



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

Tradus de IER și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI
MAREA CAMERĂ

CAUZA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererea nr. 80982/12)

HOTĂRÂRE

Art. 1 P7 • Garanții procedurale în cazul expulzării străinilor • Expulzare pronunțată de o instanță din motive de securitate națională pe baza informațiilor clasificate secrete necomunicate reclamantilor și în lipsa unor garanții compensatorii suficiente • Dreptul de a fi informat cu privire la elementele faptice relevante care au stat la baza deciziei de expulzare • Dreptul de a avea acces la conținutul documentelor și informațiilor invocate de autoritatea națională competentă • Restrângerile aduse acestor drepturi trebuie să fie justificate în mod corespunzător de către o autoritate independentă și competentă și să fie suficient contrabalansate de factori compensatorii, în special de garanții procedurale • Controlul strict al factorilor compensatorii în lipsa unei verificări riguroase, din partea autorităților interne, a necesității importanțelor restrângeri aduse drepturilor reclamantilor • Caracterul inadecvat al informațiilor furnizate reclamantilor în ceea ce privește motivele expulzării acestora, desfășurarea procedurii și drepturile de care beneficiau • Ineficacitatea apărării asigurate de avocați care nu au avut acces la informațiile din dosarul cauzei • Intervenția celei mai înalte instanțe judiciare constituie o garanție importantă, dar insuficientă în lipsa informațiilor privind natura și intensitatea controlului exercitat

STRASBOURG

15 octombrie 2020

Hotărârea este definitivă. Poate suferi modificări de formă.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

În cauza Muhammad și Muhammad împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reunită în Marea Cameră compusă din:

Robert Spano, președinte,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Ganna Yudkivska,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Pauliine Koskelo,
Georgios A. Serghides,
Marko Bošnjak,
Jovan Ilievski,
Péter Paczolay,
María Elósegui, *judecători*,

și Johan Callewaert, *grefier adjunct al Marii Camere*,

după ce a deliberat în camera de consiliu la 25 septembrie 2019 și la 18 iunie 2020,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această din urmă dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 80982/12) îndreptată împotriva României, prin care doi resortisanți pakistanezi, domnii Adeel Muhammad și Ramzan Muhammad („reclamanții”), au sesizat Curtea la 19 decembrie 2012, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

2. Reclamanții, care au beneficiat de asistență juridică, au fost reprezentați de domnii E. Crângariu și F. Dumitru, avocați în București. Guvernul român („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul său guvernamental, doamna S.-M. Teodoroiu, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

3. Reclamanții se plâng de faptul că au fost expulzați din România în Pakistan. Aceștia se consideră victime ale unei încălcări a drepturilor garantate de art. 13 din Convenție și de art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție.

4. Cererea a fost repartizată Secției a treia a Curții (art. 52 § 1 din Regulamentul Curții – „Regulamentul”). La 10 iulie 2015, capătul de cerere formulat în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 a fost comunicat Guvernului și

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

capetele de cerere formulate în cadrul art. 5 și 8 din Convenție au fost declarate inadmisibile în temeiul art. 54 § 3 din Regulament. Ulterior, cererea a fost repartizată Secției a patra a Curții. La 26 februarie 2019, o Cameră din cadrul acestei secții, compusă din Goanna Yudkivska, președinte, Paulo Pinto de Albuquerque, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Carlo Ranzoni, Marko Bošnjak și Péter Paczolay, judecători, precum și Marialena Tsirli, grefier de secție, s-a desesizat în favoarea Marii Camere; niciuna dintre părți nu s-a opus (art. 30 din Convenție și art. 72 din Regulament).

5. Componenta Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu dispozițiile art. 26 § 4 și 5 din Convenție, precum și ale art. 24 din Regulament.

6. Atât reclamantii, cât și Guvernul au depus observații scrise cu privire la admisibilitatea și fondul cauzei. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului din Polonia și Asociația pentru Intervenție Juridică, precum și Amnesty International și Raportorul special al ONU pentru promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului, care au obținut autorizația să intervină în procedura scrisă (art. 36 § 2 din Convenție și art. 44 § 3 din Regulament), au comunicat, de asemenea, observații.

7. La 25 septembrie 2019, a avut loc o ședință publică la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg (art. 71 și art. 59 § 3 din Regulament).

S-au înfățișat:

– *pentru Guvern*

Doamnele S.-M. TEODOROIU, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, *agent guvernamental*,

O. EZER, consilier diplomatic din cadrul Ministerului Afacerilor Externe,

S.D. POPA, adjunct al reprezentantului permanent al României la Consiliul Europei,

D.A. STĂNIȘOR, judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție,

I. MĂIEREANU, judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție,

domnul O. SPÎNU, judecător la Curtea de Apel București, *consilieri*;

– *pentru reclamantii*

domnii E. CRÂNGARIU, avocat,

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

F. DUMITRU, avocat, *consilieri*.

Curtea a ascultat declarațiile doamnei Teodoriu, ale domnului Crângariu și ale domnului Dumitru, precum și răspunsurile acestora la întrebările sale.

Primind autorizația din partea președintelui Marii Camere, Guvernul a transmis în scris răspunsuri suplimentare la unele dintre întrebările adresate de judecători în ședință. Aceste răspunsuri au fost aduse la cunoștință reclamantilor, care au putut prezenta observații cu privire la acestea.

ÎN FAPT

I. CONTEXTUL CAUZEI

8. Adeel Muhammad s-a născut în 1993 și locuiește în Tehsil Karor (Pakistan). Raman Muhammad s-a născut în 1982 și locuiește în Dubai (Emiratele Arabe Unite).

9. În septembrie 2012, Adeel Muhammad (primul reclamant) a intrat în România, după ce a obținut, la 7 septembrie 2012, o viză de student valabilă până în 2015. Acesta beneficia de o bursă de studii „*Erasmus Mundus*”. Și-a urmat studiile la Facultatea de Științe Economice din cadrul Universității *Lucian Blaga* din Sibiu.

10. La 17 februarie 2009, Ramzan Muhammad (al doilea reclamant) a intrat în România cu o viză de lungă ședere pentru studii. A urmat un prim an de studii pregătitoare la Pitești înainte de a fi transferat la Universitatea *Lucian Blaga* din Sibiu, unde beneficia de o bursă de studii „*Erasmus Mundus*”. La 14 aprilie 2012, soția sa i s-a alăturat în România, fiind titulara unei vize de lungă ședere pentru reîntregirea familiei.

II. CEREREA PARCHETULUI DE DECLARARE A RECLAMANȚILOR PERSOANE INDEZIRABILE

11. Printr-o notă din 4 decembrie 2012, Serviciul Român de Informații (denumit în continuare „SRI”) a propus Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București să sesizeze instanța competentă pentru a stabili dacă reclamantii trebuie să fie declarați indezirabili pe teritoriul țării pentru o perioadă de 15 ani. În susținerea propunerii sale, SRI a anexat documente clasificate drept „secrete” (*strict secret*) (infra, pct. 51).

