



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

Ghid privind art. 1 din Protocolul nr. 7
la Convenția europeană
a drepturilor omului

Garanții procedurale în cazul
expulzărilor de străini

Actualizat la 31 decembrie 2021

Întocmit de grefă. Nu obligă Curtea.



Invităm editorii sau organizațiile care doresc să traducă și/sau să reproducă integral sau parțial acest ghid, în format tipărit sau electronic (web), să contacteze publishing@echr.coe.int pentru a se informa cu privire la procedura de autorizare.

Pentru informații privind traducerile în curs de realizare ale ghidurilor de jurisprudență, vă rugăm consultați documentul „[Traduceri în curs](#)”.

Textul original al acestui ghid este redactat în limba franceză. Acesta este actualizat periodic. Prezenta actualizare a fost finalizată la 31 decembrie 2021. Poate suferi modificări de formă.

Ghidul poate fi descărcat de la adresa: www.echr.coe.int (Jurisprudență – Analiză jurisprudențială – Ghiduri privind jurisprudența). Pentru informații actualizate despre publicații, vă rugăm să accesați contul de Twitter al Curții: https://twitter.com/ECHR_CEDH.

Prezenta traducere este publicată cu acordul Consiliului Europei și al Curții Europene a Drepturilor Omului și reprezintă responsabilitatea exclusivă a Institutului European din România.

© Consiliul Europei / Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2022.

Cuprins

În atenția cititorilor.....	4
Introducere.....	5
I. Condiții de aplicabilitate.....	7
A. Cu reședința în mod legal („lawfully resident”).....	7
B. Expulzarea.....	8
II. Garanția substanțială: expulzarea „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii”.....	10
A. Principii generale.....	10
B. Exemple.....	10
III. Garanții procedurale.....	12
A. Să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale.....	12
1. Conținutul și domeniul de aplicare ale drepturilor garantate.....	12
2. Limitarea acestor drepturi.....	13
3. Metodologia de urmat în cazul examinării unei limitări a drepturilor garantate.....	14
B. Să ceară examinarea cazului său.....	15
C. Să fie reprezentat în fața autorităților competente.....	16
D. Exemple.....	17
IV. Excepții.....	19
A. Principii generale.....	19
B. Exemple.....	19
Lista cauzelor citate.....	21

În atenția cititorilor

Prezentul ghid face parte din seria Ghiduri privind jurisprudența, publicată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea”, „Curtea Europeană” sau „Curtea de la Strasbourg”), cu scopul de a informa practicienii din domeniul dreptului cu privire la hotărârile și deciziile fundamentale pronunțate de aceasta. În situația de față, prezentul ghid analizează și rezumă jurisprudența referitoare la art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului („Convenția” sau „Convenția europeană”). Cititorii vor găsi aici principiile-cheie dezvoltate în acest domeniu, precum și precedentele relevante.

Jurisprudența citată a fost aleasă dintre hotărârile și deciziile de principiu, importante și/sau recente*.

Hotărârile și deciziile Curții nu numai că soluționează cauzele cu care a fost sesizată, ci servesc, de asemenea, în sens mai larg, pentru a clarifica, proteja și dezvolta normele Convenției; astfel, acestea contribuie la respectarea, de către state, a angajamentelor pe care și le-au asumat în calitate de părți contractante [*Irlanda împotriva Regatului Unit*, 18 ianuarie 1978, pct. 154, seria A nr. 25 ; *Jeronovičs împotriva Letoniei* (MC), nr. 44898/10, pct. 109, CEDO 2016].

Sistemul instituit de Convenție are ca finalitate să soluționeze, în interesul general, probleme care țin de ordinea publică, ridicând standardele de protecție a drepturilor omului și extinzând jurisprudența din acest domeniu la întreaga comunitate a statelor părți la Convenție [*Konstantin Markine împotriva Rusiei* (MC), nr. 30078/06, pct. 89, CEDO 2012]. Într-adevăr, Curtea a subliniat rolul Convenției ca „instrument constituțional al ordinii publice europene” în domeniul drepturilor omului [*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi împotriva Irlandei* (MC), nr. 45036/98, pct. 156, CEDO 2005-VI și, mai recent, *N.D. și N.T. împotriva Spaniei* (MC), nr. 8675/15 și 8697/15, pct. 110, 13 februarie 2020].

Prezentul ghid include referințe pentru cuvintele-cheie din fiecare articol citat din Convenție sau din protocoalele sale adiționale. Problemele juridice abordate în fiecare cauză sunt sintetizate într-o [Listă de cuvinte-cheie](#), care provin dintr-un tezaur cuprinzând termeni extrași direct (în cea mai mare parte) din textul Convenției și din protocoalele sale.

[Baza de date HUDOC](#) a jurisprudenței Curții permite căutarea după cuvinte-cheie. Astfel, căutarea după aceste cuvinte-cheie vă permite să găsiți un grup de documente având conținut juridic similar (motivarea și concluziile Curții din fiecare cauză sunt rezumate prin cuvinte-cheie). Cuvintele-cheie pentru fiecare cauză sunt disponibile în Fișa detaliată a documentului. Veți găsi toate explicațiile necesare în [manualul de utilizare HUDOC](#).

* Jurisprudența citată poate fi într-una din cele două limbi oficiale sau în ambele (franceză și engleză) ale Curții și ale Comisiei Europene a Drepturilor Omului. Dacă nu se specifică altfel după denumirea cauzei, referința citată este cea a unei hotărâri pe fond, pronunțate de o Cameră a Curții. Mențiunea „(dec.)” se referă la o decizie a Curții, iar mențiunea „(MC)” indică faptul că respectiva cauză a fost examinată de Marea Cameră. Hotărârile pronunțate de o Cameră care nu sunt definitive la data publicării acestei actualizări sunt marcate cu un asterisc (*).

Introducere

1. Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptat la 22 noiembrie 1984, a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1988¹.
2. Acest protocol recunoaște anumite drepturi încă negarantate de Convenția europeană și nici de protocoalele anterioare la aceasta: dreptul la garanții procedurale în cazul expulzării de străini de pe teritoriul unui stat (art. 1), dreptul unei persoane declarate vinovate de o infracțiune la examinarea declarației de vinovăție sau a condamnării de către o jurisdicție superioară (art. 2), dreptul la despăgubiri în caz de eroare judiciară (art. 3), dreptul de a nu fi urmărit sau pedepsit penal pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat („ne bis in idem”) (art. 4) și, în sfârșit, egalitatea în drepturi și în responsabilități între soți (art. 5).
3. Art. 1 din Protocolul nr. 7 prevede următoarele:

Art. 1 – Garanțiile procedurale în cazul expulzării de străini

1. Un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat nu poate fi expulzat decât în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii, iar el trebuie să poată:
 - a. să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale;
 - b. să ceară examinarea cazului său; și
 - c. să ceară să fie reprezentat în acest scop în fața autorităților competente sau a uneia ori a mai multor persoane desemnate de către această autoritate.
 2. Un străin poate fi expulzat înainte de exercitarea drepturilor enumerate la paragraful 1 lit. (a), (b) și (c) al acestui articol, atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau se întemeiază pe motive de securitate națională.
4. Prima dispoziție din Protocolul nr. 7 este prezentată în două alineate (*Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009, pct. 114).
 5. O primă garanție enunțată la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 prevede că străinul vizat nu poate fi expulzat decât „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii”.
 6. La primul paragraf sunt enumerate în continuare garanțiile procedurale care trebuie asigurate de statele părți la Protocolul nr. 7 în situația unei expulzări individuale a străinilor care își au reședința în mod legal pe teritoriu:
 - a. să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale;
 - b. să ceară examinarea cazului său; și
 - c. să fie reprezentat în acest scop în fața autorităților competente sau a uneia ori a mai multor persoane desemnate de către această autoritate.
 7. La al doilea paragraf sunt prevăzute împrejurările în care un străin poate fi expulzat înainte de exercitarea drepturilor recunoscute la paragraful 1 lit. (a), (b) și (c):
 - în interesul ordinii publice
 - pe motive de securitate națională.
 8. Trebuie să reamintim de la început că, potrivit unui principiu de drept internațional consacrat, statele au dreptul, fără a aduce atingere angajamentelor care decurg pentru acestea din tratate, de a controla intrarea, șederea și îndepărtarea neresortisanților pe teritoriul lor. Convenția nu garantează

¹ Protocolul a fost ratificat de 44 de state membre ale Consiliului Europei.

dreptul unui străin de a intra sau de a locui într-o anumită țară [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 114 ; *Ilias și Ahmed împotriva Ungariei* (MC), 2019, pct. 125 și *De Souza Ribeiro împotriva Franței* (MC), 2012, pct. 77].

