniunii în materie de intrare și de ședere pe teritoriul statelor membre în privința resortisanților unor țări terțe soți ai resortisanților unor state membre⁵⁴. Mai concret, Directiva 2004/38/CE a 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/CEE⁵⁵ conferă oricărui resortisant al unei țări terțe, membru de familie al unui cetățean al Uniunii în sensul articolului 2 punctul 2 din această directivă, care însoțește sau se alătură acestui cetățean al Uniunii într-un alt stat membru decât statul membru al cărui resortisant este, dreptul de intrare și de ședere în statul membru gazdă.

73. În această privință, trebuie amintit totuși că normele aplicabile acestei categorii de persoane urmăresc, în realitate, să asigure libera circulație a cetățeanului Uniunii. Legiuitorul Uniunii a recunoscut importanța de a se asigura protecția vieții de familie a resortisanților statelor membre în vederea eliminării obstacolelor la exercitarea libertăților fundamentale garantate prin tratate⁵⁶. Dacă cetățenilor Uniunii nu li s-ar permite să ducă o viață de familie normală în statul membru gazdă, exercitarea libertăților care le sunt garantate prin tratat ar fi serios împiedicată⁵⁷. Articolul 21 alineatul (1) TFUE și dispozițiile Directivei 2004/38 nu conferă niciun drept autonom resortisanților statelor terțe. Eventualele drepturi conferite unor asemenea resortisanți prin dispozițiile dreptului Uniunii privind cetățenia Uniunii sunt drepturi derivate din exercitarea libertății de circulație de către un cetățean al Uniunii⁵⁸.

54 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 57).

55 JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

56 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 56).

57 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 62).

58 Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctul 34), Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 36), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450, punctul 34).

74. În consecință, pe lângă faptul că este improbabil ca aceste dispoziții să se aplice cauzelor în discuție, având în vedere că reclamanții din litigiile principale nu par să fie membri de familie în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2004/38, apreciem că este evident că intenția legiuitorului Uniunii nu era aceea de a extinde cercul beneficiarilor la alte persoane care nu sunt vizate în mod expres în această directivă. Astfel cum s-a explicat la punctul anterior, decizia de a extinde dreptul de intrare și de ședere la anumiți membri de familie ai cetățeanului Uniunii respectă o anumită logică strict legată de dreptul pieței interne, precum și de drepturile fundamentale. Statele membre reprezentate în cadrul Consiliului ca organe co-legiuitoare au consimțit în mod voluntar, pe baza unei decizii suverane, să confere drepturi unui cerc specific de beneficiari pentru a dezvolta conceptul de cetățenie a Uniunii și pentru a consolida piața internă, ceea ce exclude, în consecință, orice aplicare analogă a articolului 21 alineatul (1) TFUE și a dispozițiilor Directivei 2004/38 în privința altor categorii de resortisanți ai țărilor terțe.

ii) Protecția siguranței publice în dreptul pieței interne

75. Situația este aceeași pentru conceptele juridice legate de cetățenia Uniunii sau care fac parte din domeniul pieței interne, precum conceptul de motive de „siguranță publică” ca excepție de la norma generală privind libera circulație. Astfel cum am arătat mai sus în prezentele concluzii⁵⁹, garanțiile statului de drept, în special obligația de a motiva actele administrative, pot fi restrânse în interesul siguranței publice. Deși această afirmație generală este, în principiu, corectă, este totuși necesar să fie aduse câteva precizări importante. Faptul că Codul de vize și dispozițiile de punere în aplicare a libertăților pieței interne fac referire la „siguranța publică” nu înseamnă că este vorba despre același concept juridic și că acesta trebuie interpretat în același mod. În conformitate cu ceea ce s-a afirmat deja anterior⁶⁰, contextul unei dispoziții în ordinea juridică a Uniunii influențează în mod decisiv interpretarea acesteia.

76. Acesta este motivul pentru care avocatul general Szpunar a refuzat în mod întemeiat să transpună jurisprudența Curții referitoare la excepțiile de la norma generală privind libera circulație la regimul vizelor, în discuție în cauzele principale. Astfel cum a arătat în cauza Fahimian, este de înțeles că aceste excepții sunt interpretate în sens strict⁶¹, cu atât mai mult cu cât trebuie să se asigure funcționarea pieței interne. Avocatul general Szpunar a prezentat și alte argumente relevante pentru a exclude o transpunere a conceptelor juridice care țin de domeniul pieței interne la regimul vizelor, de exemplu diferența de structură normativă⁶². Împrejurarea de a nu fi considerat o amenințare pentru siguranța publică nu constituie o excepție de la un drept de intrare care ar fi de interpretare largă, ci doar o *condiție* negativă pentru exercitarea unui drept de intrare. Astfel cum a arătat avocatul general Szpunar, contextul este pur și simplu unul diferit față de cel al pieței interne, iar acest context are importanța sa. 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. În plus, avocatul general Szpunar a subliniat, după ce a arătat că Directiva 2004/114 are ca temei juridic articolul 79 TFUE, care figurează în titlul V partea a treia din Tratatul FUE, că există o diferență între conceptul de ordine publică și siguranță publică prevăzut de dreptul în materie de liberă circulație și cel în materie de imigrație⁶³. În acest context, a făcut referire la articolul 72 TFUE, care rezervă responsabilitatea care revine statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne și asupra căruia vom reveni mai târziu în analiza noastră.

⁵⁹ A se vedea punctul 43 din prezentele concluzii.

⁶⁰ A se vedea punctul 50 din prezentele concluzii.

⁶¹ Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 56).

⁶² Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 59).

⁶³ Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 61).