12. La 4 decembrie 2012, parchetul a sesizat secția administrativă a Curții de Apel București („curtea de apel”) cu o rezoluție prin care solicita declararea reclamantilor ca indezirabili pe teritoriul României. Parchetul indica faptul că, potrivit unor informații clasificate drept „secrete” care i-au fost comunicate de SRI, existau indicii serioase potrivit cărora persoanele în cauză intenționau să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională, în sensul art. 85 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

194/2002 privind regimul străinilor în România coroborat cu art. 3 lit. i) și l) din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională și art. 44 din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului. Preciza faptul că această măsură nu încalcă garanțiile prevăzute la art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție, întrucât respectarea drepturilor enumerate la alin. (1) lit. a)–c) din acest articol nu împiedica expulzarea unui străin în cazul în care această măsură era necesară în vederea menținerii ordinii publice sau era bazată pe motive de securitate națională. Parchetul și-a întemeiat cererea pe art. 85 alin. (2) și art. 97 alin. (3) din OUG nr. 194/2002.

13. În susținerea cererii sale, parchetul a transmis curții de apel documentele calificate drept „strict secret” care îi fuseseră comunicate de SRI. Indica faptul că aceste documente puteau fi utilizate cu respectarea dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 585/2002 pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România. Președintele secției de contencios administrativ din cadrul curții de apel a fost informat cu privire la faptul că parchetul a depus la serviciul curții de apel însărcinat cu examinarea informațiilor clasificate un „înscris”, clasificat „strict secret”, pentru completul care va examina dosarul reclamanților.

14. Potrivit observațiilor Guvernului, documentul secret pe care SRI îl comunicase parchetului detalia, de exemplu, activitățile desfășurate de cei doi reclamanți în numele unui grup islamist extremist care susține ideologia Al Qaida, precum și legăturile persoanelor în cauză cu diverse entități teroriste și pregătirea pe care o urmaseră; conținea date și informații concrete și precise cu privire la implicarea acestora în activități care constituiau amenințări la adresa securității naționale. Aceste diferite informații fuseseră colectate de SRI utilizând mijloace tehnice specifice activităților sale de colectare de informații.

15. Tot la 4 decembrie 2012, aproximativ la orele 17:20, Inspectoratul de Poliție Sibiu le-a transmis reclamanților citații pentru a se înfățișa a doua zi dimineață, la orele 9:00, în fața curții de apel, în cadrul procedurii de examinare a cererii parchetului. La această citație nu era anexat niciun document.

16. La 5 decembrie 2012, la orele 5:00 dimineața, reclamanții au ajuns la București, după ce au călătorit noaptea cu autocarul. Aceștia s-au prezentat în fața curții de apel la ora indicată.

III. PROCEDURA ÎN PRIMĂ INSTANȚĂ ÎN FAȚA CURȚII DE APEL

17. Prin încheierea din 5 decembrie 2012, completul căruia i-a fost repartizat dosarul și-a declinat competența, pe motiv că judecătorul nu deținea autorizația cerută de Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor secrete pentru a putea avea acces la documentul secret pe care parchetul îl depusese la dosar, și a introdus în cauză Inspectoratul General

pentru Imigrări („IGI”), în calitate de autoritate competentă să execute decizia care urma să fie pronunțată.

18. Cauza a fost repartizată unui alt complet de judecată, abilitat în temeiul unei autorizații eliberate de Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat (ORNISS) pentru a avea acces la documentele care se încadrau în nivelul de clasificare a informațiilor în cauză.

19. La 5 decembrie 2012, a avut loc o ședință de judecată. Reclamanții au fost prezenți și au fost asistați de un interpret de limba Urdu.

20. Curtea de apel le-a acordat reclamanților timpul necesar pentru a lua cunoștință de actul de sesizare a instanței, asistați de interpret. Se menționa faptul că existau indicii serioase că reclamanții intenționau să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională, în sensul art. 85 alin. (1) din OUG nr. 194/2002, coroborat cu dispozițiile art. 3 lit. i) și l) din Legea nr. 51/1991 și ale art. 44 din Legea nr. 535/2004. Se preciza, de asemenea, că datele și informațiile pe care se întemeia cererea parchetului fuseseră transmise curții de apel.

21. Reclamanții au comunicat oral curții de apel că nu înțeleg motivele citării lor, întrucât actul de sesizare a instanței nu conținea decât trimiteri la articole de lege. Curtea de apel le-a răspuns că documentele din dosar erau clasificate drept secrete și că numai judecătorul a avut acces la acestea în temeiul autorizației sale.

22. Întrucât reclamanții au indicat că nu au cereri prealabile în acest sens, curtea de apel a invitat părțile să prezinte probe. Parchetul a solicitat admiterea ca probe a informațiilor clasificate transmise către curtea de apel (supra, pct. 13). Reclamanții au indicat faptul că nu aveau de prezentat nicio probă și au solicitat curții de apel să verifice cu atenție înscrisurile aflate la dosar, susținând că nu făcuseră nimic care ar fi putut să pună în pericol securitatea națională. Reprezentantul IGI a solicitat admiterea ca probe a informațiilor secrete transmise curții de apel.

23. Făcând trimitere la art. 167 din Codul de procedură civilă, curtea de apel a admis ca probe informațiile secrete, considerând că acestea erau concludente, relevante și utile pentru soluționarea cauzei. Ulterior, a deschis dezbaterile pe fond.

24. Parchetul a solicitat instanței să declare reclamanții indezirabili pe teritoriul național și să dispună expulzarea acestora. În opinia parchetului, din informațiile secrete reieșea că persoanele în cauză desfășuraseră activități de natură să pună în pericol securitatea națională.

25. Reclamanții au răspuns că nu făcuseră nimic nelegal, că erau simpli studenți și că primul reclamant abia ajunsese în România în urmă cu două luni. Ambii considerau că sunt suspectați în mod eronat și au solicitat să aibă acces la un avocat din oficiu.

26. După ce a supus dezbaterii cererea de asistență din partea unui avocat numit din oficiu, curtea de apel a respins-o ca tardivă, pe motiv că ar fi

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

trebuit să fie formulată înainte de deschiderea procedurii pe fond (supra, pct. 23).

27. Printr-o hotărâre pronunțată în aceeași zi în camera de consiliu, instanța a declarat că reclamanții sunt indezirabili pe teritoriul național pentru o perioadă de 15 ani și a dispus luarea lor în custodie publică până la momentul îndepărtării lor de pe teritoriul național.

28. Aceasta a reținut următoarea motivare:

„[...] Numiții Ramzan Muhammad și Adeel Muhammad, cetățeni pakistanezi, se află în România în baza unor vize în scop de studii, ambii fiind bursieri «Erasmus Mundus» în cadrul Facultății de Științe Economice din cadrul Universității Lucian Blaga din Sibiu.

Analizând datele comunicate de SRI, clasificate secret de stat de nivel «strict secret», Curtea [de apel] constată că acestea fac dovada faptului că străinii desfășoară activități ce sunt de natură să pună în pericol securitatea națională.

Sunt avute în vedere dispozițiile art. 3 lit. i) și l) din Legea nr. 51/1991 [privind siguranța națională] conform cărora constituie amenințări la adresa siguranței naționale a României următoarele: i) actele teroriste, precum și inițierea sau suspiciunea în orice mod a oricărui activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte; [...] l) inițierea sau constituirea de organizații sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfășurării vreunui din activitățile enumerate la lit. a) - k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii.

Curtea [de apel] are în vedere deopotrivă și dispozițiile art. 44 din Legea nr. 535/2004 care prevăd ca împotriva cetățenilor străini sau apatrizilor despre care există date sau indicii temeinice că intenționează să desfășoare acte de terorism sau de favorizare a terorismului se dispune măsura de declarare ca persoană indezirabilă pentru România sau de întrerupere a dreptului de ședere în țară dacă împotriva acestora nu s-a dispus măsura nepermitterii ieșirii lui din țară, potrivit legii privind regimul străinilor în România.