9. Conform Raportului explicativ cu privire la Protocolul nr. 7, prin adoptarea art. 1 din Protocolul nr. 7, statele și-au exprimat consimțământul pentru garanții procedurale „minimale” în cazul expulzării [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 117]. Astfel este permis să li se asigure o protecție în cazurile care nu sunt acoperite de alte instrumente internaționale și ca această protecție să se introducă în sistemul de control prevăzut de Convenție (a se vedea pct. 7 din Raportul explicativ).

10. În cauza *Maaouia împotriva Franței* (MC), 2000, pct. 36-40, Curtea a considerat că, prin adoptarea art. 1 din Protocolul nr. 7 conținând garanții specifice procedurilor de expulzare a străinilor, „statele și-au subliniat în mod clar voința de a nu include aceste proceduri în domeniul de aplicare al art. 6 § 1 din Convenție” (dreptul la un proces echitabil²). Prin urmare, aceasta a confirmat că hotărârile privind intrarea, șederea și îndepărtarea străinilor nu atrag contestarea drepturilor sau obligațiilor civile ale reclamantului și nici nu au legătură cu temeinicia unei acuzații penale formulate împotriva sa, în sensul art. 6 § 1 din Convenție.

11. Totodată, Curtea a subliniat că, în cazul expulzării, garanțiile specifice prevăzute la art. 1 din Protocolul nr. 7 și de care beneficiază străinii se adaugă protecției conferite mai cu seamă de art. 3 și art. 8 din Convenție coroborate cu art. 13 (*Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 51; *Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011, pct. 54). Se pot găsi mai multe detalii privind protecția procedurală conferită de alte articole din Convenție în *Ghidul privind art. 8 din Convenție* și în *Ghidul privind imigrația*.

12. În fine, în contextul art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea a ținut cont de faptul că obiectul și scopul Convenției, instrument de protecție a drepturilor omului, impun înțelegerea și aplicarea dispozițiilor sale astfel încât aceste drepturi să devină reale și efective, nu teoretice și iluzorii [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 122 ; *Takus împotriva Greciei*, 2012, pct. 63 și *Geleri împotriva României*, 2011, pct. 48]. Este vorba despre un principiu general de interpretare a ansamblului dispozițiilor Convenției și a protocoalelor la aceasta [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 122].

² Pentru domeniul de aplicare al art. 6 § 1, a se vedea **Error! Hyperlink reference not valid.**, disponibile pe site-ul de Internet al Curții (www.echr.coe.int – Jurisprudență).

I. Condiții de aplicabilitate

Art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7

„1. Un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat [...]“

Cuvinte-cheie HUDOC

Cu reședința în mod legal (P7-1-1) – Expulzarea unui străin (P7-1-1)

A. Cu reședința în mod legal („lawfully resident“)

13. Art. 1 din Protocolul nr. 7 se aplică numai în cadrul expulzării de străini „cu reședința în mod legal” pe teritoriul unei părți contractante [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 91 ; *Georgia împotriva Rusiei (I)* (MC), 2014, pct. 228 și *Sejdovic și Sulejmanovic împotriva Italiei* (dec.), 2002].

14. Art. 1 din Protocolul nr. 7 nu se aplică decât persoanelor fizice și nu, de exemplu, organizațiilor internaționale [*O.I.J. împotriva Republicii Cehe* (dec.), 1999 și *F.S.M. împotriva Republicii Cehe* (dec.), 1999].

15. În ceea ce privește noțiunea de „reședință”, raportul explicativ indică faptul că „termenul *reședință* tinde să excludă de la aplicarea acestui articol pe străinul sosit într-un port sau în oricare alt punct de intrare, dar care nu a făcut încă obiectul controlului imigrației, și pe străinul care a fost primit pe teritoriul unui stat numai în tranzit sau, ca nerezident, pentru o perioadă limitată. Perioada cuprinde și perioada precedentă soluționării unei cereri de permis de ședere” (a se vedea pct. 9 din Raportul explicativ).

16. Curtea a confirmat definiția noțiunii de „cu reședința” așa cum era definită în Raportul explicativ [*Yildirim împotriva României* (dec.), 2007; *S.C. împotriva României*, 2015, pct. 83].

17. Curtea a avut ocazia să aducă precizări în ceea ce privește semnificația noțiunii de „reședință” în cauza *Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009. Curtea a precizat în această cauză că, pe de o parte, noțiunea de „reședință” este mai extinsă decât cea a unei simple „prezențe fizice” pe teritoriul unui stat și, pe de altă parte, că termenul „rezident” îi exclude pe străinii care nu au fost primiți pe teritoriul unui stat sau care au fost primiți numai în calitate de nerezidenți. În plus, Curtea a adăugat că noțiunea de „reședință” este similară conceptului autonom de „domiciliu” dezvoltat în titlul art. 8 din Convenție, în sensul că cele două nu se limitează la prezența fizică, ci depind de existența unor legături suficiente și continue cu o anumită locație³. Astfel, s-a considerat că un străin, după ce a fost admis în calitate de rezident și s-a stabilit într-un anumit stat, nu încetează să fie un „rezident” de fiecare dată când acesta se deplasează în străinătate (*ibidem*, pct. 111).

3. Cu privire la noțiunea de „domiciliu” a se vedea *Prokopovitch împotriva Rusiei*, nr. 58255/00, pct. 36, CEDO 2004-XI (extrase): „Curtea reamintește că, potrivit jurisprudenței sale și a celei a Comisiei, noțiunea de «domiciliu» în sensul art. 8 nu se limitează la domiciliul ocupat sau stabilit legal, ci că este vorba despre un concept autonom care nu depinde de o încadrare în dreptul intern. Problema dacă o anumită locuință constituie un «domiciliu», care intră sub protecția art. 8 § 1, va depinde de împrejurările de fapt, în special de existența unor legături suficiente și continue cu un anumit loc (*Buckley împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 25 septembrie 1996, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-IV, p. 1287-1288, pct. 52-54 și avizul Comisie, p. 1308-1309, pct. 63, *Gillow împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 24 noiembrie 1986, seria A nr. 109, p. 19, pct. 46, *Wiggins împotriva Regatului Unit*, nr. 7456/76, decizia Comisiei din 8 februarie 1978, Decizii și rapoarte 13, p. 40.”

18. În ceea ce privește noțiunea de „în mod legal”, raportul explicativ indică faptul că „termenul *în mod legal* face referire la legislația națională a statului respectiv. Prin urmare, această legislație are sarcina de a stabili condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru ca prezența sa pe teritoriu să fie considerată ca fiind «legală». Dispoziția se aplică nu doar străinului care a intrat în mod legal pe teritoriu, ci și celui care a intrat în mod ilegal și a cărui situație a fost reglementată ulterior. Dimpotrivă, străinul ale cărui intrare și ședere au fost supuse anumitor condiții, de exemplu o durată determinată, și care nu mai îndeplinește aceste condiții, nu poate fi considerat ca aflându-se «în mod legal» pe teritoriul statului” (a se vedea pct. 9 din Raportul explicativ).

19. În jurisprudența sa, Curtea a afirmat că „reședința, pentru a avea un caracter legal, trebuie să fie în conformitate cu legislația statului respectiv” [*Yildirim împotriva României* (dec.), 2007; a se vedea și *Sultani împotriva Franței*, 2007, pct. 88) ; *Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 76]. Prin urmare, este necesar ca prin dreptul intern să se stabilească condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca prezența unei persoane pe teritoriu să fie considerată legală (*Sharma împotriva Letoniei*, 2016, pct. 73).

20. Curtea a considerat că străinul nu are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat atunci când nu poate să se prevaleze de un permis de ședere valabil [*Sejdovic și Sulejmanovic împotriva Italiei* (dec.), 2002 și *Sulejmanovic și Sultanovic împotriva Italiei* (dec.), 2002], având în vedere că cererea acestuia de a beneficia de statutul de refugiat politic a fost respinsă definitiv (*S.T. împotriva Franței*, 1993, decizia Comisiei) sau atunci când, după expirarea vizei provizorii, a rămas în țara respectivă până la încheierea procedurii inițiate pentru a obține permisul de ședere sau statutul de refugiat (*Voulofitch și Oulianova împotriva Suediei*, decizia Comisiei, 1993) sau până examinarea cererii sale de azil (*S.C. împotriva României*, 2015, pct. 84-85 și *N.M. împotriva României*, 2015, pct. 104-105). La fel stau lucrurile pentru străinul care a beneficiat de un permis de ședere valabil până la o anumită dată, însă care, ulterior expirării valabilității permisului, nu a făcut demersuri pentru prelungirea sa [*Yildirim împotriva României* (dec.), 2007] și pentru străinul al cărui permis de ședere a fost revocat și care face obiectul unei interdicții de a intra pe teritoriu [*Karimi împotriva României* (dec.), 2020, pct. 57].