77. Din considerațiile precedente rezultă că statutul juridic al unui solicitant de viză nu poate fi asimilat cu cel al unui cetățean al Uniunii sau al unui membru al familiei sale resortisant al unei țări terțe. În consecință, trebuie să se excludă orice aplicare prin analogie, la regimul vizelor, a conceptelor juridice referitoare la cetățenia Uniunii și la piața internă.

iii) Principiile dezvoltate în cauza ZZ nu pot fi transpuse în întregime în speță

78. Ezităm să ne exprimăm acordul cu propunerea Comisiei prin care se urmărește aplicarea în speță, prin analogie, a principiilor dezvoltate de Curte în cauza ZZ⁶⁴. Astfel cum recunoaște însăși Comisia în observațiile sale scrise, contextul factual se distinge de cel al cauzelor examinate în speță, caracterizându-se printr-o intensitate mai mică a ingerinței autorităților. În cauza ZZ, unui cetățean al Uniunii i s-a refuzat accesul în statul membru în care locuiau soția sa și copiii săi și în care el însuși avusese reședința timp de mai mulți ani pentru motivul că prezența sa în statul membru gazdă aducea atingere siguranței publice. În schimb, în cauzele principale, reclamantii sunt resortisanți ai unor țări terțe care nu au nicio legătură cu niciun stat membru, cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize. În consecință, cauzele se situează în contexte juridice foarte diferite, întrucât, în cauza ZZ, Curtea era chemată să interpreteze dispozițiile Directivei 2004/38, iar nu, precum în cauzele principale, pe cele ale Codului de vize.

79. Având în vedere diferențele importante pe plan factual și juridic și ținând seama de considerațiile precedente, apreciem că este oportun să se dea dovadă de prudență în ceea ce privește aplicarea fără rezerve a principiilor dezvoltate de Curte în cauza ZZ, chiar dacă prezentele cauze abordează o problemă similară. Această similaritate nu trebuie să permită ignorarea faptului că legiuitorul Uniunii a efectuat o evaluare comparativă a intereselor între, pe de o parte, obligația de a motiva o decizie administrativă și, pe de altă parte, apărarea siguranței publice, ținând seama de un context juridic foarte diferit de cel al pieței interne, în care protecția siguranței publice are un rol central, astfel cum vom explica în cuprinsul punctelor următoare.

b) Motive legate de protecția siguranței publice

80. Astfel cum s-a arătat deja mai sus⁶⁵, articolul 52 alineatul (1) din cartă admite restrângeri ale exercitării drepturilor consacrate de aceasta, inclusiv a dreptului la o cale de atac efectivă, în anumite condiții. Din punct de vedere teoretic, restrângerile exercitării drepturilor pot fi justificate de obiective de interes general recunoscute de Uniune. Observăm, în această privință, că toate statele membre care au depus observații în prezentele cauze au invocat protecția ordinii publice și a siguranței naționale ca motiv pentru a nu divulga informații considerate confidențiale. Protecția siguranței publice, mai ales în ceea ce privește gestionarea datelor sensibile, constituie un asemenea obiectiv de interes general, după cum confirmă mai multe dispoziții care garantează confidențialitatea informațiilor pentru motive de siguranță.

81. În temeiul articolului 346 alineatul (1) TFUE, un stat membru care a formulat o obiecție nu are obligația de a furniza informații cu privire la motivele pentru care solicitantul este calificat drept amenințare pentru siguranța internă în sensul articolului 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, întrucât comunicarea informațiilor privind siguranța constituie un domeniu deosebit de sensibil.

⁶⁴ Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 51).

⁶⁵ A se vedea punctul 43 din prezentele concluzii.

82. Articolul 72 TFUE precizează în plus că politica comună în domeniul imigrării și al controlului la frontierele externe nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne⁶⁶. Această competență cuprinde de asemenea introducerea și aplicarea unor dispoziții în materie de păstrare sub control oficial a unor documente confidențiale, precum și divulgarea unor astfel de documente unor terți. Acest principiu al răspunderii statelor membre a fost de asemenea reluat de Uniune în cadrul dispoziției care figurează la articolul 8 alineatul (3) din Codul de vize, privind înțelegerile de reprezentare, care prevede că normele relevante privind protecția și securitatea datelor trebuie respectate.

83. La rândul său, Curtea a recunoscut în jurisprudența sa că „considerații imperative care țin de securitatea Uniunii sau a statelor sale membre ori de desfășurarea relațiilor internaționale ale acestora se pot opune comunicării către persoana vizată a anumitor informații sau a anumitor elemente de probă”⁶⁷. În consecință, în cazuri excepționale și în special din motive de siguranță a statului, este posibil ca persoanele interesate să fie private de anumite informații. Aceasta este situația pentru o procedură administrativă precum cea de acordare a vizelor, dar și în cadrul unei proceduri judiciare în urma introducerii unei căi de atac, astfel cum vom explica ulterior.

c) Concluzie intermediară

84. În lumina observațiilor precedente, ajungem la o concluzie intermediară care poate fi rezumată după cum urmează.

85. Formularul tipizat care figurează în anexa VI la Codul de vize permite statelor membre să furnizeze solicitantului o motivare cu un grad de detaliere suficient, care ia în considerare statutul juridic al acestuia din urmă.

86. Chiar dacă, în stadiul actual de evoluție a dreptului Uniunii, statele membre nu sunt obligate să furnizeze o motivare detaliată, nimic nu le împiedică să includă „observații” în formularul tipizat pentru a facilita un control de legalitate.

87. Legiuitorul Uniunii poate de asemenea să revizuiască modul în care refuzul eliberării unei vize este comunicat solicitantului, după ce a efectuat o nouă evaluare comparativă a intereselor existente. Astfel, este ceea ce legiuitorul tocmai a făcut prin adoptarea Regulamentului (UE) 2019/1155 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 de modificare a Codului de vize⁶⁸. Această revizuire legislativă aduce modificări importante, în măsura în care noul formular tipizat separă în prezent, pe de o parte, categoria „amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne” și, pe de altă parte, categoria „amenințare pentru sănătatea publică”. Prin urmare, cele trei motive de refuz sunt repartizate acum în trei rubrici distincte. Trebuie menționat de asemenea considerentul (15) al noului regulament, din care reiese că „[n]otificarea refuzului ar trebui să includă informații detaliate privind motivele de refuz și procedura de exercitare a unei căi de atac. În cursul procedurii de exercitare a căii de atac, solicitanților ar trebui să li se ofere accesul la toate informațiile relevante privind cazul lor, în conformitate cu dreptul intern”. Se constată astfel voința legiuitorului de a ajusta treptat statutul juridic al solicitantului de viză pentru a răspunde mai bine cerințelor de transparență impuse de dreptul la o cale de atac efectivă.