În plus se mai are în vedere și împrejurarea că România, în calitate de membră a Organizației Națiunilor Unite, și-a asumat obligația de a refuza șederea pe teritoriul național a celor care finanțează, plănuiesc, sprijină sau comit acte de natură teroristă.

Prin măsura dispusă în cauză nu se produce încălcarea art. 8 din Convenția E.D.O. [europeană a drepturilor omului], întrucât, chiar dacă măsura constituie o ingerință în viața privată și de familie [a părților interesate], această ingerință este prevăzută de lege, urmărește un scop legitim și este necesară într-o societate democratică.

Astfel, măsura este prevăzută de dispozițiile art. 85 din OUG nr. 194/2002, în temeiul cărora se poate dispune îndepărtarea de pe teritoriul național și interdicția șederii străinului, [printr-un] act normativ publicat în Monitorul Oficial, fiind îndeplinită în acest fel cerința accesibilității textului de lege

De asemenea, sunt respectate garanțiile procesuale pentru străinul subiect al măsurii de declarare ca indezirabil, măsura fiind dispusă de o instanță în sensul art. 6 din Convenția E.D.O. în condiții de contradictorialitate și cu respectarea dreptului la apărare.

Prin declararea ca indezirabili a cetățenilor străini se urmărește un scop legitim, respectiv prevenirea comiterii unor fapte grave de natură să pună în pericol securitatea națională a statului român.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

În ceea ce privește necesitatea adoptării unei astfel de măsuri față de străini, aceasta este justificată de natura și gravitatea activităților desfășurate [de părțile interesate] în raport de care se apreciază proporționalitatea dintre măsura dispusă și scopul urmărit

Având în vedere aceste considerente și față de dispozițiile art. 85 alin. 5 din OUG nr. 194/2002 conform cărora atunci când declararea străinului ca indezirabil se întemeiază pe rațiuni de securitate națională în conținutul hotărârii nu se menționează datele și informațiile care au stat la baza motivării acesteia, Curtea [de apel] va admite cererea [parchetului] și va dispune declararea numiților Ramzan Muhammad și Adeel Muhammad ca persoane indezirabile pentru rațiuni de securitate națională pe o perioadă de 15 ani

Totodată, va dispune luarea în custodie publică a străinilor, în conformitate cu dispozițiile art. 97 alin. (3) din OUG nr. 194/2002, până la îndepărtarea de pe teritoriul României, dar nu mai mult de 18 luni.”

29. Tot la 5 decembrie 2012, reclamanții au fost informați, printr-o scrisoare din partea IGI București, redactată în limbile română și engleză, că au fost declarați indezirabili pe teritoriul național și că vor fi reconduși la frontieră sub escortă. Au fost plasați în centrul de cazare pentru străini de la Otopeni în așteptarea expulzării.

IV. COMUNICATUL DE PRESĂ AL SRI

30. La 6 decembrie 2012, SRI a publicat un comunicat de presă redactat după cum urmează:

„În contextul măsurilor întreprinse de către autoritățile române cu competențe în prevenirea și combaterea terorismului, ce au fundamentat sentința civilă a Curții de Apel București nr. 6906 din 05.12.2012, prin care cetățenii străini R.M. și A.M. [reclamanții, ale căror nume nu erau dezvăluite] au fost declarați indezirabili pentru o perioadă de 15 ani, SRI este împuternicit să comunice următoarele:

Urmare a informațiilor obținute în cadrul Sistemului Național pentru Prevenirea și Combaterea Terorismului (SNPCT), SRI, în cooperare cu celelalte instituții [integrate] din cadrul Sistemului, a întreprins o serie de măsuri complexe de documentare a unor activități pregătitoare pentru comiterea unei acțiuni teroriste pe teritoriul României în perioada sărbătorilor de iarnă de către o structură extremistă afiliată ideologic organizației Al-Qaida.

În acest sens, au fost monitorizate acțiunile întreprinse de către membrii structurii aflați în țara noastră, [acești indivizi] considerați «puncte de sprijin», ce se aflau sub coordonare externă, în condiții de conspirativitate. S-a stabilit că aceștia urmau să asigure suport pentru desfășurarea întregii operațiuni, relevant fiind și faptul că unul dintre cei [aflați] în cauză deține cunoștințe cu privire la confecționarea unor dispozitive explozive improvizate.

De asemenea, s-au obținut informații [de către serviciile competente] potrivit cărora, pentru punerea în aplicare a acțiunii preconizate, s-a încercat cooptarea [de către structura extremistă] unor persoane cunoscute ca susținători ai unor grupări jhadiste, care să acționeze împreună cu «punctele de sprijin» [existente] din România.

Datele și informațiile relevante obținute în caz au fost valorificate, potrivit legii, la Parchetul de lângă Curtea de Apel București, care a susținut [acesta din urmă] în

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

fața instanței competente propunerea SRI de declarare ca indezirabili a cetățenilor străini R. M. și A.M implicați în activități de natură a afecta grav securitatea națională pe profil antiterorist.

Urmare a sentinței Curții de Apel București, cei doi cetățeni străini au fost reținuți și luați în custodie publică, în vederea îndepărtării de pe teritoriul național.

În calitate de autoritate națională în domeniul prevenirii și combaterii terorismului, SRI, împreună cu celelalte instituții din cadrul SNPCT, are ca prioritate majoră prevenirea oricăror riscuri și [oricăror] amenințări pe profil antiterorist.”

31. Ziarul Adevărul a publicat două articole care retransmiteau comunicatul de presă al SRI, fără a cita însă SRI ca sursă de informații, indicând numele reclamanților și detalii despre cursurile lor universitare în România. La o dată nespecificată, reclamanții au luat cunoștință de conținutului comunicatului de presă.

V. PROCEDURA RECURSULUI INTRODUS ÎN FAȚA ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE.

32. Reclamanții au formulat, în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, recurs împotriva hotărârii curții de apel din 5 decembrie 2012 (supra, pct. 27 și 28). Între timp, au angajat doi avocați pentru a-i reprezenta. Întrucât nu erau titulari de certificat ORNISS, avocații nu au putut accesa documentele clasificate secrete la dosar (infra, pct. 54).

33. În recursul formulat, reclamanții s-au plâns că nu au fost informați de curtea de apel cu privire la procedura care trebuie urmată și, în special, cu privire la demersurile de întreprins pentru a solicita asistența unui avocat. Au susținut că curtea de apel nu indicase elementele care „au susținut propunerea” declarării lor ca indezirabili, ci se limitase la a face trimitere la nivelul de clasificare „secret” al documentelor depuse la dosar și că astfel a încălcat art. 85 alin. (4) din OUG nr. 194/2002. Au mai afirmat că dosarul nu includea nicio trimitere la documente secrete, indiferent de nivel, și considerau că, chiar dacă astfel de documente ar fi fost incluse, curtea de apel era obligată legal să îi informeze cu privire la faptele de care erau acuzați. Prin faptul că nu i-a informat cu privire la acuzațiile concrete formulate împotriva lor, autoritățile i-au privat de posibilitatea de a se apăra și le-ar fi încălcat astfel dreptul la un proces echitabil și la o cale de atac efectivă.

34. De asemenea, s-au plâns că, deși s-au opus clasificării „secret” a elementelor din dosar și nu le-au fost comunicate faptele de care erau acuzați, SRI a publicat în ziua următoare pronunțării hotărârii curții de apel un comunicat de presă, reluat de mijloacele de informare în masă, în care erau prezentate aceste fapte.