21. În plus și mai general, străinul care nu a obținut niciodată un permis de ședere nu se poate prevala de art. 1 din Protocolul nr. 7 [*A.M. și alții împotriva Suediei* (dec.), 2009]. În sfârșit, străinul care a intrat ilegal într-o țară cu o viză falsă nu are obligatoriu reședința în mod legal (*T.A. împotriva Suediei*, decizia Comisiei, 1994).

22. În schimb, are reședința în mod legal străinul care este titular al unui permis de ședere valabil la momentul expulzării (*Nowak împotriva Ucrainei*, 2011, pct. 80), ca și străinul care are drept de ședere pe teritoriul statului pârât în temeiul dreptului intern în calitate de solicitant al statutului de refugiat (*Ahmed împotriva României*, 2010, pct. 46). Faptul că autoritatea națională competentă revocă permisul de ședere al unui străin nu este un obstacol pentru a considera că acesta din urmă „își are reședința în mod legal” dacă, în momentul expulzării, decizia respectivă este suspendată până la examinarea legalității măsurii de o instanță națională (*Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 78).

23. În principiu, atunci când condiția de a avea reședința în mod legal nu este îndeplinită, art. 1 din Protocolul nr. 7 nu se poate aplica, iar Curtea declară capătul de cerere inadmisibil pentru incompatibilitate *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției, în sensul art. 35 § 3 din aceasta [*Sulejmanovic și Sultanovic împotriva Italiei* (dec.), 2002; *Yildirim împotriva României* (dec.), 2007; *S.C. împotriva României*, 2015, pct. 86].

B. Expulzarea

24. Curtea a reamintit în mod constant că înaltele părți contractante dispun de o putere discreționară de a decide expulzarea unui străin prezent pe teritoriul lor, dar că această putere trebuie exercitată astfel încât să nu se aducă atingere drepturilor pe care Convenția le garantează persoanei în cauză (*Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 81 și *Nowak împotriva Ucrainei*, 2011, pct. 81).

25. Curtea Europeană a Drepturilor omului a afirmat clar că noțiunea de „expulzare” este o „noțiune autonomă, independentă de orice definiție din legislațiile interne” și că „exceptând extrădarea, orice măsură care obligă un străin să părăsească teritoriul pe care el își avea reședința în mod legal constituie o «expulzare» în sensul art. 1 din Protocolul nr. 7” (*Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 79; *Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009, pct. 112; a se vedea și pct. 10 din Raportul explicativ).

26. Curtea califică astfel ca expulzare îndepărtarea reclamantului de domiciliul său și imbarcarea sa la bordul unui dispozitiv cu destinația în alt stat (*Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 79). În același fel, decizia care interzice reclamantului întoarcerea în statul pârât în urma apropiatei sale ieșiri din țară, făcând astfel ca plecarea solicitantului să fie definitivă, reprezintă o expulzare (*Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009, pct. 112).

27. Pe de altă parte, în cauza *Yildirim împotriva României* (dec.), 2007, Curtea a reținut că, în măsura în care reclamantul nu avea reședința pe teritoriul României, acestuia nu i-a fost acordat dreptul de a intra pe teritoriu, nefiind vorba de aplicarea unei decizii de expulzare. În cauza *Davies și alții împotriva României* (dec.), 2003, Curtea a considerat că primul reclamant nu făcuse deloc obiectul unei proceduri de expulzare, ci că i se retrăsese pur și simplu temporar, pentru motive de ordine publică, dreptul de acces și de ședere pe teritoriul României. În această din urmă cauză, după ce a reținut că nu existase o expulzare, Curtea a declarat capătul de cerere al reclamantului întemeiat pe art. 1 din Protocolul nr. 7 incompatibil *ratione materiae*.

28. Art. 1 din Protocolul nr. 7 este aplicabil dacă ordinul de expulzare nu a fost executat? Curtea a răspuns la această întrebare în cauza *Ljatifli împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 21-23. Cererea a fost introdusă de un resortisant sârb cu reședința de la vârsta de 8 ani în țara pârâtă, unde ea obținuse un permis de ședere reînnoit până în 2014, dată la care Ministerul de Interne a pus capăt dreptului său de azil. A fost atunci pronunțată o decizie de expulzare împotriva sa, pe motiv că aceasta reprezenta un risc pentru securitatea națională. Reclamanta a sesizat Curtea cu o cerere la 1 aprilie 2016 susținând că procedura în cadrul căreia i se impusese să părăsească teritoriul „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei” nu prezenta garanțiile procedurale minimale. În special, aceasta se plângea de faptul că nu văzuse și nu putuse contesta probele prezentate împotriva. Curtea a decis să analizeze acest capăt de cerere din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7⁴.

29. Cu privire la necesitatea de a se stabili dacă art. 1 din Protocolul nr. 7 era aplicabil deși expulzarea nu a avut loc, Curtea a examinat consecințele practice ale existenței deciziei de expulzare: astfel, a subliniat că decizia de expulzare pune capăt temeiului juridic al reședinței persoanei în cauză în țară și conținea ordinul explicit de a părăsi țara în termenul impus (pct. 22). Curtea a luat în considerare, de asemenea, că decizia de expulzare nu a fost revocată sau anulată și că autoritățile naționale nu îi suspendaseră executarea și nici nu autorizaseră rămânerea reclamantei pe teritoriul statului pârât [a se vedea, în sens contrar, *Saeed împotriva Danemarcei* (dec.), 2014, pct. 7]. În plus, executarea deciziei nu ar fi fost supusă unei alte cerințe legate de formă. Pentru toate aceste motive, reclamanta risca expulzarea în orice moment. Curtea a considerat că obținerea de către reclamantă a unei unice permisiuni de a părăsi și de a se întoarce în statul pârât și lipsa executării deciziei de expulzare nu erau suficiente pentru a concluziona că respectiva decizie nu mai era în vigoare sau că nu putea duce la expulzarea persoanei în cauză. În plus, faptul că reclamanta continua să rămână pe teritoriul statului pârât era la discreția autorităților naționale și nu se baza pe nicio dispoziție legală (*Ljatifli împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 22).

30. În astfel de circumstanțe, Curtea a concluzionat că decizia Ministerului de Interne care impunea reclamantei să părăsească statul pârât trebuia considerată, din toate punctele de vedere, o măsură de expulzare împotriva acesteia și care făcea aplicabil art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție (pct. 23).

4. Curtea Europeană a Drepturilor Omului este responsabilă cu încadrarea juridică a faptelor cauzei [a se vedea *Radomilja și alții împotriva Croației* (MC), nr. 37685/10, pct. 126, 20 martie 2018 ; *Söderman împotriva Suediei* (MC), nr. 5786/08, pct. 57, CEDO 2013 și *Moretti și Benedetti împotriva Italiei*, nr. 16318/07, pct. 27, 27 aprilie 2010].

II. Garanția substanțială: expulzarea „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii”

Art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7

„Un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat nu poate fi expulzat decât în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii [...] “

Cuvinte-cheie HUDOC

Prevăzută de lege (P7-1-1) – Accesibilitate (P7-1-1) – Previzibilitate (P7-1-1) – Garanții împotriva abuzurilor (P7-1-1)

A. Principii generale

31. O primă garanție fundamentală enunțată la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 prevede că străinul vizat nu poate fi expulzat decât „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii” [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 118]. Această noțiune are un sens similar peste tot unde este folosită în Convenție și în protocoalele sale (*ibidem*).

32. Cuvântul „lege” desemnează „legislația națională a statului respectiv. Decizia trebuie așadar luată de autoritatea competentă în conformitate cu dispozițiile dreptului material și cu normele procedurale aplicabile” (*Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 81).