66 Caniard, H., „Pouvoirs et moyens de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Le règlement (UE) 2016/1624 traduit-il un renforcement des moyens et capacités?”, *De Frontex à Frontex – Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruxelles, 2019, p. 43, amintește că, în pofida atribuirii de competențe Uniunii în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție, tratatele cuprind clauze de rezervă a competenței în favoarea statelor.

67 Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 54), și Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 125).

68 JO 2019, L 188, p. 25.

3. Controlul de legalitate la care este supusă decizia de respingere

88. Constatările precedente referitoare la statutul juridic al solicitantului de viză și la modul în care motivele de refuz sunt comunicate solicitantului au consecințe importante pentru analiza întinderii controlului jurisdicțional în cadrul căii de atac prevăzute la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, interpretat în lumina articolului 47 din cartă, astfel cum se va arăta în prezentele concluzii.

a) Modalitățile controlului de legalitate intră sub incidența dreptului național

89. Legiuitorul Uniunii a conferit solicitantului dreptul la o cale de atac în conformitate cu ordinea juridică internă a statelor membre, ceea ce are drept consecință faptul că procedurile de control al legalității pot varia de la un stat membru la altul. Sunt posibile, în principiu, proceduri administrative, jurisdicționale sau chiar mixte⁶⁹. În această privință, Curtea a adus precizări utile interpretării dispozițiilor sus-menționate, statuând în hotărârea pronunțată în cauza El Hassani că, deși „modalități[le procedurii de exercitare a căii de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză] intră sub incidența ordinii juridice a fiecărui stat membru, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității[, a]ceastă procedură trebuie să garanteze, într-un anumit stadiu al acesteia, o cale de atac jurisdicțională”⁷⁰.

90. De altfel, trebuie să se reitereze de asemenea în prezentul context că, în măsura în care ordinea juridică internă prevede „proceduri mixte”, de exemplu posibilitatea de a depune o plângere la autoritatea care a emis decizia de respingere (sau la autoritatea administrativă superioară responsabilă de supravegherea juridică), nimic nu împiedică statele membre să furnizeze, în măsura posibilului, informații mai detaliate. Acestea fiind spuse, observăm că, contrar celor sugerate de textul primei întrebări preliminare, s-ar părea că reclamantii din litigiile principale au obținut în mod legal informații mai detaliate de la autoritățile neerlandeze, în special cu privire la statele membre care au formulat obiecții împotriva eliberării vizelor. În consecință, astfel cum s-a arătat anterior în analiză⁷¹, procedura în vigoare în Țările de Jos pare să garanteze un minim de transparență.

91. Importanța unui astfel de control de legalitate nu trebuie subestimată. Astfel cum a arătat avocatul general Mengozzi în cauza Koushaki, obiectivul regimului vizelor constă în esență în instituirea unei proceduri cu condiții „mai vizibile și mai lizibile pentru solicitant pentru a-i asigura un tratament demn, care să respecte umanitatea persoanei”⁷². Avocatul general Bobek a amintit, la rândul său, că „există un drept la soluționarea în mod corespunzător și legal a cererii [de viză], iar dreptul menționat poate constitui temeiul pentru controlul jurisdicțional al deciziei referitoare la cerere”⁷³. Cu toate acestea, o problemă importantă care trebuie analizată în prezentele concluzii pentru a răspunde la prima întrebare preliminară privește rigoarea pe care trebuie să o aibă controlul jurisdicțional al deciziilor de respingere a cererilor de viză.

b) Un control jurisdicțional mai puțin profund ca o consecință a prerogativelor Consiliului în domeniul politicii externe și de securitate comună

92. Ca instrument al politicii externe și de securitate a Uniunii⁷⁴, regimul vizelor depinde de prerogativele acordate Consiliului în acest domeniu, ceea ce permite acestuia din urmă să îl adapteze în funcție de situația relațiilor internaționale și de cerințele de securitate. Susținut de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, Consiliul este cel mai în

69 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 119).

70 Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 42).

71 A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

72 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 56).

73 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 105).

74 A se vedea punctele 61-63 din prezentele concluzii.

măsură să definească această politică și să o pună în aplicare la nivel normativ, inclusiv în ceea ce privește accesul resortisanților țărilor terțe pe teritoriul Uniunii. Acesta poate aprecia oportunitatea unei mențineri sau a unei schimbări eventuale a politicii în materie de vize pe baza informațiilor colectate de diferitele servicii ale Uniunii și ale statelor sale membre⁷⁵. Prin urmare, acesta își exercită competențele în acest domeniu în interesul unei realizări efective a obiectivelor definite de tratate⁷⁶.

93. În temeiul articolului 13 alineatul (2) TUE, „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”. Dispoziția menționată reflectă principiul echilibrului instituțional, caracteristică a structurii instituționale a Uniunii, care presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte⁷⁷. Repartizarea competențelor în cadrul Uniunii, precum și prerogativele Consiliului în domeniul politicii externe și de securitate comună implică în mod necesar ca celorlalte instituții să li se acorde un rol *mai puțin preponderent*⁷⁸. Aceasta este situația în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor adoptate de Consiliu, astfel cum demonstrează articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE, care exclud în mod explicit competența Curții în acest domeniu, cu excepția aspectelor care intră sub incidența articolului 40 TUE, legate de procedurile și de întinderea atribuțiilor respective ale instituțiilor, precum și a controlului legalității măsurilor restrictive adoptate împotriva persoanelor fizice sau juridice⁷⁹. Astfel cum vom explica în prezentele concluzii, aceste considerații sunt relevante pentru a preciza care este întinderea controlului jurisdicțional la nivel național în ceea ce privește deciziile adoptate în domeniul vizelor.