35. Reclamanții au considerat că, în speță, curtea de apel ar fi putut să îi informeze cu privire la faptele concrete de care erau acuzați fără a dezvălui informații secrete, ca de exemplu metodele de investigare ale SRI, numele

agenților care le efectuaseră sau probele colectate. Instanța și-a fundamentat decizia pe „activitățile” pe care considera că le „realizaseră” deja și pe natura acestor activități; din aceasta au dedus că erau acuzați nu doar de simpla intenție de a desfășura activități de natură să pună în pericol securitatea națională, ci chiar de săvârșirea de fapte concrete. Considerau că, întrucât nu fuseseră informați despre faptele în cauză, au fost împiedicați să prezinte probe dezincriminatoare.

36. În sfârșit, reclamanții au indicat faptul că cel de-al doilea reclamant fusese în prealabil persecutat de agenții SRI și că, din acest motiv, la 19 noiembrie 2012, au adresat o cerere universității pentru a clarifica situația și, eventual, pentru a fi transferați într-o altă țară membră a programului de burse „*Erasmus Mundus*”.

37. La 20 decembrie 2012, a avut loc o ședință de judecată în fața ICCJ. Reclamanții au fost prezenți și au fost asistați de un interpret de limba Urdu. Aceștia au solicitat permisiunea de a adăuga la dosar înscrisuri care să ateste comportamentul lor în cadrul universității și buna lor integrare în mediul universitar.

38. De asemenea, au solicitat ICCJ să obțină din partea băncii T. un document bancar care să ateste situația lor financiară și să îl depună la dosar. Reclamanții au prezentat nota din 18 decembrie 2012 emisă de banca T., în care se preciza că, potrivit art. 111-113 din OUG nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, care garanta confidențialitatea datelor, banca nu putea să comunice extrasele contului lor bancar către un terț, însă putea, dacă era necesar, să le pună la dispoziția instanței. Reclamanții au considerat că, întrucât nici ei, nici avocații lor, care nu aveau nivelul de autorizare necesar, nu au avut acces la elementele secrete din dosar, acest document bancar le permitea să respingă acuzațiile formulate împotriva lor în comunicatul de presă al SRI și să demonstreze că nu au finanțat activități teroriste (supra, pct. 30).

39. Parchetul și Oficiul Român pentru Imigrări („ORI”), părți la proces, s-au opus acestei solicitări, ambele instituții considerând că documentul bancar în cauză nu permitea aducerea vreunei probe relevante și utile în cauză. În opinia ORI, numai documentele clasificate erau relevante, deoarece procedura privea informațiile pe care le conținea, nu informațiile publicate ulterior în presă. Potrivit procurorului responsabil de caz, documentul bancar pe care reclamanții doreau să îl depună la dosar era lipsit de relevanță sau utilitate pentru examinarea cauzei.

40. Întemeindu-se pe art. 305 C. proc. civ., ICCJ a admis la dosar înscrisurile referitoare la comportamentul reclamanților în cadrul universității și a respins cererea persoanelor în cauză privind obținerea de documente bancare. În continuare, a adus cauza în dezbateră părților.

41. Cu privire la fondul cauzei, reclamanții au susținut că erau simpli studenți și că nu săvârșiseră niciun act terorist. Au repetat că curtea de apel nu le-a comunicat faptele pe care se întemeia cererea parchetului și că, prin

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

urmare, instanța încălcase dispozițiile relevante ale OUG nr. 194/2002; că, în pofida faptului că probele din dosar fuseseră clasificate „secrete”, faptele de care erau acuzați fuseseră dezvăluite printr-un comunicat de presă publicat de SRI în ziua următoare pronunțării hotărârii în primă instanță (supra, pct. 30); nu fuseseră informați nici despre modalitățile de exercitare a dreptului la asistență din partea unui avocat, nici despre faptele de care erau acuzați. Au susținut că nu au beneficiat de garanțiile procedurale ale unui proces echitabil și că procedura desfășurată până la acel moment fusese astfel una pur formală.

42. Prin hotărârea definitivă din 20 decembrie 2012, ICCJ a respins recursul reclamantilor. După ce a reamintit hotărârea curții de apel, a reținut că din probele secrete de care dispunea reieșea că curtea de apel reținuse în mod întemeiat existența unor indicii care demonstau că reclamantii intenționau să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională. În continuare, a observat că, în conformitate cu art. 85 alin. (5) din OUG nr. 194/2002, în cazul în care declararea ca indezirabil a fost pronunțată din rațiuni de securitate națională, instanțele nu menționează în conținutul hotărârii datele, informațiile și nici motivele de fapt pe baza cărora s-au pronunțat. Instanța supremă a precizat următoarele:

„Apărărilor recurenților pârâți referitoare la conduita avută și aprecierile de care se bucură în mediul universitar recurenții pârâți nu pot fi primite și nu răstoarnă convingerea instanței formată în urma analizei documentelor clasificate, care conțin date necesare și suficiente pentru a dovedi, în privința recurenților, existența indicilor temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională.”

43. Examinând în continuare argumentul reclamantilor potrivit căruia drepturile lor fundamentale și garanțiile procedurale ale unui proces echitabil nu fuseseră respectate, ICCJ a reținut următoarea motivare:

„Măsurile de expulzare, luare în custodie și îndepărtare sub escortă de pe teritoriul României a străinilor declarați indezirabili sunt legitime, fiind reglementată în dreptul intern prin dispoziții cuprinse în Capitolul V - «Regimul îndepărtării străinilor de pe teritoriul României» din O.U.G. nr.194/2002, sunt necesare și proporționale raportat la faptul că instanța de judecată a constatat că probatoriul administrat face pe deplin dovada că există indicii temeinice în sensul că recurenții-pârâți intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională.”

44. În continuare, a considerat că dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție erau aplicabile în cauză. Instanța a observat că reclamantii aveau drept de ședere legală pe teritoriul României la momentul declanșării procedurii de expulzare, însă, cu toate acestea, dispozițiile alin. (2) al acestui articol nu li se aplicau, întrucât nu fuseseră îndepărtați de pe teritoriul național înainte de a-și putea exercita drepturile. După ce a reamintit că, în cauzele *Ahmed împotriva României* (nr. 34621/03, 13 iulie 2010), *Kaya împotriva României* (nr. 33970/05, 12 octombrie 2006) și *Lupin împotriva României* (nr. 10337/04, CEDO 2006-VII), Curtea a

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

considerat că a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție întrucât autoritățile nu comunicaseră străinului vizat nici actul de sesizare a instanței, nici minimul de informații referitoare la faptele de care era acuzat, ICCJ a considerat că circumstanțele cauzei erau diferite.

45. ICCJ a observat că, în speță, reclamanților li s-a transmis actul de sesizare a instanței emis de parchet și au beneficiat de timpul necesar pentru a lua cunoștință, cu ajutorul interpretului, de conținutul acestui act, precum și de probele depuse la dosar în susținerea cererii de declarare ca indezirabili. Instanța supremă a considerat că li s-a acordat posibilitatea de a înțelege motivul pentru care făceau obiectul procedurii de declarare ca indezirabili și îndepărtare. A avut următoarea motivare:

„Este adevărat că recurenților-pârâți nu le-au fost puse la dispoziție înscrisurile cu caracter „strict secret” depuse la dosar și aflate la dispoziția instanței [care a examinat cauza].