33. Totodată s-a precizat că trimiterea la „lege” vizează nu doar existența unei baze în dreptul intern, ci și calitatea legii, ceea ce presupune accesibilitatea și previzibilitatea acesteia, precum și o anumită protecție împotriva unor atingeri arbitrare aduse de puterea publică drepturilor garantate de Convenție [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 118; *Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011, pct. 55; *Ahmed împotriva României*, 2010, pct. 52; *Kaya împotriva României*, 2006, pct. 55; *Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 55]. De asemenea, acest lucru se aplică pentru articolele din Convenție care cuprind garanții procedurale, precum art. 1 din Protocolul nr. 7, întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, preeminența dreptului, menționată expres în preambulul Convenției, este inerentă în toate articolele din Convenție [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 118]. Aceasta înseamnă că, deși expulzarea se poate efectua în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii, dacă aceasta din urmă nu îndeplinește cerințele Convenției se încalcă art. 1 din Protocolul nr. 7.

34. Nu se poate face nicio excepție de la această regulă (*Sharma împotriva Letoniei*, 2016, pct. 80 și *Bolat împotriva Rusiei*, 2006, pct. 81).

35. În contextul expulzării din motive de securitate națională, s-a precizat că, ținând seama de particularitatea acestui context și de faptul că amenințările la adresa securității naționale pot varia și pot fi imprevizibile sau greu de definit dinainte (a se vedea, *mutatis mutandis*, *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 40), cerința de previzibilitate a legii nu include obligarea statelor la adoptarea unor dispoziții care enumeră în detaliu toate comportamentele susceptibile să ducă la decizia de a expulza o persoană din motive de securitate națională (*Ljatifović împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 35).

B. Exemple

36. În cauza *Bolat împotriva Rusiei*, 2006, Curtea a constatat că nu a existat nicio hotărâre luată „conform legii” deoarece nicio hotărâre judecătorească prin care să se dispună expulzarea

reclamantului nu a fost luată, hotărâre impusă de legislația statului pârât pentru ca un cetățean străin să poată fi expulzat (pct. 81-82).

37. În cauza *Sheveli și Shengelaya împotriva Azerbaidjanului*, 2020, Curtea a constatat absența oricărei teme legal în măsura în care Guvernul nu a prezentat nicio dispoziție legală națională care să permită expulzarea unei persoane în absența unei hotărâri judecătorești executorii (pct. 45-46).

38. În cauza *Sharma împotriva Letoniei*, 2016, cu privire la expulzarea unui resortisant indian din Letonia, legislația națională prevedea că un act administrativ producea, în mod normal, efecte atunci când era notificat destinatarului. Cu toate acestea, introducerea unei căi de atac în fața unei autorități ierarhic superioare ar fi suspendat executarea actului în cauză, cu excepția cazului în care condițiile pentru executarea urgentă a unui act administrativ ar fi fost definite într-o *lex specialis* sau în hotărârea contestată. În speță, hotărârea inițială de expulzare a reclamantului a fost adoptată la 13 iunie 2005 și a intrat în vigoare la aceeași dată la care aceasta a fost notificată persoanei în cauză. A doua zi, reclamantul a introdus un recurs ierarhic care suspenda în principiu executarea hotărârii de expulzare inițiale până la producerea de efecte de către hotărârea pronunțată în urma recursului său ierarhic. Autoritățile interne nu invocau niciun motiv care să justifice o expulzare de urgență. În cadrul recursului, soluționat la 11 iulie 2005, s-a precizat că hotărârea produsese efecte din momentul notificării către reclamant. La 12 iulie 2005, reclamantul a fost expulzat fără ca hotărârea de expulzare să-i fie notificată. În opinia Curții, expulzarea reclamantului se întemeia pe o hotărâre care nu devenise încă definitivă, ceea ce a dus la nerespectarea procedurii prevăzute de legea națională și, astfel, la neconformitatea cu legea.

39. În cauza *Ahmed împotriva României*, 2010, pct. 53-55, Curtea a considerat că legea românească nu oferea garanții suficiente minimale împotriva arbitrarului autorităților și că nu îndeplinea cerința privind previzibilitatea, deoarece autoritățile nu le-au furnizat reclamanților nici cel mai mic indiciu cu privire la faptele de care erau învinuiți și, pe de altă parte, deoarece parchetul nu le-a comunicat ordonanțele emise împotriva lor în timp util (a se vedea, în același sens, și *Kaya împotriva României*, 2006, pct. 57 și *Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 57).

40. În cauza *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 73, după ce a luat act că expulzarea primului reclamant nu a fost pronunțată conform legii în sensul art. 8 § 2 din Convenție („prevăzută de lege”) și după ce a constatat că această expresie prezintă același sens peste tot unde este folosită în Convenție și în protocoalele sale⁵, Curtea a concluzionat că expulzarea nu îndeplinea condiția de legalitate prevăzută la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (a se vedea, de asemenea, în acest sens *Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 57, *Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011, pct. 56, *Geleri împotriva României*, 2011, pct. 45).

41. În anumite cauze, Curtea a examinat nu doar calitatea legii interne, ci și respectarea garanțiilor enumerate la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (a se vedea, de exemplu, *Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 58-60, *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 74, *Geleri împotriva României*, 2011, pct. 46-47).

42. Cauza *Corley și alții împotriva Rusiei**, 2021, pct. 53-64, privește în principal plecarea forțată a reclamanților din Rusia înainte de a putea să-și exercite drepturile procedurale prevăzute de lege. Curtea a hotărât că autoritățile naționale au creat în mod deliberat o situație în care reclamanții nu au beneficiat de o posibilitate realistă de a-și exercita drepturile procedurale prevăzute de lege. A ținut seama în mod mai deosebit de examinarea neobișnuit de rapidă a cauzei de către autorități și de faptul că unul dintre reclamanți a fost constrâns să semneze o renunțare ilicită la dreptul său la o cale de atac, în schimbul punerii sale în libertate (*ibidem*, pct. 63).

⁵ Curtea consideră expresiile „prevăzută de lege” și „conform legii” ca având o semnificație similară [a se vedea: *Malone împotriva Regatului Unit*, 2 august 1984, pct. 66, seria A nr. 82; a se vedea, de asemenea, în acest sens *Mihalache împotriva României* (MC), nr. 54012/10, pct. 112, 8 iulie 2019].

III. Garanții procedurale

Art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7

„Un străin [...] trebuie să poată: să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale, să ceară examinarea cazului său și să fie reprezentat în acest scop în fața autorităților competente sau a uneia ori a mai multor persoane desemnate de către această autoritate.”

Cuvinte-cheie HUDOC

Contestarea expulzării (P7-1-1) – Reexaminarea hotărârii de expulzare (P7-1-1) – Autoritate competentă (P7-1-1) – A fi reprezentat (P7-1-1)

43. Dincolo de condiția de legalitate, art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 prevede garanții procedurale specifice. Astfel, străinul trebuie să poată:

- a. să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale;
- b. să ceară examinarea cazului său; și
- c. să fie reprezentat în acest scop în fața autorităților competente sau a uneia ori a mai multor persoane desemnate de către această autoritate.

44. Pentru a verifica dacă în cauzele cu care este sesizată se acordau aceste garanții, Curtea a ținut seama de diferitele circumstanțe factuale, fără a preciza întotdeauna în mod special una sau alta dintre garanțiile enumerate la primul paragraf de la art. 1 din Protocolul nr. 7 sau procedând la o apreciere globală a acestora. Anumite elemente rezultă, totuși, din jurisprudența Curții, permițând aprecierea întinderii acestor drepturi.

A. Să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale

1. Conținutul și domeniul de aplicare ale drepturilor garantate

45. Curtea a examinat adesea împreună garanțiile enumerate la art. 1 § 1 lit. a) și lit. b) din Protocolul nr. 7.

46. Cu privire la garanția prevăzută la lit. a) – „să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale” – în cauzele *Lupșa împotriva României*, 2006, și *Kaya împotriva României*, 2006, Curtea a luat act, pe de o parte, că autoritățile nu le-au furnizat reclamanților nici cel mai mic indiciu cu privire la faptele de care erau învinuiți și, pe de altă parte, că parchetul nu le-a comunicat ordonanțele emise împotriva lor decât în ziua singurei ședințe în fața curții de apel. Pe de altă parte, Curtea a observat că instanța de apel respinsese orice cerere de amânare, împiedicând astfel avocatele reclamanților să studieze ordonanța anterior menționată și să depună la dosar documente în sprijinul contestației îndreptate împotriva lor (*Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 59, și *Kaya împotriva României*, 2006, pct. 59). În sfârșit, reamintind că orice dispoziție a Convenției sau a protocoalelor sale trebuie să fie interpretată astfel încât să garanteze drepturi concrete și efective, și nu teoretice și iluzorii, Curtea a considerat, „având în vedere controlul pur formal exercitat de curtea de apel în speță”, că reclamanții nu au putut „cu adevărat să solicite examinarea cazului [lor] în lumina motivelor ce pledau împotriva expulzării” (*Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 60, *Kaya împotriva României*, 2006, pct. 60, și *Geleri împotriva României*, 2011, pct. 48).