94. Ordinea constituțională a statelor membre prevede o repartizare a competențelor asemănătoare celei descrise la punctele precedente, care conferă în mod tradițional puterii executive prerogative în domeniul politicii externe și de securitate, pentru aceleași motive pe care le-am menționat. Revine în general puterii executive a unui stat sarcina de a formula politica externă și de a asigura reprezentarea diplomatică și consulară în străinătate⁸⁰. În conformitate cu raționamentul expus în prezentele concluzii, considerăm că controlul jurisdicțional al actelor care au o legătură intrinsecă cu acest domeniu, precum deciziile în materie de vize, ar trebui să fie mai restrâns.

95. În această privință, dorim să amintim că instanța națională este competentă să aplice dreptul în cauzele cu care este sesizată, astfel încât aceasta trebuie să aprecieze faptele și să soluționeze problemele juridice care ar putea apărea. În schimb, instanța națională nu dispune în general de nicio competență sau expertiză în materie de politică externă și de securitate. În plus, aceasta nu dispune de legitimitatea necesară, în ordinea sa constituțională, pentru a lua decizii care țin de acest domeniu deosebit de sensibil. Pe de altă parte, nu se poate exclude posibilitatea ca acțiunile sale chiar să împiedice realizarea obiectivelor urmărite de organele statului desemnate să exercite această funcție. În consecință, dorința de a acorda instanței naționale o funcție pe care nu ar reuși să o îndeplinească nu

75 A se vedea punctul 62 din prezentele concluzii.

76 Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, ediția a doua, Oxford, 2012, p. 486, arată că Consiliul este cea mai importantă instituție în domeniul politicii externe și de securitate comună. În timp ce adoptarea deciziilor în cadrul aplicării Tratatului FUE se caracterizează printr-o repartizare clară a competențelor între Parlament, Consiliu și Comisie, ceea ce impune o cooperare constantă între aceste instituții, Consiliul „controlează” în mod clar politica externă și de securitate comună. Autorul explică faptul că funcțiile exercitate de Consiliu în acest domeniu au în principal caracter „executiv”.

77 Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 64), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia (C-660/13, EU:C:2016:616, punctele 31 și 32).

78 A se vedea punctul 61 din prezentele concluzii, privind rolul secundar acordat Parlamentului în domeniul politicii externe și de securitate comună.

79 Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și Comisia (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 39), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 60).

80 A se vedea în principal dreptul constituțional al Statelor Unite ale Americii, care cunoaște doctrina „executive power”, care conferă președintelui o competență foarte importantă în domeniul politicii externe și de apărare în raport cu Congresul (în acest sens Prakash, S., și Ramsey, M., „The Executive Power over Foreign Affairs”, *Yale Law Journal*, 11/2001, vol. 111, nr. 2, p. 233), rolul guvernului federal potrivit dreptului constituțional german (Röben, V., *Außenverfassungsrecht*, Tübingen, 2007, p. 91) și prerogativele puterii executive în dreptul constituțional francez (Martin, V., „Les relations extérieures, «domaine réservé» du pouvoir exécutif”, *Giornale di Storia Costituzionale*, 2014, nr. 28, p. 77).

este, în opinia noastră, o abordare realistă. Cu toate acestea, considerăm că tocmai la aceasta ar conduce un control jurisdicțional nelimitat, susceptibil să oblige instanța să verifice de fiecare dată toate motivele care stau la baza unei decizii de respingere a cererii de viză pentru a îndeplini cerințele dreptului Uniunii.

96. După ce am luat în considerare toate aspectele sus-menționate în cadrul interpretării articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, suntem convinși că în prezentele cauze se impune un control jurisdicțional *mai puțin profund* din partea instanței naționale. Subliniem în această privință că nu suntem singurul avocat general al Curții care susține această teză, astfel cum vom arăta în cuprinsul punctelor care urmează.

c) Statele membre pot prevedea un control jurisdicțional mai puțin profund

97. Astfel, împărtășim fără rezerve opinia avocaților generali Bobek și Szpunar, care se pronunță în favoarea unui control jurisdicțional mai puțin profund, argumentația acestora întemeindu-se pe largă marjă de apreciere de care dispun autoritățile decizionale în ceea ce privește eligibilitatea unui individ pentru a obține o viză.

98. După cum a arătat în mod întemeiat avocatul general Bobek, „larga marjă de apreciere a autorităților statelor membre se traduce în mod logic printr-un standard *mai ușor al controlului jurisdicțional* care trebuie să fie exercitat de instanțele statelor membre”⁸¹. Avocatul general Szpunar observă, la rândul său, că „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”⁸². Apreciem că această argumentație este deosebit de convingătoare într-un context precum cel al domeniului vizelor, în care, după cum am explicat deja, autoritățile competente trebuie să efectueze evaluări complexe pentru a proteja securitatea în întregul spațiu Schengen de riscurile externe, fără a trebui să aibă o certitudine absolută privind existența unei amenințări concrete⁸³. O instanță națională nu se poate substitui autorităților competente care, de altfel, dispun de competența și de mijloacele necesare pentru a îndeplini această sarcină.

99. În plus, considerăm că argumentația avocatului general Mengozzi merge în același sens atunci când afirmă că procedura de exercitare a căii de atac este concepută pentru a evita deciziile *arbitrare*⁸⁴. Un control destinat să împiedice arbitrariul implică, prin definiție, existența unui prag relativ ridicat pentru a stabili nelegalitatea unei decizii administrative⁸⁵.

100. Această interpretare a fost confirmată de jurisprudența Curții, care, în hotărârea pronunțată în cauza Fahimian, a statuat că organul jurisdicțional național ar trebui să aibă competența de a examina toate problemele pertinente, controlul fiind însă limitat la aprecierea „absenței unei *erori vădite*”⁸⁶.

81 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 109).

82 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 72).

83 A se vedea punctul 65 din prezentele concluzii.

84 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 63). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctul 109), în care exprimă opinia că „este suficient ca instanțele naționale să garanteze că decizia de refuz al acordării unei vize nu a fost *arbitrară*”.

85 Din jurisprudența Curții reiese că o decizie administrativă care autorizează o verificare are un caracter arbitrar atunci când a fost adoptată în lipsa oricărei împrejurări de fapt susceptibile să justifice verificarea menționată. A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, punctele 56-64), și Hotărârea din 22 octombrie 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 55).