Necomunicarea în mod direct și concret a datelor conținute de documentele clasificate secret de stat nivel «strict secret» puse la dispoziție de Serviciul Roman de Informații reprezintă o obligație legală impusă judecătorului, atât prin dispozițiile art. 85 alin. (5) din O.U.G. nr. 194/2002 [...] cât mai ales de dispozițiile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate [citare a art. 2 alin. (2), art. 15 lit. f) și art. 29 alin (1) și (2) din lege].

Or, în sensul dispozițiilor citate, judecătorul, luând act de informațiile cuprinse în documentele clasificate depuse la dosar, este ținut de obligația de a nu divulga aspectele de care a luat cunoștință.

Respectarea garanției impuse de art. 1 din Protocolul nr.7 la Convenție [și anume] în sensul asigurării protecției persoanei (subiect al procedurii de expulzare) împotriva încălcărilor arbitrare de către puterea publică ale drepturilor garantate prin Convenție (CEDO, cauza *Ahmed*, citată anterior, pct. 52) este asigurată în cauză prin faptul că asupra temeiniciei existenței indiciilor [prin care să se demonstreze în privința părților interesate] «că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională» [în sensul art. 85 alin. (1) din O.U.G. nr. 194/2002] au avut posibilitatea să aprecieze atât judecătorul fondului, cât și instanța de recurs, fiind asigurat paraților un dublu grad de jurisdicție în fața unei «instanțe independente și imparțiale» în sensul art. 6 par. 1 din Convenție.

A considera că aducerea la cunoștința persoanei, subiect al procedurii de expulzare, a motivelor care stau la baza expulzării sale presupune în mod neechivoc prezentarea directă, efectivă, concretă și punctuală a indiciilor ce relevă intenția de a desfășura activități de natură să pună în pericol securitatea națională, echivalează – în opinia instanței, față de obligația ce îi incumbă de a nu devoala sau de a nu favoriza divulgarea de informații care ar putea produce daune grave securității naționale – cu punerea în discuție a noțiunii de securitate națională și a ansamblului de măsuri destinate protecției informațiilor care se circumscriu acestei noțiuni.

Instanța reține că, în cadrul procedurii judiciare, au fost asigurate recurenților-pârâți garanțiile prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție, întrucât: le-a fost asigurată pe deplin și efectiv posibilitatea reală de prezentare atât în fața instanței de fond, personal, cât și în fața instanței de recurs, prin apărători aleși, a motivelor care pledează împotriva expulzării lor; au avut acces în mod direct și efectiv la examinarea cauzei în fața unei instanțe independente și imparțiale; au fost reprezentați în fața instanței de apărători aleși.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Pentru argumentele expuse, instanța de recurs reține că nu a existat, în sensul susținerilor din recurs [ale reclamanților], o încălcare a dreptului la un recurs efectiv și a dreptului de acces la justiție, în raport cu art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ori a principiului nediscriminării prevăzut de art. 14 din Convenția și de art. 1 din Protocolul 12 la Convenție, în ceea ce privește exercitarea drepturilor garantate de art. 18 alin. (1) din Constituție.

Faptul că, ulterior pronunțării de către curtea de apel a sentinței, în presa scrisă și audio-vizuală au fost expuse date care au stat la baza expulzării nu este de natură a conduce la concluzia încălcării dreptului de acces la justiție ori a dreptului la un proces echitabil. Pentru aceleași argumente expuse anterior [de reclamanți] în sensul că în soluționarea cauzei au fost asigurate garanțiile prevăzute de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu pot fi permise nici susținerile recurenților referitoare la caracterul formal al respectării dreptului de acces la justiție.

Susținerea recurenților referitoare la protecția persoanelor, prin prisma prevederilor art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, este neîntemeiată, atâta vreme cât riscul supunerii la tratamente inumane sau degradante în țara în care vor fi expulzați nu a fost probat prin documente provenind de la autoritățile statale, ci doar a fost prezentat un raport al Consiliului Național Român pentru Refugiați (filele 145-150 la dosarul de recurs), întocmit pe baza unor «informații publice, selectate și traduse în urma căutării pe internet».

Este neîntemeiată și susținerea din recurs referitoare la situația recurentului Muhammad Ramzan, prin prisma art. 8 din Convenție, raportat la împrejurarea că soția sa se află pe teritoriul României, este însărcinată în luna a 9-a și este dependentă de bursa doctorală a recurentului respectiv. Deși măsura expulzării recurentului-pârât Muhammad Ramzan reprezintă, în sensul art. 8 din Convenție, o ingerință în exercițiul dreptului la respectarea vieții de familie, instanța consideră că este o măsură care, în sensul argumentelor prezentate anterior, este conformă cu cerințele prevăzute de art. 8 par. 2 din Convenție, fiind prevăzută de lege și necesară pentru securitatea națională.

În ceea ce privește respectarea dreptului la apărare al pârâților în cadrul procedurii judiciare desfășurate în fața instanței de fond, Înalta Curte reține că pârâții au avut posibilitatea să prezinte personal argumentele care pledează împotriva expulzării, fiindu-le asigurat și exercițiul efectiv al dreptului de a vorbi în limba țării de origine, prin intermediul interpretului autorizat. Totodată, se constată că în mod legal curtea de apel a respins, ca tardivă, cererea recurenților de a beneficia de un apărător din oficiu, atâta timp cât cererea a fost formulată în cadrul dezbaterilor pe fondul cauzei, iar nu anterior acordării cuvântului în dezbateri. În plus, în fața instanței de recurs, recurenții-pârâți au fost asistați de apărători aleși și au fost în măsură să formuleze toate apărările în susținerea cauzei lor. În consecință, nu se poate reține că a existat o încălcare a dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 21 alin. (3) din Constituție și de art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Criticile din recurs [ale reclamanților] referitoare la faptul că, în cuprinsul hotărârii recurate, instanța a reținut «desfășurarea de activități», în timp ce sesizarea parchetului se referă la «intenția de desfășurare a unor asemenea activități», precum și la faptul că instanța de fond a citat în mod greșit dispozițiile art. 3 lit. i) din Legea nr. 51/1991 nu sunt de natură a înfrânge legalitatea și temeinicia soluției pronunțate de curtea de apel.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Pentru considerentele expuse [...], Înalta Curte va respinge, ca nefondat, recursul declarat de recurenții-pârâți Muhammad [...].”

46. Reclamantii au părăsit teritoriul României la 27 decembrie 2012.

CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICA RELEVANTE

I. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE

A. Dreptul intern

1. Constituția

47. Dispozițiile relevante ale Constituției sunt redactate după cum urmează:

Articolul 18 **Cetățenii străini și apatrizii**

„(1) Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte legi.”

Articolul 21 **Accesul liber la justiție**

„(3) Persoanele au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. [...]”

Articolul 24 **Dreptul la apărare**

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.”

Articolul 31 **Dreptul la informație**

„(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție [...] sau securitatea națională.”

2. Codul de procedură civilă

48. Dispozițiile relevante din Codul de procedură civilă, astfel cum erau în vigoare la data faptelor, erau redactate după cum urmează:

Articolul 129

„(2) „Judecătorul va pune în vedere părților drepturile și obligațiile ce le revin în calitatea lor din proces [...]”.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Articolul 167

„(1) Dovezile se pot încuviința numai dacă instanța socotește că ele pot să aducă dezlegarea pricinii [...].

(2) Ele vor fi administrate înainte de începerea dezbaterilor asupra fondului.

(3) Dovada și dovada contrarie vor fi administrate pe cât cu putință în același timp.

[...]”

Articolul 305

„În instanța de recurs nu se pot produce probe noi, cu excepția înscrisurilor, care pot fi depuse până la închiderea dezbaterilor.”