47. Curtea a adăugat că, acolo unde autoritățile competente, în speță instanțele administrative, refuză examinarea pe fond a căii de atac introduse de un străin împotriva hotărârii de expulzare, persoana în cauză se dovedește a fi „lipsită de posibilitatea de a invoca motivele ce pledau împotriva expulzării sale și de a cere examinarea cazului său în fața instanțelor administrative” (*Baltaji împotriva*

Bulgariei, 2011, pct. 57). Curtea a reținut și că recursul ierarhic nu putea fi considerat o cale de atac internă efectivă, în special deoarece în niciun moment al procedurii persoana vizată nu a putut lua cunoștință de motivele factuale ale expulzării sale, iar ministrul, care era superiorul ierarhic al organului care emisese ordinul în litigiu, nu putea fi considerat un organ independent și imparțial. Pentru aceleași motive, Curtea a apreciat că acest recurs era pur formal și că nu permisesse reclamantului să ceară examinarea cu adevărat a cazului în lumina motivelor ce pledau împotriva expulzării sale (*ibidem*, pct. 58).

48. Prin urmare, reiese din jurisprudență că întotdeauna Curtea a constatat că art. 1 din Protocolul nr. 7 implică dreptul străinului vizat de a fi notificat în privința acuzațiilor formulate împotriva sa (*Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 59) și a sancționat întotdeauna absența oricărei informații comunicate persoanelor în cauză privind motivele pe care se întemeia decizia de expulzare (*Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 40 și 56; *Kaushal și alții împotriva Bulgariei*, 2010, pct. 30 și 48; *Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011, pct. 58 și *Ljatifi împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 36-39).

49. În cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), Curtea a examinat dacă străinii expulzați din motive de securitate națională puteau invoca în temeiul art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 dreptul de a fi informați despre motivele de fapt ale expulzării lor și dreptul de a avea acces la documentele depuse la dosar pe care se întemeia cererea de expulzare. După ce a constatat că aceste drepturi nu erau menționate expres în textul art. 1 din Protocolul nr. 7, ținând cont de principiul caracterului efectiv al drepturilor, Curtea a adus clarificări față de jurisprudența sa anterioară. Curtea a hotărât, prin urmare, că „un străin nu poate contesta în mod util acuzațiile autorităților conform cărora era în cauză securitatea națională și nici prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale fără să cunoască elementele de fapt relevante care au determinat autoritățile naționale să considere că persoana în cauză pune în pericol securitatea națională” [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 126]. În ceea ce privește accesul la documentele aflate la dosar, Curtea a hotărât că art. 1 din Protocolul nr. 7 garantează străinului în cauză „dreptul de a fi informat, de preferat în scris și în orice caz într-o manieră care să-i permită acestuia să-și pregătească apărarea în mod efectiv, despre conținutul documentelor și al informațiilor pe care autoritatea națională competentă s-a întemeiat pentru a decide expulzarea, fără a aduce atingere posibilității de a opera, dacă este necesar, restricții justificate corespunzător privind acest tip de informații” [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 128].

50. Art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7 garantează, prin urmare, străinilor dreptul de a fi informați despre motivele expulzării lor și dreptul de a avea acces la documentele depuse la dosar pe care se întemeia cererea de expulzare, dar cu o întindere limitată: singurele drepturi pe care le pot revendica străinii sunt dreptul de a fi informat despre *elementele de fapt relevante* care au determinat autoritatea națională competentă să considere că ei reprezentau o amenințare pentru securitatea națională și dreptul de acces la *conținutul documentelor și al informațiilor* din dosarul cauzei pe care s-a întemeiat respectiva autoritate pentru a decide expulzarea [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 129; a se compara, de exemplu, cu cerințele art. 6 din Convenție care garantează persoanei acuzate dreptul de a fi informată cu privire la natura și la cauza acuzației aduse împotriva sa și dreptul de acces la integralitatea înscrisurilor aflate la dosar – a se vedea, pentru mai multe detalii asupra acestui din urmă punct, *Ghidul privind art. 6 (latura penală)*].

2. Limitarea acestor drepturi

51. Curtea a decis că drepturile garantate la art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7 nu sunt absolute [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 130]. Aceasta a precizat că, astfel, restricțiile aduse drepturilor în cauză nu trebuie să anuleze protecția procedurală asigurată de art. 1 din Protocolul nr. 7 care atinge *însuși fondul* garanțiilor prevăzute de această dispoziție. Chiar dacă există limitări, trebuie ca străinului să îi fie acordată posibilitatea efectivă de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale și de a beneficia de o protecție împotriva arbitrarului (*ibidem*, pct. 133).

3. Metodologia de urmat în cazul examinării unei limitări a drepturilor garantate

52. Pentru a decide dacă limitarea adusă drepturilor în cauză este compatibilă cu art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7, Curtea a stabilit două criterii: mai întâi, trebuie să cerceteze dacă o autoritate independentă competentă a considerat că limitările aduse drepturilor procedurale ale străinului se justificau în mod corespunzător în lumina circumstanțelor speței. Curtea va examina, în continuare, dacă dificultățile cauzate de aceste limitări străinului în cauză au fost contrabalansate suficient prin *factori compensatori* [*Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 133 și 137].

53. Faptul că autoritățile naționale nu au examinat sau că au examinat și justificat insuficient necesitatea restrângerilor aduse drepturilor procedurale ale străinilor nu este suficient, în sine, pentru a constitui o încălcare a art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7. În orice caz, Curtea va examina dacă au fost introduși în cauză factori compensatori (*ibidem*, pct. 144). Numai intensitatea controlului operat de Curte este diferită: cu cât autoritățile naționale vor fi mai puțin riguroase în examinarea necesității de a restrânge drepturile procedurale ale străinilor, cu atât mai strict va trebui să fie controlul său asupra elementelor compensatorii instituite pentru a contrabalansa limitarea drepturilor în cauză (*ibidem*, pct. 145).

54. Curtea a mai constatat că, în aprecierea sa, se va ghida după două principii de bază: cu cât informațiile oferite străinului în cauză sunt mai limitate, cu atât garanțiile instituite pentru a contrabalansa limitarea drepturilor procedurale trebuie să fie mai importante; atunci când circumstanțele unei cauze au o miză deosebit de importantă pentru străin, garanțiile compensatorii trebuie să fie și mai consolidate (*ibidem*, pct. 146).

55. Curtea a statuat că trebuie să realizeze examinarea sa având în vedere împrejurările concrete ale unei cauze determinate, ținând seama de întreaga procedură în cauză (*ibidem*, pct. 138 și 157), ceea ce implică să ia în considerare toți factorii instituți pe parcursul procedurii în ansamblu.

56. În ceea ce privește primul dintre criterii, Curtea a precizat condițiile care trebuie respectate de către autoritățile interne în aprecierea chestiunii dacă limitarea în litigiu a fost impusă pe „motive temeinic justificate” [a se compara, de exemplu, cu „motivele imperative” impuse în hotărârile *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit*, (MC), § 265 și *Beuze împotriva Belgiei* (MC), pct. 142 și „motivele serioase” impuse în hotărârea *Schatschaschwili împotriva Germaniei* (MC), pct. 107]. Curtea a admis că *motive temeinic justificate*, precum necesitatea de a proteja securitatea națională, pot să impună restrângeri ale drepturilor procedurale ale străinilor, chestiune care trebuie decisă în primul rând de instanțele naționale. Curtea va examina, prin urmare, procesul decizional care a dus la limitările drepturilor procedurale ale străinului. În această privință, Curtea a menționat unele aspecte care ar putea avea greutate în examinarea sa (*ibidem*, pct. 140-142):

- controlul de către o autoritate – jurisdicțională sau de altă natură – independentă de autoritatea executivă care a impus limitarea;
- întinderea competențelor respectivei autorități naționale și în special:
 - dacă respectiva autoritate poate controla necesitatea de a păstra confidențialitatea informațiilor confidențiale;
 - puterile atribuite autorității independente în funcție de constatarea pe care o va face într-un caz dat cu privire la necesitatea de a restrânge drepturile procedurale.