86 Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctul 46).

101. Această constatare înseamnă, în opinia noastră, că organul național chemat să exercite controlul jurisdicțional al unei decizii de respingere a cererii de viză adoptate de administrație pentru motivul că individul în cauză este considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă sau sănătatea publică sau pentru relațiile internaționale ale unui stat membru, în sensul articolului 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize, trebuie să aibă posibilitatea de a verifica el însuși dacă procedura de consultare a autorităților centrale ale altor state membre descrisă la articolul 22 din Codul de vize a fost aplicată în mod corect și dacă *garanțiile procedurale* au fost respectate în speță.

102. În ceea ce privește fondul deciziei de respingere, controlul jurisdicțional trebuie să prevadă posibilitatea organului național menționat de a verifica dacă *limitele marjei de apreciere* exercitate de administrație pentru a determina eligibilitatea solicitantului pentru a obține o viză *nu au fost depășite*. În acest scop, organul jurisdicțional va trebui să examineze dacă erau întrunite elementele relevante de care depinde exercitarea puterii de apreciere. În lipsa unei erori vădite de apreciere din partea administrației, organul jurisdicțional trebuie să constate legalitatea deciziei de respingere a cererii de viză.

103. Pentru a examina dacă există o eroare vădită de apreciere, organul jurisdicțional trebuie să se întemeieze pe *informațiile conținute în dosarul judiciar*, ceea ce include formularul tipizat completat corespunzător, eventuale „observații” care susțin decizia de respingere, precum și alte informații furnizate, dacă este cazul, de administrație în cadrul procedurii administrative și precontencioase. Organul jurisdicțional trebuie să ia în considerare circumstanțele specifice ale fiecărui caz individual, în special preocupările legitime legate de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații.

d) Cum se pot concilia preocupările legitime legate de securitate ale statelor membre cu garanțiile procedurale impuse de statul de drept?

104. În exercitarea controlului jurisdicțional, autoritățile vor trebui în mod ocazional să gestioneze date confidențiale, ceea ce ridică problema modului în care se conciliază preocupărilor legitime ale statelor membre cu garanțiile procedurale impuse de statul de drept.

105. În principiu, răspunsul la această problemă decurge din observațiile precedente, care țin seama de statutul juridic al solicitantului de viză, precum și de preocupările de securitate ale statelor membre. În stadiul actual de evoluție a dreptului Uniunii, statele membre nu sunt obligate să furnizeze o prezentare exhaustivă a motivelor deciziei de respingere, ceea ce le-ar putea determina să divulge sau să permită divulgarea unor informații sensibile care ar putea prezenta un risc grav pentru interesele lor naționale. Acestea se pot limita la a pune la dispoziția organului jurisdicțional informația cuprinsă în formularul tipizat care figurează în anexa VI la Codul de vize, inclusiv „observații”, precum și alte informații furnizate de administrație, de exemplu ca urmare a unei plângeri, pentru a facilita un control de legalitate.

106. În măsura în care dreptul Uniunii prevede garanții minime, lăsând statelor membre sarcina de a stabili modalitățile procedurii de exercitare a căii de atac cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității, nimic nu le împiedică să pună de asemenea, în anumite condiții, informația calificată drept confidențială la dispoziția organului jurisdicțional. Dacă este cazul, astfel cum a recunoscut Curtea în jurisprudența sa⁸⁷, statele membre pot, în vederea protejării intereselor lor naționale, să solicite organului jurisdicțional „[punerea în aplicare a unor] tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a [preocupărilor] legitime legate de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații de care s-a ținut seama în vederea adoptării [deciziei de respingere] vizat[e] și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale procedurale precum dreptul de a fi ascultat și principiul contradictorialității”.

⁸⁷ 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), și Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 57).

e) Concluzie intermediară

107. Având în vedere considerațiile care precedă, ajungem la următoarea concluzie intermediară.

108. Dreptul Uniunii prevede un control jurisdicțional limitat care ia în considerare natura specifică a procedurii de eliberare a vizelor.

4. Răspunsul la prima întrebare

109. Pe baza acestei analize, trebuie să se răspundă la prima întrebare preliminară că decizia de respingere pe care solicitantul unei vize o primește de la autoritățile naționale, și anume formularul tipizat care conține eventuale observații, răspunde, în principiu, cerințelor dreptului la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 47 din cartă. Chiar dacă, în stadiul actual de evoluție a dreptului Uniunii, statele membre nu sunt obligate să furnizeze o motivare detaliată, nimic nu le împiedică să includă „observații” în formularul tipizat, precum și alte informații furnizate de administrație, de exemplu ca urmare a unei plângeri, pentru a facilita un control de legalitate.

110. În măsura în care dreptul Uniunii prevede garanții minime, lăsând statelor membre sarcina de a stabili modalitățile procedurii de exercitare a căii de atac cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității, nimic nu le împiedică să pună de asemenea, în anumite condiții, informații calificate drept confidențiale la dispoziția organului jurisdicțional. Dacă este cazul, statele membre pot, în vederea protejării intereselor lor naționale, să solicite organului jurisdicțional punerea în aplicare a unor tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime legate de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații de care s-a ținut seama în vederea adoptării deciziei de respingere vizate și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale procedurale, precum dreptul de a fi ascultat și principiul contradictorialității.

C. Cu privire la a doua întrebare

111. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 41 din cartă, care consacră dreptul la bună administrare, trebuie interpretat în sensul că se opune unei practici precum cea descrisă în prima întrebare preliminară.

112. Articolul 41 alineatul (1) din cartă prevede că orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor și organelor Uniunii. Rezultă astfel din textul articolului 41 din cartă că acesta se adresează numai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, iar nu statelor membre⁸⁸.

113. În consecință, o persoană care contestă o decizie de respingere a cererii de viză nu se poate întemeia pe articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă, referitor la obligația administrației de a-și motiva deciziile în cadrul oricărei proceduri legate de cererea sa⁸⁹.