3. *Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională*

49. În părțile aplicabile în speță, dispozițiile relevante ale Legii nr. 51/1991 privind securitatea națională sunt redactate după cum urmează:

Articolul 3

„Constituie amenințări la adresa securității naționale a României următoarele:

a) planurile și acțiunile care vizează suprimarea sau știrbirea suveranității, unității, independenței sau indivizibilității statului român;

b) acțiunile care au ca scop, direct sau indirect, provocarea de război contra țării sau de război civil, înlesnirea ocupației militare străine, aservirea față de o putere străină ori ajutarea unei puteri sau organizații străine de a săvârși oricare din aceste fapte;

c) trădarea prin ajutarea inamicului;

d) acțiunile armate sau orice alte acțiuni violente care urmăresc slăbirea puterii de stat;

e) spionajul, transmiterea secretelor de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, procurarea ori deținerea ilegală de documente sau date secrete de stat, în vederea transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora [...];

f) subminarea, sabotajul sau orice alte acțiuni care au ca scop înlăturarea prin forță a instituțiilor democratice ale statului ori care aduc atingere gravă drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români sau pot aduce atingere capacității de apărare ori altor asemenea interese ale țării, precum și actele de distrugere, degradare [...] a structurilor necesare bunei desfășurări a vieții social-economice sau apărării naționale;

g) acțiunile prin care se atentează la viața, integritatea fizică sau sănătatea persoanelor care îndeplinesc funcții importante în stat [...];

h) inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, [...] rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept;

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

i) actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricărui activități al cărui scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte;

j) atentatele contra unei colectivități, săvârșite prin orice mijloace;

k) sustragerea de armament, muniție, materii explozive sau radioactive, toxice sau biologice din unitățile autorizate să le dețină, contrabanda cu acestea, producerea, deținerea, înstrăinarea, transportul sau folosirea lor în alte condiții decât cele prevăzute de lege, precum și portul de armament sau muniție, fără drept, dacă prin acestea se pune în pericol siguranța națională;

l) inițierea sau constituirea de organizații sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfășurării vreunui din activitățile enumerate la lit. a)-k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii.”

Articolul 8

„Activitatea de informații pentru realizarea siguranței naționale se execută de Serviciul Român de Informații [...]”

Articolul 10

„Activitatea de informații pentru realizarea siguranței naționale are caracter secret de stat.”

Articolul 11

„(1) Informații din domeniul securității naționale pot fi comunicate:

[...]

d) organelor de urmărire penală, când informațiile privesc săvârșirea unei infracțiuni.

Comunicarea informațiilor se aprobă de către conducătorii organelor cu atribuții în domeniul siguranței naționale. [...]”

4. Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului

50. Art. 44 din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, în vigoare la momentul faptelor, era redactat după cum urmează în partea relevantă în speță:

„1. Împotriva cetățenilor străini sau apatrizilor despre care există date sau indicii temeinice [care indică faptul] că intenționează să desfășoare acte de terorism ori de favorizare a terorismului se dispune măsura de declarare ca persoană indezirabilă pentru România sau de întrerupere a dreptului de ședere în țară, dacă împotriva acestora nu s-a dispus măsura nepermitterii ieșirii din țară [...]”

5. Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate

51. Dispozițiile relevante din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate sunt redactate după cum urmează:

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Articolul 15

„În sensul prezentei legi, următorii termeni se definesc astfel:

[...]

b) [se înțelege prin] informații clasificate – informațiile, datele, documentele de interes pentru securitatea națională, care, datorită nivelurilor de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate;

c) clasele de secretizare sunt: secrete de stat și secrete de serviciu;

d) [se înțelege prin] informații [clasificate ca] secrete de stat – informațiile care privesc securitatea națională, prin a căror divulgare se pot prejudicia siguranța națională și apărarea țării.

[...]

f) nivelurile de secretizare se atribuie informațiilor clasificate din clasa secrete de stat și sunt:

- strict secret de importanță deosebită – informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune de o gravitate excepțională securității naționale;

- strict secrete – informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune grave securității naționale;

- secrete – informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune securității naționale; [...]"

Articolul 17

„(1) În categoria informațiilor secrete de stat sunt cuprinse informațiile care reprezintă sau care se referă la:

[...]

f) activitatea de informații desfășurată de autoritățile publice stabilite prin lege pentru apărarea țării și siguranța națională;

g) mijloacele, metodele, tehnica și echipamentul de lucru, precum și sursele de informații specifice, folosite de autoritățile publice care desfășoară activitate de informații;

[...]"

Articolul 21

„(1) În subordinea Guvernului se organizează Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat.

(2) Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat organizează evidența listelor și a informațiilor din această categorie și a termenelor de menținere în nivelurile de clasificare, a personalului verificat și avizat pentru lucrul cu informațiile secrete de stat, a registrelor de autorizări [...]"

Articolul 24

„[...]"

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(4) Informațiile clasificate potrivit art. 15 lit. f) pot fi declassificate prin hotărâre a Guvernului, la solicitarea motivată a emitentului.

[...]

(10) Declassificarea ori trecerea la un nivel inferior de clasificare este realizată de persoanele sau autoritățile publice competente să aprobe clasificarea și nivelul de secretizare a informațiilor respective.”

Articolul 28

„(1) Accesul la informații secrete de stat este permis numai în baza unei autorizații scrise, eliberate de conducătorul persoanei juridice care deține astfel de informații, după notificarea prealabilă la Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat.

(2) Autorizația se eliberează pe niveluri de secretizare, prevăzute la art. 15 lit. f), în urma verificărilor efectuate cu acordul scris al persoanei în cauză asupra acesteia. Persoanele juridice [...] notifică Oficiului Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat eliberarea autorizației de acces.

[...]

(4) Durata de valabilitate a autorizației este de până la 4 ani; în această perioadă verificările pot fi reluate oricând.

[...]”.

Articolul 36

„(1) Persoanele fizice cărora le-au fost încredințate informații clasificate sunt obligate să asigure protecția acestora, potrivit legii, și să respecte prevederile programelor de prevenire a scurgerii de informații clasificate.

[...]”

Articolul 37

(1) Autoritățile publice, precum și celelalte persoane juridice care dețin sau cărora le-au fost încredințate informații secrete de stat sau informații secrete de serviciu vor asigura fondurile necesare în vederea îndeplinirii obligațiilor care le revin, precum și luării măsurilor necesare privitoare la protecția acestor informații.

(2) Răspunderea privind protecția informațiilor clasificate revine conducătorului autorității sau instituției publice ori altei persoane juridice deținătoare de informații, după caz.”

Articolul 39

„(1) Încălcarea normelor privind protecția informațiilor clasificate atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.

(2) Persoanele încadrate în serviciile de informații și siguranță sau ale armatei, aflate în serviciul relațiilor externe, precum și cele special însărcinate cu protecția informațiilor secrete de stat, vinovate de deconspirări voluntare ori de acte de neglijență care au favorizat divulgarea ori scurgerea informațiilor secrete, își pierd irevocabil calitatea.”

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

6. *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România*

52. Dispozițiile relevante în speță ale OUG nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, astfel cum erau în vigoare la momentul faptelor, erau redactate după cum urmează:

Articolul 85

Declararea ca indezirabil

„(1) Declararea ca indezirabil este o măsură care se dispune împotriva unui străin care a desfășurat, desfășoară ori există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică.