57. Cu privire la cel de al doilea criteriu – elementele compensatorii – Curtea a enumerat de o manieră nelimitativă următorii factori (*ibidem*, pct. 151-156), unii inspirați din art. 1 § 1 lit. b) și lit. c) din Protocolul nr. 7:

- relevanța informațiilor comunicate străinilor cu privire la motivele expulzării lor și accesul la cuprinsul documentelor pe care s-au întemeiat autoritățile. Este necesar să se constate că, în această privință, Curtea a precizat că informația trebuie să fie prezentată străinului în

cadrul procedurii și că acesta trebuie să fie informat despre conținutul acuzațiilor care i se aduc. S-ar lua în considerare și dacă o autoritate independentă a stabilit, după ce examinase în ansamblu probele clasate ca secrete, care erau informațiile factuale de prezentat persoanei în cauză (ibidem, pct. 151-152). O simplă enumerare a numerelor articolelor de lege nu poate constitui, chiar la nivel minim, o informație suficientă despre faptele reproșate (ibidem, pct. 168);

- informarea străinilor referitor la desfășurarea procedurii și la dispozitivele prevăzute la nivel intern pentru a compensa limitarea drepturilor lor. Curtea poate cerceta și dacă autoritățile interne au prezentat aceste informații persoanei în cauză, cel puțin în momente cheie ale procedurii, în cazul în care aceasta nu este reprezentată de un avocat și dacă normele procedurii interne impun o anumită celeritate în examinarea cauzei (ibidem, pct. 153);
- reprezentarea străinilor. Curtea a observat că, dincolo de garanția prevăzută la art. 1 § 1 lit. c) din Protocolul nr. 7, acest element ar putea constitui un factor compensatoriu important în cazul în care străinul poate fi reprezentat de un avocat, sau chiar de un avocat specializat, care ar putea avea acces la documentele clasificate secrete, având în vedere dacă acesta are sau nu posibilitatea de a comunica cu clientul său după ce a luat cunoștință de conținutul acestor documente (ibidem, pct. 154-155) și
- intervenția în procedură a unei autorități independente⁶.

58. În cauza *Hassine împotriva României*, 2021, pct. 51-54, Curtea a rezumat principiile stabilite în cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC). Prin urmare, le-a aplicat situației de fapt similare celei existente în cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC) și a concluzionat încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 7.

B. Să ceară examinarea cazului său

59. Cu privire la domeniul de aplicare a dreptului prevăzut la litera b) a primului articol din Protocolul nr. 7 – să ceară examinarea cazului său –, din jurisprudența Curții rezultă că un control pur formal al deciziei de expulzare nu respectă garanția enunțată. Într-adevăr, în cauza *Kaushal și alții împotriva Bulgariei*, 2010, pct. 49, Curtea a subliniat că instanțele naționale nu au întrunit elemente de probă de natură să confirme ori să infirme afirmațiile pe care se întemeia decizia de expulzare a unuia dintre reclamânți și au supus această decizie unei examinări pur formale, astfel încât respectivul reclamant nu a reușit să-și susțină cu adevărat dosarul și să ceară reexaminarea acestuia în lumina unor eventuale argumente împotriva expulzării sale. Acțiunile instanțelor naționale erau, prin urmare, contrare literei b) de la paragraful 1 al art. 1 din Protocolul nr. 7.

60. Caracterul pur formal al controlului asupra deciziei de expulzare a fost sancționat de Curte, de asemenea, în cauza *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 74, în care a subliniat faptul că instanțele naționale au refuzat să încerce să coroboreze sau să respingă afirmațiile pe care se întemeia hotărârea de expulzare în litigiu și au examinat-o din perspectivă pur formală, persoana în cauză neavând astfel posibilitatea de a-și prezenta cu adevărat cauza și de a cere examinarea acesteia în lumina unor motive care pledau împotriva expulzării sale, cu încălcarea art. 1 § 1 lit. b) din Protocolul nr. 7.

61. În cauza *Ljatifî împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 35, Curtea a făcut precizări cu privire la domeniul de aplicare a garanțiilor procedurale prevăzute de art. 1 § 1 lit. a) și lit. b) din Protocolul nr. 7 atunci când este vorba despre securitatea națională. În speță, decizia de expulzare a reclamantei se întemeia pe aserțiunea în conformitate cu care persoana în cauză ar reprezenta un risc pentru securitatea națională, fără ca vreun motiv factual să-i fie dezvăluit acesteia sau instanțelor care examinaseră decizia de expulzare. Pornind de la cerința de previzibilitate a legii și de la principiul preeminenței dreptului pe care le-a aplicat astfel în contextul unui articol care prevede garanții procedurale, Curtea a impus ca orice măsură de îndepărtare să fie supusă unei forme de

⁶ Pentru detalii care descriu acest factor, a se vedea pct. 63 din prezentul Ghid.

procedură contradictorie în fața unui organ sau a unei instanțe independente competente să examineze în mod efectiv motivarea deciziei respective și mijloacele de probă relevante, prevăzând, dacă este necesar, limitări procedurale adecvate privind folosirea informațiilor clasificate și pentru a putea reacționa în cazul în care invocarea noțiunii de „securitate națională” ar fi lipsită de orice bază factuală rezonabilă sau arbitrară.

62. Reiese din acest text că motivele pe care se întemeiază decizia de expulzare trebuie să fie examinate de o autoritate independentă – administrativă sau judiciară – care trebuie să fie competentă să controleze temeinicia hotărârii de expulzare. În fața acestei autorități, cu toate că drepturile procedurale ale străinului pot fi restrânse astfel încât să fie protejate informațiile clasificate folosite ca probă pentru fundamentarea hotărârii de expulzare, persoana în cauză trebuie să poată contesta afirmația că este vorba despre securitatea națională. Curtea a constatat în speță încălcarea art. 1 § 1 lit. a) și lit. b) din Protocolul nr. 7.

63. În cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 156, Curtea a reținut că unul dintre factorii susceptibili să compenseze o limitare a drepturilor garantate la art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7 este intervenția în procedură a unei autorități independente. Făcând referire la dreptul garantat la art. 1 § 1 lit. b) din Protocolul nr. 7 și la jurisprudența sa relevantă în această materie, Curtea a sistematizat aspectele de care ținuse deja seama în cauzele precedente și a menționat altele. Curtea a reținut că se putea ține seama de următoarele aspecte:

(i) dacă una sau mai multe autorități independente, administrative sau jurisdicționale, au intervenit în procedură fie pentru a lua ele însele măsura expulzării, fie pentru a-i controla legalitatea și chiar temeinicia. Controlul jurisdicțional al măsurii expulzării are în principiu un efect compensatoriu superior controlului administrativ;

(ii) dacă reclamantul a avut posibilitatea de a contesta în mod efectiv în fața unei autorități independente motivarea că acesta reprezintă un pericol pentru securitatea națională;

(iii) întinderea competenței autorității independente și modul în care această competență a fost exercitată într-un anumit caz. Cu privire la acest punct, Curtea va lua în considerare dacă respectiva autoritate avea acces în întregime la dosarul constituit de organul competent în ceea ce privește securitatea națională, inclusiv la documentele clasificate; dacă respectiva autoritate era competentă să verifice autenticitatea documentelor din dosar, precum și credibilitatea și realitatea informațiilor clasificate prezentate în sprijinul solicitării sau, după caz, al deciziei de expulzare; autoritatea independentă ar trebui să poată examina faptele în lumina probelor prezentate;

(iv) dacă autoritatea independentă dispunea de puterea de a anula sau de a modifica hotărârea de expulzare în cazul în care ar fi apreciat, dat fiind dosarul, că invocarea noțiunii de securitate națională era lipsită de o bază factuală rezonabilă și suficientă;

(v) dacă natura și intensitatea controlului exercitat de autoritatea națională asupra faptelor de care era acuzat străinul vizat se manifestă, chiar și sumar, în motivarea deciziei adoptate de către aceasta.

C. Să fie reprezentat în fața autorităților competente

64. Raportul explicativ indică faptul că lit. c) a art. 1 § 1 prevede că străinul trebuie să aibă dreptul să fie reprezentat în fața autorităților competente sau a unei ori a mai multor persoane desemnate de către această autoritate. Nu există nicio precizare în Raportul explicativ cu privire la natura reprezentării. În ceea ce privește noțiunea de „autoritate competentă”, se precizează că aceasta poate fi o autoritate administrativă sau judiciară (a se vedea în acest sens și *Ljatifi împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 35). În plus, „autoritatea competentă” să examineze cazul nu este în mod necesar cea care are sarcina de a se pronunța în ultimă instanță cu privire la expulzare. Astfel, o procedură în temeiul căreia instanța, după ce a examinat cazul conform lit. b), ar adresa o recomandare de expulzare unei autorități administrative căreia i-ar reveni să soluționeze în ultimă instanță, ar îndeplini dispozițiile de la acest articol (a se vedea pct. 13.3 din Raportul explicativ).