⁸⁸ Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 28), Hotărârea din 17 iulie 2014, YS și alții (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 67), și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 44).

⁸⁹ A se vedea Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht* (von der Groeben, Schwarze, Hatje), ediția a șaptea, Baden-Baden, 2015, articolul 47, p. 807, care arată că articolul 41 din cartă nu se aplică dreptului procedurii administrative al statelor membre, nici măcar atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

114. Trebuie să se arate însă că dreptul la bună administrare este inerent dispozițiilor articolului 47 din cartă, referitor la dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă și la un proces echitabil⁹⁰. Curtea a recunoscut că acest drept reflectă un principiu general al dreptului Uniunii, dreptul la o cale de atac efectivă⁹¹. Acest principiu este exprimat în prezent la articolul 47 din cartă⁹².

115. Ținând seama de aceste considerații, apreciem că, în cauzele principale, trebuie să se considere că, în împrejurările menționate în prima întrebare, dreptul la bună administrare este asigurat pentru aceleași motive precum cele exprimate în răspunsul la prima întrebare preliminară, referitoare la conformitatea situației examinate în cauzele respective cu articolul 47 din cartă.

D. Cu privire la a treia și la a patra întrebare

116. Propunem să se dea un răspuns comun la a treia și la a patra întrebare, dat fiind că acestea privesc posibilitatea de a formula o cale de atac împotriva obiecției la eliberarea unei vize formulate de un alt stat membru în cadrul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize.

1. Limitele autonomiei procedurale a statelor membre

117. În această privință, trebuie amintit că Codul de vize nu realizează decât o armonizare legislativă parțială⁹³. Rezultă că acest cod nu prevede nicio procedură specifică care să permită contestarea aprecierii statului membru care a obiectat cu privire la eliberarea unei vize în temeiul articolului 22 alineatul (2) din Codul de vize.

118. În plus, este necesar să se arate că procedura prevăzută la articolul 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul VIS nu se aplică în speță, dat fiind că reclamanții din litigiile principale nu fac obiectul unei alerte emise în scopul respingerii cererii de viză în VIS și nici al unei alerte emise în scopul de a i se refuza intrarea în spațiul Schengen în SIS⁹⁴.

119. Dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a stabili, în temeiul principiului autonomiei procedurale, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor justițiabililor, cu condiția însă ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității)⁹⁵. Acestea fiind spuse, statele membre nu se pot sustrage de la cerințele impuse de dreptul garantat la articolul 47 din cartă în ceea ce privește o protecție jurisdicțională efectivă⁹⁶. În consecință, acestea sunt obligate să prevadă căi de atac adecvate în ordinea lor juridică⁹⁷. Astfel cum vom arăta în continuare, pot fi avute în vedere diverse opțiuni, fără însă a favoriza un anumit model⁹⁸.

90 Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauzele conexate YS și alții (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2013:838, punctul 36).

91 Hotărârea din 8 mai 2014, H.N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 49).

92 Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punctele 30 și 31), Ordonanța din 1 martie 2011, Chartry (C-457/09, EU:C:2011:101, punctul 25), și Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punctul 49).

93 A se vedea punctul 3 din prezentele concluzii.

94 A se vedea punctul 29 din prezentele concluzii.

95 Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 48), Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctele 25 și 26), și Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, EU:C:2020:216, punctul 26).

96 Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 47), Hotărârea din 15 septembrie 2016, Star Storage și alții (C-439/14 și C-488/14, EU:C:2016:688, punctul 46), precum și Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 65).

97 A se vedea în acest sens von Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Köln, 2008, p. 277.

98 Potrivit Alber, S., *Europäische Grundrechte-Charta – Kommentar* (Stern, Sachs), München, 2016, articolul 47, punctele 55 și 56, p. 711, articolul 47 din cartă nu precizează care sunt căile de atac pe care statele membre trebuie să le prevadă. În consecință, acestea pot varia de la un stat membru la altul. Această dispoziție nu impune nici armonizarea, nici adaptarea lor la standardul cel mai ridicat.

2. *Obligația de informare a solicitanților cu privire la căile de atac disponibile*

120. În acest context se ridică problema dacă statele membre sunt obligate să informeze solicitanții cu privire la căile de atac disponibile. În această privință, observăm că în Codul de vize nu există nicio dispoziție care să reglementeze în mod expres acest aspect. Cu toate acestea, articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize prevede obligația de a furniza solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în situația exercitării unei căi de atac disponibile împotriva deciziei de respingere a cererii de viză. Susținem o aplicare analogă a acestei dispoziții, pentru motivele pe care le vom prezenta în prezentele concluzii.

121. Astfel cum s-a explicat mai sus⁹⁹, decizia de respingere reflectă concluziile examinării efectuate de statul membru responsabil de adoptarea deciziei finale, precum și rezultatul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize. În consecință, se poate presupune că obiecția formulată de unul sau de mai multe state membre constituie un element constitutiv al deciziei administrative. În măsura în care articolul 32 alineatul (2) din Codul de vize prevede că solicitantul trebuie să fie informat cu privire la motivul de refuz cu ajutorul formularului tipizat care figurează în anexa VI la acest cod, considerăm că este coerent să se extindă această obligație de informare la căile de atac disponibile împotriva obiecției formulate de unul sau de mai multe state membre.

122. O aplicare, cel puțin analogă, a articolului 32 alineatul (3) din Codul vizelor se impune pentru a se asigura coerența și eficacitatea protecției jurisdicționale în cadrul căii de atac garantate de Codul de vize. Punerea în aplicare a dreptului Uniunii de către organele administrative naționale le obligă în mod inevitabil pe acestea din urmă la numeroase interacțiuni, ceea ce generează suprapuneri și elemente de conexitate. Într-o situație precum cea din speță, care implică aplicarea normelor din diverse ordini juridice, precum și participarea mai multor entități administrative, apărarea drepturilor justițiabilului se poate dovedi complexă. Pentru a nu o face iluzorie, statele membre ar trebui, în opinia noastră, să fie obligate să furnizeze solicitanților informații referitoare la căile de atac, la cerere sau ca urmare a unei plângeri¹⁰⁰.