(2) Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune de Curtea de Apel București, la sesizarea procurorului [...] care sesizează instanța de judecată, la propunerea instituțiilor cu competențe în domeniul ordinii publice și securității naționale care dețin date sau indicii temeinice [...].

(3) Datele și informațiile în baza cărora se propune declararea ca indezirabil pentru rațiuni de securitate națională se pun la dispoziția instanței de judecată, în condițiile stabilite de actele normative care reglementează regimul activităților referitoare la siguranța națională și protejarea informațiilor clasificate.

(4) Sesizarea prevăzută la alin. (2) se judecă în camera de consiliu, cu citarea părților. Instanța de judecată aduce la cunoștință străinului faptele care stau la baza sesizării, cu respectarea prevederilor actelor normative care reglementează regimul activităților referitoare la siguranța națională și protejarea informațiilor clasificate.

(5) Curtea de Apel București se pronunță, prin hotărâre motivată, în termen de 10 zile de la sesizarea formulată în condițiile alin. (2). Hotărârea instanței este definitivă. Atunci când declararea străinului ca indezirabil se întemeiază pe rațiuni de securitate națională, în conținutul hotărârii nu se menționează datele și informațiile care au stat la baza motivării acesteia.

[...]

(9) Perioada pentru care un străin poate fi declarat indezirabil este de la 5 la 15 ani [...].”

Articolul 86

Recursul împotriva hotărârii prevăzute la art. 85 alin. (5)

„Hotărârea prevăzută la art. 85 alin. (5) poate fi atacată cu recurs, în termen de 10 zile de la data comunicării, la Înalta Curte de Casație și Justiție. Instanța se pronunță în termen de 5 zile de la data primirii cererii.”

7. *Hotărârea Guvernului nr. 585/2002*

53. Dispozițiile relevante ale normelor naționale de protecție a informațiilor clasificate secrete în România, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 585/2002, sunt redactate după cum urmează:

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Articolul 19

„Informațiile secrete de stat pot fi declassificate prin hotărâre a Guvernului, la solicitarea motivată a emitentului.”

Articolul 20

„(1) Informațiile se declassifică dacă:

- a) termenul de clasificare a expirat;
- b) dezvăluirea informațiilor nu mai poate prejudicia siguranța națională [...];
- c) a fost atribuit de o persoană neîmputernicită prin lege.

(2) Declassificarea sau trecerea la un alt nivel de secretizare a informațiilor secrete de stat se realizează de împuterniciții și funcționarii superiori abilitați prin lege să atribuie niveluri de secretizare, cu avizul prealabil al instituțiilor care coordonează activitatea și controlul măsurilor privitoare la protecția informațiilor clasificate, potrivit competențelor materiale [...].”

Articolul 26

„Transmiterea informațiilor clasificate către alți utilizatori se va efectua numai dacă aceștia dețin certificate de securitate sau autorizații de acces corespunzător nivelului de secretizare.”

Articolul 159

„Următoarele situații imputabile atât solicitantului [de acces la informații clasificate [...]] reprezintă elemente de incompatibilitate pentru acces la informații secrete de stat:

- a) dacă a comis sau a intenționat să comită, a fost complice, a complotat sau a instigat la comiterea de acte de spionaj, terorism, trădare ori alte infracțiuni contra siguranței statului [...].”

8. Procedura de obținere a unui certificat ORNISS

54. Începând din 2010, avocații pot solicita emiterea un certificat de securitate emis de ORNISS („certificat ORNISS”) pentru a avea acces la documente clasificate secrete. În acest sens, avocatul respectiv trebuie să adreseze cererea sa președintelui baroului unde profesează, care o transmite Uniunii Naționale a Barourilor din România („UNBR”). Avocatul trebuie să anexeze la cererea sa, printre alte documente, o copie a împuternicirii care i-a fost acordată de client pentru a îl autoriza să îl reprezinte în cauză, precum și o notă din partea autorității sesizate cu cauza clientului său, care atestă că elementele clasificate secrete au fost prezentate cu titlu de probe și că are nevoie de un certificat de acces la materialul în cauză pentru a pregăti apărarea clientului său. UNBR deschide apoi procedura, iar autoritatea competentă efectuează verificări prelabile ale situației avocatului. Durata procedurii de verificare desfășurate în contextul unei cereri de acces la informații clasificate „secrete” este de 60 de zile lucrătoare (art. 148 din Hotărârea Guvernului nr. 585/2002). După finalizarea verificărilor,

autoritatea competentă prezintă constatările sale către ORNISS. Acesta își dă avizul și îl comunică UNBR. Aceasta din urmă are la dispoziție 5 zile pentru a emite decizia de acordare a accesului la documente clasificate secrete.

55. La primirea certificatului ORNISS, avocatul trebuie să semneze un angajament de confidențialitate pentru protecția informațiilor clasificate secrete de care a luat cunoștință. Odată eliberat, certificatul ORNISS este valabil 4 ani. În cursul acestei perioade de valabilitate, autoritățile competente pot efectua în orice moment noi verificări în ceea ce privește avocatul.

56. La 10 octombrie 2013, președintele UNBR a solicitat o opinie din partea ORNISS privind posibilitatea de a publica, pe paginile de internet ale diferitor barouri, numele avocaților care dețin certificate care permit accesul la informații clasificate secrete. La 6 noiembrie 2013, ORNISS s-a exprimat, observând că o astfel de publicare ar avea ca efect crearea unor categorii diferite de avocați în cadrul aceluiași sistem și, astfel, o situație discriminatorie față de avocații netitulari ai certificatului. A subliniat că, în temeiul art. 2 din Legea nr. 182/2002, accesul la informații clasificate secrete nu constituie un drept garantat legal pentru toți cetățenii și nu este permis decât în cazurile și în condițiile prevăzute de lege și că, prin urmare, nimic nu permite să se considere că toți avocații înscriși în barou puteau obține un astfel de acces. A concluzionat că nu este necesar să se publice pe paginile de internet ale diferitelor barouri sau al UNBR numele avocaților autorizați să aibă acces la informații clasificate.

57. Dintr-o scrisoare trimisă Guvernului de UNBR în ianuarie 2018 reiese că publicarea unei liste de avocați titulari de certificat ORNISS ar putea fi contrară art. 24 din Constituție (dreptul de alegere a propriului avocat). Ca răspuns la o cerere a reclamantilor, UNBR a precizat, într-o scrisoare din 19 aprilie 2019, că orice avocat care a fost ales sau numit să reprezinte o persoană vizată de informații clasificate secrete sau să îi acorde asistență juridică poate solicita eliberarea unui certificat ORNISS, și, în consecință, nu există o „listă de avocați titulari de certificat ORNISS”, iar elaborarea și utilizarea unei astfel de liste ar fi de altfel contrară art. 24 din Constituție.

58. Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile naționale competente, Guvernul a indicat că, în decembrie 2012, 8 avocați erau titulari de certificat ORNISS și că, începând din 2011 până la data la care a comunicat observațiile sale Marii Camere, 33 de avocați erau autorizați să aibă acces la informații clasificate.

B. Jurisprudența internă relevantă

59. Părțile au depus la dosarul cauzei hotărâri privind contestații formulate împotriva deciziilor prin care străinii erau declarați indezirabili pe

teritoriul României sau refuzul Oficiului Român pentru Imigrări (ORI) de a acorda dreptul de ședere permanentă în România.