65. În cauzele deja examinate de Curte, „autoritatea competentă” a fost judiciară sau administrativă (autoritate competentă alta decât cea judiciară: *Sharma împotriva Letoniei*, 2016, și *Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011). Totuși, în cazul recursurilor ierarhice în fața ministrului de interne al statului pârât, Curtea a afirmat că acest recurs nu poate fi considerat o cale de atac internă efectivă dacă persoana vizată „nu a putut, în niciun moment al procedurii, lua cunoștință de motivele factuale ale expulzării sale, iar ministrul, care era superiorul ierarhic al organului care emisese ordinul în litigiu, nu putea fi considerat un organ independent și imparțial” (*Baltaji împotriva Bulgariei*, 2011, pct. 58).

66. În cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, pct. 154-155, Curtea a precizat, făcând referire la art. 1 § 1 lit. c) din Protocolul nr. 7, că străinii trebuie să poată fi reprezentați în fața autorităților competente să decidă expulzarea. Aceasta implică existența în dreptul intern a normelor legale care asigură posibilitatea efectivă pentru ca străinii să fie reprezentați.

D. Exemple

67. În cauza *Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009, pct. 115, Curtea a observat că guvernul statului pârât nu a reușit să explice motivele pentru care decizia de expulzare nu a fost comunicată reclamantului timp de peste trei luni și motivele pentru care nu i-a permis persoanei în cauză să justifice motivele care pledau împotriva expulzării sale și să ceară examinarea cazului său cu participarea avocatului. Prin urmare, reclamantul nu a beneficiat de garanțiile procedurale enunțate la art. 1 din Protocolul nr. 7.

68. În cauza *Nowak împotriva Ucrainei*, 2011, pct. 82, Curtea a luat act că hotărârea de expulzare nu a fost notificată reclamantului decât în ziua plecării sale, într-o limbă pe care nu o înțelegea și în circumstanțe care îl împiedicau să fie reprezentat sau să-și prezinte motivele împotriva expulzării. Pentru aceste motive, Curtea a concluzionat că a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7.

69. Pe de altă parte, în cauza *Mokrani împotriva Franței* (dec.), 2002, după ce a reținut că reclamantul a putut contesta hotărârea de expulzare în cadrul unei proceduri judiciare și că, de asemenea, avusese posibilitatea să justifice motivele care pledau împotriva expulzării sale în cadrul procedurii în fața comisiei de expulzare, Curtea a concluzionat că reclamantul a beneficiat de toate garanțiile prevăzute la art. 1 § 1 lit. a), lit. b) și lit. c) din Protocolul nr. 7.

70. În mod similar, în cauza *Dorochenko împotriva Estoniei* (dec.), 2006, Curtea a arătat că speța reclamanților fusese soluționată de o instanță administrativă și, ulterior apelurilor formulate de aceștia, de o curte de apel și de curtea supremă. La toate nivelurile, le era îngăduit să prezinte argumente împotriva refuzului autorităților de a le prelungi permisul de ședere. Aceasta a concluzionat că reclamantul a beneficiat de garanțiile prevăzute la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 [a se vedea, în acest sens, și *Nagula împotriva Estoniei* (dec.), 2005 și *Unlu împotriva Elveției*, decizia Comisiei, 1996].

71. În cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), 2020, reclamanții, doi cetățeni pakistanezi cu reședința în mod legal în România, au fost declarați indezirabili pentru o perioadă de 15 ani și expulzați de pe teritoriu în urma unei proceduri administrative în cursul căreia fuseseră informați că erau bănuți de a fi angajați în activități de terorism, fără a fi informați despre faptele concrete și fără a avea acces la probele aflate la dosar clasificate ca „secrete”. Instanțele naționale au avut acces la un document clasificat secret deșus la dosar și întocmit de Serviciul Român de Informații. Persoanele în cauză au fost reprezentate în recurs de două avocate care nu aveau un certificat care să le permită accesul la documentul „secret” din dosar. Dreptul intern prevedea, de asemenea, termene destul de scurte pentru desfășurarea acestui tip de procedură (5 zile pentru recurs).

72. Curtea a observat că reclamanții au suferit importante restrângeri în exercitarea drepturilor lor de a fi informați despre elementele de fapt care se aflau la baza deciziei de a-i expulza și a dreptului de a avea acces la conținutul documentelor și al informațiilor din dosar pe care își întemeiasă decizia autoritatea competentă și că din dosar nu reieșea că necesitatea acestor restrângeri ar fi fost

examinată și judecată în mod corespunzător de o autoritate independentă la nivel național. Prin urmare, a trebuit să exercite un control strict asupra elementelor puse în aplicare în procedura cu privire la reclamanți pentru a contrabalansa efectele acestor restrângeri. Or, în speță, Curtea a luat act că reclamanții nu au primit decât informații foarte generale privind încadrarea juridică a faptelor reținute împotriva acestora și că nu le-a fost dată nicio informație referitoare la desfășurarea momentelor cheie ale procedurii și la posibilitatea de a avea acces la probele clasificate din dosar prin intermediul un avocat care deține un certificat de abilitare. Cu privire la întinderea controlului efectuat de o autoritate independentă, Curtea a considerat că numai faptul că hotărârea de expulzare a fost luată de înalte autorități judiciare independente, fără a se putea constata exercitarea concretă a puterilor conferite de legea românească, nu este de natură să poată compensa restricțiile suferite de persoanele în cauză în exercitarea drepturilor procedurale. Curtea a concluzionat că, având în vedere procedura în ansamblu și luându-se în considerare marja de apreciere de care dispun statele în materie, restricțiile suferite de reclamanți în exercitarea drepturilor întemeiate pe art. 1 din Protocolul nr. 7 nu au fost compensate în cadrul procedurii interne în așa fel încât să se mențină însăși substanța acestor drepturi. Curtea a constatat încălcarea art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7.

IV. Excepții

Art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7

„Un străin poate fi expulzat înainte de exercitarea drepturilor enumerate la paragraful 1 lit. (a), (b) și (c) al acestui articol, atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau se întemeiază pe motive de securitate națională.”

Cuvinte-cheie HUDOC

Expulzare înainte de exercitarea drepturilor procedurale (P7-1-2) – Necesară într-o societate democratică (P7-1-2) – Protejarea ordinii publice (P7-1-2) – Securitate națională (P7-1-2)

A. Principii generale

73. În general, un străin trebuie să fie autorizat să-și exercite drepturile în temeiul lit. a), b) și c) de la § 1 înainte de a fi expulzat. Totuși, la § 2 sunt autorizate excepții prevăzând cazurile în care expulzarea înainte de exercitarea acestor drepturi este considerată necesară în interesul ordinii publice sau atunci când sunt invocate motive de securitate națională (a se vedea pct. 15 din Raportul explicativ; *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 77-78 și *Takush împotriva Greciei*, 2012, pct. 63).

74. Este necesar ca aceste excepții să fie aplicate luând în considerare principiul proporționalității astfel cum a fost definit de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (a se vedea pct. 15 din Raportul explicativ; *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 77).

75. Statul care invocă ordinea publică pentru a expulza un străin înainte de această exercitare a drepturilor menționate la primul paragraf din art. 1 din Protocolul nr. 1 trebuie să poată dovedi că această măsură excepțională era necesară în cazul sau în cazurile speciale respective. Dimpotrivă, dacă motive de securitate națională sunt la originea expulzării, acestea trebuie să fie acceptate ca o justificare suficientă (a se vedea pct. 15 din Raportul explicativ).

76. Oricum, în cele două cazuri care permit aplicarea excepției, străinul trebuie să fie autorizat să exercite drepturile enunțate la § 1 după expulzarea sa (a se vedea pct. 15 din Raportul explicativ, *Lupșa împotriva României*, 2006, pct. 53, et *Kaya împotriva României*, 2006, pct. 53).

B. Exemple

77. În cauza *Nolan și K. împotriva Rusiei*, 2009, pct. 115, Curtea a constatat că guvernul statului pârât nu a prezentat niciun element și nicio probă care pot să coroboreze afirmația potrivit căreia erau în joc interese de securitate națională sau de ordine publică. În consecință, excepția prevăzută la art. 1 § 2 nu poate fi considerată aplicabilă în speță, iar reclamantul ar fi trebuit să beneficieze de garanțiile procedurale de la art. 1 § 1.