123. Din ordonanța Curții pronunțată în cauza Guérin automobiles/Comisia¹⁰¹ reiese că majoritatea statelor membre cunosc o asemenea obligație de informare în sarcina administrației. Astfel cum arată în mod întemeiat Curtea, „în general, o *intervenție a legiuitorului* este cea care a impus-o și a reglementat-o”¹⁰². Acestea fiind spuse, legiuitorul Uniunii a prevăzut în mod expres o asemenea obligație de informare la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize pentru a facilita controlul jurisdicțional. Aplicarea acestei dispoziții căilor de atac disponibile împotriva obiecției formulate de unul sau mai multe state membre pe care o propunem nu are drept urmare decât o protecție jurisdicțională garantată de legiuitor mai coerentă și eficace.

124. În concluzie, dorim să atragem atenția asupra faptului că Codul european al bunei conduite administrative, dezvoltat de Ombudsmanul European, prevede la articolul 19 alineatul (1) obligația de a indica posibilitățile de atac existente pentru contestarea oricărei decizii a instituțiilor Uniunii care ar putea afecta în mod negativ drepturile sau interesele unei persoane particulare. Situația este aceeași în cazul codului dezvoltat de Comisie, care impune această obligație „atunci când legislația Uniunii

⁹⁹ A se vedea punctul 46 din prezentele concluzii.

¹⁰⁰ Schmidt-Assmann, E., *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*, Tübingen, 2015, p. 55, se pronunță în favoarea unei obligații de a furniza informații cu privire la căile de atac deschise destinatarului unei decizii administrative, cel puțin în situații administrative complexe.

¹⁰¹ Ordonanța din 5 martie 1999, Guérin automobiles/Comisia (C-153/98 P, EU:C:1999:123).

¹⁰² Ordonanța din 5 martie 1999, Guérin automobiles/Comisia (C-153/98 P, EU:C:1999:123, punctul 14).

prevede acest lucru”. Chiar dacă aceste coduri nu sunt direct aplicabile în speță, întrucât statele membre sunt cele care pun în aplicare Codul de vize, ele permit să se tragă concluzii cu privire la importanța unei astfel de informări pentru apărarea drepturilor în cadrul unei proceduri administrative¹⁰³.

3. Elemente de reflecție: opțiuni posibile pentru căile de atac care trebuie dezvoltate de statele membre

125. Astfel cum s-a arătat mai sus, apărarea drepturilor justițiabilului se poate dovedi complexă în funcție de datele cazului concret, cu atât mai mult cu cât ordinele juridice ale statelor membre pot prevedea căi de atac diferite. Informațiile referitoare la căile de atac vor trebui să țină seama de modul în care diferitele entități administrative cooperează în cadrul examinării unei cereri de viză.

126. Acestea fiind spuse și sub rezerva autonomiei procedurale a statelor membre în ceea ce privește adoptarea modalităților procedurale ale acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor justițiabililor, considerăm că teoretic pot fi avute în vedere diverse opțiuni. Pe de o parte, este posibil să se prevadă o cale de atac exclusiv în statul membru care adoptă decizia finală, această opțiune apropiindu-se cel mai bine de ideea „ghișeului unic” evocată de instanța de trimitere. Pe de altă parte, este posibil să se aibă în vedere o cale de atac în statul membru care a formulat obiecția. Următoarele considerații au scopul de a aduce câteva elemente de reflecție pentru a da un răspuns util instanței de trimitere.

a) O cale de atac în statul membru care adoptă decizia finală?

127. Astfel cum prevede articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză trebuie „îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere și în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru”.

128. În lipsa unor dispoziții mai detaliate, aceasta nu implică neapărat că contestarea unei obiecții formulate de un alt stat membru trebuie de asemenea să fie efectuată în fața autorităților statului membru care a luat decizia finală. Cu toate acestea, considerăm că modul de redactare a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie interpretat ca un indiciu puternic dat de legiuitor în favoarea ideii de „ghișeu unic”, consacrată în considerentul (7) al Codului de vize, care ar permite solicitantului să aibă un singur interlocutor și să își îndeplinească toate formalitățile administrative într-un singur loc. Avantajele pentru apărarea intereselor sale sunt evidente, cu atât mai mult cu cât aceasta l-ar scuti de efortul de a efectua demersuri pe lângă mai multe administrații naționale, fiecare operând potrivit unor norme diferite. Astfel, conceptul de procedură administrativă care se desfășoară în mai multe etape și care prevede participarea a diverse entități specializate nu este necunoscut în dreptul administrativ, atât în cadrul Uniunii, cât și în cadrul statelor membre. Prin urmare, nimic nu împiedică statele membre să instituie mecanisme adecvate de comun acord, cel puțin atât timp cât nu vor fi fost adoptate eventuale modificări ale Codului de vize.

¹⁰³ Sander, P., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRC-Kommentar* (Holoubek, Lienbacher), Viena, 2014, articolul 41, punctul 21, p. 543, și Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, ediția a treia, München, 2016, articolul 47, punctul 49, consideră că din jurisprudența Curții nu se poate deduce în mod clar o obligație de a informa destinatarul unei decizii administrative cu privire la căile de atac. Aceștia invocă însă importanța codurilor de bună conduită administrativă ale Ombudsmanului European și ale Comisiei.

129. Dispozițiile Codului de vize nu se opun unei astfel de abordări, cu condiția ca dreptul de procedură național, precum și acordurile dintre statele membre în cauză, încheiate în exercitarea drepturilor lor suverane, să o prevadă. Trebuie amintită în această privință opțiunea de care dispun statele membre în temeiul articolului 8 din Codul de vize, care le permite să fie reprezentate de alte state membre în scopul de a examina cereri și de a elibera vize. Chiar dacă această dispoziție nu privește decât o situație specifică, și anume cea a reprezentării, ea demonstrează că un stat membru poate conferi competențe autorităților unui alt stat membru pentru a soluționa cererile de viză.

130. Contrar a ceea ce pare să presupună instanța de trimitere, considerăm că o intervenție a statului membru care a formulat o obiecție în cadrul procedurii jurisdicționale înseși¹⁰⁴ nu este singura opțiune posibilă. S-ar putea prevedea de asemenea un transfer de informații între statele membre în cauză în spiritul cooperării loiale și al încrederii reciproce – principii pe care se întemeiază Uniunea, astfel cum prevede articolul 4 alineatul (3) TUE¹⁰⁵ –, statul membru responsabil de adoptarea deciziei finale fiind cel care pune informațiile obținute la dispoziția instanței naționale. Pentru a proteja confidențialitatea informațiilor furnizate, acest stat membru s-ar putea angaja să solicite organului jurisdicțional punerea în aplicare a tehnicilor menționate la punctul 106 din prezentele concluzii.

b) O cale de atac în statul membru care a formulat obiecția?

131. O cale de atac ar putea fi eventual deschisă în statul membru care a formulat o obiecție la eliberarea unei vize.

132. Totuși, trebuie să se menționeze că, deși dreptul Uniunii nu se opune acestei abordări, ea impune solicitantului de viză un efort special, în sensul că ar fi obligat să exercite o cale de atac în fața autorităților unui stat membru cu care nu are nicio legătură și care, eventual, nu este destinația acestuia¹⁰⁶. Având în vedere această perspectivă, a impune solicitantului să formuleze o cale de atac în fața statului membru care a formulat o obiecție la eliberarea unei vize nu pare a fi opțiunea potrivită pentru a garanta o protecție jurisdicțională efectivă.

133. În cazul în care ar fi prevăzută o cale de atac „incidentă” într-un alt stat membru, ar fi rezonabil să se prevadă până la încheierea acesteia suspendarea procedurii „principale”, în interesul coerenței și al eficacității protecției jurisdicționale.

c) Răspunsul la a treia și la a patra întrebare

134. În temeiul argumentelor prezentate, propunem să se răspundă la a treia și la a patra întrebare după cum urmează.

104 În răspunsurile lor la întrebările Curții, guvernele german și polonez au făcut trimitere la dispozițiile dreptului lor național în materie de procedură administrativă care permit, în principiu, participarea unor terți la o procedură judiciară ca urmare a interesului lor legal. Cu toate acestea, mai multe state membre au exprimat rezerve cu privire la această posibilitate având în vedere principiul egalității suverane a statelor, care exclude posibilitatea ca un stat să fie supus jurisdicției unui alt stat [*par in parem non habet imperium*; a se vedea hotărârea Curții Internaționale de Justiție din 3 februarie 2012, Germania împotriva Italiei, Grecia (intervenientă), în cauza privind imunitățile jurisdicționale ale statului].

105 Acestea fiind spuse, dorim să se constate că guvernele german și polonez au semnalat în răspunsurile lor la întrebările adresate de Curte că un astfel de schimb de informații între autoritățile statelor membre poate avea loc în mod efectiv. Guvernul polonez consideră că un stat membru care obiectează cu privire la eliberarea unei vize în temeiul articolului 22 alineatul (2) din Codul de vize trebuie să își motiveze obiecția. În lipsa unei astfel de motivări, statul membru care examinează cererea de viză poate adresa o întrebare pentru a obține informații suplimentare (inclusiv, dacă este cazul, documente suplimentare relevante). Potrivit guvernului polonez, răspunsurile la întrebări și eventualele documente pot fi transmise în cadrul schimbului de informații care completează consultarea privind vizele, cu condiția ca acestea să nu constituie informații clasificate, pentru care ar fi necesară aplicarea cerințelor în materie de informații clasificate și utilizarea mijloacelor de transmitere securizate adecvate. Răspunsurile la întrebările care completează consultarea privind vizele ar trebui furnizate fără întârziere nejustificată.

106 A se vedea raționamentul analog al avocatei generale Sharpston în Concluziile sale prezentate în cauza Vethanayagam și alții (C-680/17, EU:C:2019:278, punctul 81) privind mecanismul de reprezentare prevăzut la articolul 8 din Codul de vize.

135. Este de competența statelor membre să decidă cu privire la natura și la modalitățile concrete ale căilor de atac de care dispun solicitanții de vize pentru a contesta obiecțiile formulate la eliberarea unei vize în cadrul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize.

136. Astfel cum prevede articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, statele membre ar trebui să furnizeze solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în situația exercitării unei căi de atac la cerere sau ca urmare a unei plângeri.

VI. Concluzie

137. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, cu sediul în Haarlem, Țările de Jos) după cum urmează:

- 1) Decizia de respingere pe care solicitantul unei vize o primește de la autoritățile naționale, și anume formularul tipizat care figurează în anexa VI la 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) care conține eventuale observații răspunde, în principiu, cerințelor dreptului la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Chiar dacă, în stadiul actual de evoluție a dreptului Uniunii, statele membre nu sunt obligate să furnizeze o motivare detaliată, nimic nu le împiedică să includă «observații» în formularul tipizat, precum și alte informații furnizate de administrație, de exemplu ca urmare a unei plângeri, pentru a facilita un control de legalitate.
- 2) În măsura în care dreptul Uniunii prevede garanții minime, lăsând statelor membre sarcina de a stabili modalitățile procedurii de exercitare a căii de atac cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității, nimic nu le împiedică să pună de asemenea, în anumite condiții, informații calificate drept confidențiale la dispoziția organului jurisdicțional. Dacă este cazul, statele membre pot, în vederea protejării intereselor lor naționale, să solicite organului jurisdicțional punerea în aplicare a unor tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime legate de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații de care s-a ținut seama în vederea adoptării deciziei de respingere vizate și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale procedurale, precum dreptul de a fi ascultat și principiul contradictorialității.
- 3) Este de competența statelor membre să decidă cu privire la natura și la modalitățile concrete ale căilor de atac de care dispun solicitanții de vize pentru a contesta obiecțiile formulate la eliberarea unei vize în cadrul consultărilor prevăzute la articolul 22 din Codul de vize.
- 4) Statele membre sunt obligate să furnizeze solicitanților informații referitoare la căile de atac la cerere sau ca urmare a unei plângeri.