78. În cauza *C.G. și alții împotriva Bulgariei*, 2008, pct. 78, Curtea a hotărât că Guvernul nu a prezentat niciun argument care să convingă Curtea de necesitatea măsurii în litigiu și că niciun element din dosar nu permite a se afirma că era necesară în mod real expulzarea primului reclamant înainte ca acesta să fi putut contesta măsura. Curtea a afirmat și că, dacă expulzarea nu se întemeia pe motive de securitate națională reale în sensul art. 8 § 2 din Convenție, date fiind sensurile similare ale termenilor care trebuie folosiți, expulzarea nu ar fi justificată nici în ceea ce privește excepția prevăzută la art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7 (*ibidem*, § 77).

79. În plus, „singura mențiune că reclamantul era periculos pentru ordinea și siguranța publică, fără a invoca cel mai mic argument în sprijinul acestei afirmații, nu poate fi justificată de dispozițiile art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7” (*Takush împotriva Greciei*, 2012, pct. 63).

80. O declarație generală, aflată la baza unui ordin de expulzare, potrivit căreia străinul reprezintă „un risc pentru securitatea [națională]”, care nu conține nicio indicație despre faptele de la baza acestei aprecieri, acceptată fără alte precizări de autoritatea competentă să o reexamineze, nu justifică expulzarea înainte de exercitarea garanțiilor procedurale garantate la art. 1 din Protocolul nr. 7 (*Ljatići împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, 2018, pct. 36-38).

Lista cauzelor citate

Jurisprudența citată în prezentul ghid face trimitere la hotărâri și decizii pronunțate de Curte, precum și la decizii și rapoarte ale Comisiei Europene a Drepturilor Omului („Comisia”).

Dacă nu se specifică altfel după denumirea cauzei, referința citată este cea a unei hotărâri pe fond, pronunțate de o Cameră a Curții. Mențiunea „(dec.)” se referă la o decizie a Curții, iar mențiunea „(MC)” indică faptul că respectiva cauză a fost examinată de Marea Cameră.

Hotărârile pronunțate de o Cameră care nu sunt „definitive” în sensul art. 44 din Convenție, la data acestei actualizări, sunt marcate în lista de mai jos cu un asterisc (*). Art. 44 § 2 din Convenție prevede următoarele: „Hotărârea unei Camere devine definitivă: a) atunci când părțile declară că ele nu vor cere retrimiteră cauzei în fața Marii Camere; sau b) la 3 luni de la data hotărârii, dacă retrimiteră cauzei în fața Marii Camere nu a fost cerută; sau c) atunci când Colegiul Marii Camere respinge cererea de retrimiteră formulată potrivit art. 43. “. În cazul în care Colegiul Marii Camere acceptă cererea de retrimiteră, hotărârea Camerei devine caducă, iar Marea Cameră va pronunța ulterior o hotărâre definitivă.

Hyperlink-urile către cauzele citate în versiunea electronică a ghidului fac trimitere la baza de date HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) care oferă acces la jurisprudența Curții (hotărârile și deciziile pronunțate de Marea Cameră, de Cameră și de comitet; cauzele comunicate, avizele consultative și rezumatele juridice extrase din Nota de informare privind jurisprudența), precum și la cea a Comisiei (decizii și rapoarte) și la rezoluțiile Comitetului de Miniștri. Anumite decizii ale Comisiei nu apar în baza de date HUDOC și nu sunt disponibile decât în format tipărit al volumului corespunzător al Anuarului Convenției europene a drepturilor omului.

Curtea pronunță hotărârile și deciziile în limba engleză și/sau franceză, cele două limbi oficiale. Baza de date HUDOC oferă, de asemenea, acces la traduceri ale unora dintre cele mai importante cauze ale Curții, în peste 30 de limbi neoficiale. În plus, include legături către aproximativ o sută de culegeri de jurisprudență în format electronic, prezentate de terți.

—A—

A.M. și alții împotriva Suediei (dec.), nr. 38813/08, 16 iunie 2009

Ahmed împotriva României, nr. 34621/03, 13 iulie 2010

—B—

Baltaji împotriva Bulgariei, nr. 12919/04, 12 iulie 2011

Bolat împotriva Rusiei, nr. 14139/03, CEDO 2006 (extrase)

—C—

C.G. și alții împotriva Bulgariei, nr. 1365/07, 24 aprilie 2008

*Corley și alții împotriva Rusiei**, nr. 292/06 și 43490/06, 23 noiembrie 2021

—D—

Davies și alții împotriva României (dec.), nr. 40122/98, 7 ianuarie 2003
De Souza Ribeiro împotriva Franței (MC), nr. 22689/07, CEDO 2012
Dorochenko împotriva Estoniei (dec.), nr. 10507/03, 5 ianuarie 2006

—F—

F.S.M. împotriva Republicii Cehe (dec.), nr. 39803/98, 27 aprilie 1999

—G—

Geleri împotriva României, nr. 33118/05, 15 februarie 2011
Georgia împotriva Rusiei (I) (MC), nr. 13255/07, CEDO 2014 (extrase)

—H—

Hassine împotriva României, nr. 36328/13, 9 martie 2021

—I—

Ilias și Ahmed împotriva Ungariei (MC), nr. 47287/15, 21 noiembrie 2019

—K—

Kaya împotriva României, nr. 33970/05, 12 octombrie 2006
Karimi împotriva României (dec.), nr. 30186/19, 23 iunie 2020
Kaushal și alții împotriva Bulgariei, nr. 1537/08, 2 septembrie 2010

—L—

Ljatifi împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei, nr. 19017/16, 17 mai 2018
Lupșa împotriva României, nr. 10337/04, CEDO 2006-VII

—M—

Maaouia împotriva Franței (MC), nr. 39652/98, CEDO 2000-X
Malone împotriva Regatului Unit, 2 august 1984, seria A nr. 82
Mihalache împotriva României (MC), nr. 54012/10, 8 iulie 2019
Mokrani împotriva Franței (dec.), nr. 52206/99, 12 noiembrie 2002
Moretti și Benedetti împotriva Italiei, nr. 16318/07, 27 aprilie 2010
Muhammad și Muhammad împotriva României (MC), nr. 80982/12, 15 octombrie 2020

—N—

N.M. împotriva României, nr. 75325/11, 10 februarie 2015
Nagula împotriva Estoniei (dec.), nr. 39203/02, 25 octombrie 2005
Nolan și K. împotriva Rusiei, nr. 2512/04, 12 februarie 2009
Nowak împotriva Ucrainei, nr. 60846/10, 31 mai 2011

—O—

O.I.J. împotriva Republicii Cehe (dec.), nr. 41080/98, 27 aprilie 1999

—P—

Prokopovitch împotriva Rusiei, nr. 58255/00, CEDO 2004-XI (extrase)

—R—

Radomilja și alții împotriva Croației, nr. 37685/10, 20 martie 2018

—S—

S.C. împotriva României, nr. 9356/11, 10 februarie 2015
S.T. împotriva Franței, decizia Comisiei, cererea nr. 20649/92, 8 februarie 1993
Saeed împotriva Danemarcei (dec.) 53/12, 24 iunie 2014
Sejdovic și Sulejmanovic împotriva Italiei (dec.), nr. 57575/00, 14 martie 2002
Sharma împotriva Letoniei, nr. 28026/05, 24 martie 2016
Sheveli și Shengelaya împotriva Azerbaidjanului, [Comisia], nr. 42730/11, 5 noiembrie 2020
Söderman împotriva Suediei (MC), nr. 5786/08, CEDO 2013
Sulejmanovic și Sultanovic împotriva Italiei (dec.), nr. 57574/00, 14 martie 2002
Sultani împotriva Franței, nr. 45223/05, CEDO 2007-IV (extrase)

—T—

T.A împotriva Suediei, decizia Comisiei, cererea nr. 23211/94, 5 iulie 1994
Takush împotriva Greciei, nr. 2853/09, 17 ianuarie 2012

—U—

Unlu împotriva Elveției, decizia Comisiei, cererea nr. 26584/95, 15 mai 1996

—V—

Voulofvitch și Oulianova împotriva Suediei, decizia Comisiei, cererea nr. 19373/92, 13 ianuarie 1993

—Y—

Yildirim împotriva României (dec.), nr. 21186/02, 20 septembrie 2007