60. În mai multe hotărâri (28 ianuarie 2011, 18 octombrie 2011, 14 martie 2012, 9 iulie 2012, 26 octombrie 2012, 9 noiembrie 2012, 20 decembrie 2012, 22 august 2013, 7 noiembrie 2013 și 2 aprilie 2015), curtea de apel a considerat că actul de sesizare a instanței, care indica faptul că străinii în cauză erau suspectați de activități legate de terorism în sensul art. 3 lit. i) și l) din Legea nr. 51/1991, conținea suficiente informații pentru a permite părților în cauză să își pregătească apărarea.

61. În alte hotărâri, instanța nu numai că a citat textul art. 3 lit. i) și l) din Legea nr. 51/1991, ci a specificat, de asemenea, anumite elemente de fapt concrete. De exemplu, a indicat faptul că străinii care au făcut obiectul procedurii erau suspectați că intenționau să desfășoare activități subversive în favoarea unei organizații teroriste (hotărârile din 24 august 2012, 10 iunie 2015 și 30 august 2016), să ofere sprijin financiar unei organizații teroriste, să facă propagandă (hotărârile din 6 februarie 2013, 19 iulie 2017, 2 august 2017, 13 decembrie 2017, 7 martie 2019, 26 martie 2019 și 3 aprilie 2019) sau spionaj pentru organizații străine, că au luat contact prin Internet cu organizații teroriste sau și-au manifestat dorința de a săvârși acte de violență în numele unei ideologii teroriste (de exemplu, hotărârile din 17 mai 2012, 23 aprilie 2013, 31 martie 2015, 29 decembrie 2015, 14 iunie 2016, 1 septembrie 2016, 1 martie 2017, 14 noiembrie 2017, 4 aprilie 2018 și 20 iunie 2018).

62. Din exemplele de jurisprudență depuse la dosar de Guvern rezultă că, în două cauze, după ce a examinat în integralitate probele puse la dispoziție și credibilitatea acestora, curtea de apel admis parțial cererea pentru declararea unor străini ca indezirabili pe teritoriul național prezentată de parchet (hotărârea din 31 martie 2015 și hotărârea din 19 iulie 2017).

63. În mai multe cauze, străinii au contestat decizia prin care ORI refuzase să le acorde drept de ședere permanentă în România, pe motiv că din probele clasificate secrete rezulta că aceștia desfășurau activități de natură să pună în pericol ordinea publică sau securitatea națională. În câteva cauze dintre acestea, instanțele naționale competente (curtea de apel și ICCJ) au admis recursurile, considerând că refuzul ORI nu era justificat nici de elemente obiective, nici de înscrisurile secrete depuse la dosar (a se vedea hotărârile definitive ale ICCJ din 28 septembrie 2010, 22 februarie 2011, 24 martie 2011, 16 septembrie 2011, 8 martie 2012, 29 mai 2014 și 25 septembrie 2018). În altele, ICCJ a respins recursurile formulate de străini, hotărând că refuzul ORI era întemeiat (hotărârile definitive ale ICCJ din 16 iunie 2011, 19 iunie 2012 și 28 februarie 2014).

64. În unele dintre cauzele depuse la dosar de Guvern, instanțele naționale nu au informat părțile în cauză despre posibilitatea acestora de a fi asistate de un avocat (hotărârile curții de apel din 24 august 2012, 26 octombrie 2012 și 7 martie 2019). În alte cauze, curtea de apel a informat

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

străinii că numai persoanele care sunt titularile unei autorizații speciale puteau avea acces la documente clasificate secrete, dar a omis să afirme că anumiți avocați erau titulari ai autorizației respective (hotărârile din 7 noiembrie 2013, 2 aprilie 2015 și 1 septembrie 2016).

65. În mai multe cauze în care străinul vizat nu formulase o cerere de amânare a judecății pentru a-și putea angaja un avocat, curtea de apel a respins cererea pe motiv că legea impunea desfășurarea cu celeritate a procedurilor de acest tip și străinul în cauză își menținea posibilitatea de a formula recurs (hotărârile din 9 iulie 2012, 7 noiembrie 2013, 10 iunie 2015, 14 iunie 2016 și 30 august 2016; a se vedea, de asemenea, hotărârea ICCJ din 8 ianuarie 2016, în care se precizează că nu poate exista o derogare de la termenul prevăzut de lege pentru a se pronunța cu privire la acest tip de cale de atac).

66. În alte cauze, instanțele naționale au dat curs cererii și au precizat că străinul trebuie să își aleagă un avocat care este deja titular al unui certificat ORNISS (curtea de apel, cauza nr. 2138/2/2018, și ICCJ, încheierea din 11 iulie 2016), întrucât, din cauza termenelor legale, nu era posibil ca un avocat care nu era titularul unui astfel de certificat să îl obțină pe parcursul desfășurării procedurii. Cu toate acestea, în două proceduri în materie de imigrare, una din 2017 și cealaltă din 2019, instanțele naționale au suspendat procedura mai multe ori și după expirarea termenului legal, astfel încât avocatul reclamantului să facă demersurile necesare pentru a obține un certificat ORNISS.

II. DOCUMENTELE CONSILIULUI EUROPEI

A. Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7 la Convenție

67. Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7 a fost elaborat de Comitetul director pentru drepturile omului și transmis Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Se precizează de la bun început că „nu constituie un instrument de interpretare autentică a textului protocolului, deși poate facilita înțelegerea dispozițiilor cuprinse în acesta”.

68. În părțile sale relevante în speță, este redactat după cum urmează:

Articolul 1

„6. În spiritul observației generale făcute în introducere (supra, pct. 4), trebuie subliniat că un străin care se află pe teritoriul unui stat membru al Consiliului Europei beneficiază deja, dacă face obiectul unei măsuri de expulzare, de anumite garanții. Este vorba în special de cele acordate de art. 3 (interzicerea tratamentelor inumane ori degradante) și art. 8 (dreptul la respectarea vieții private și de familie) coroborate cu art. 13 (dreptul la un recurs efectiv în fața unei instanțe naționale) din Convenția europeană a drepturilor omului, astfel cum au fost interpretate de Curte și Comisia Europeană a Drepturilor Omului, și – în statele care sunt părți la aceasta – de Convenția europeană privind stabilirea resortisanților străini din 1955 (art. 3), la Carta socială europeană din 1961 (art. 19 alin. 8), Tratatul de instituire a Comunității

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Economice Europene din 1957 (art. 48), Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 1951 (art. 32 și 33) și Pactul Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice din 1966 (art. 13).

7. Având în vedere drepturile care sunt astfel recunoscute străinilor, acest articol a fost adăugat la Convenția europeană a drepturilor omului pentru a le oferi acestor persoane garanții minime în cazul expulzării de pe teritoriul unei părți contractante. Acest lucru le permite să fie protejate în cazurile care nu sunt acoperite de alte instrumente internaționale și să introducă o astfel de protecție în sistemul de control prevăzut de Convenția europeană a drepturilor omului.

[...]

11. Primul paragraf al acestui articol prevede, în primul rând, că persoanele vizate nu pot fi expulzate «decât în temeiul executării unei hotărâri luate în conformitate cu legea». Aceasta regulă nu suferă nicio excepție. În plus, aici, din nou cuvântul «legea» desemnează dreptul național al statului în cauză. Prin urmare, hotărârea trebuie luată de autoritatea competentă în conformitate cu dispozițiile dreptului material și cu normele de procedură aplicabile.

12. Lit. a), b) și c) ale primului paragraf enumeră în continuare trei garanții. Spre deosebire de textul art. 13 din Pactul Societății Națiunilor, aceste trei garanții sunt diferențiate în mod clar în trei paragrafe diferite.

13.1. Prima garanție constă în dreptul persoanei vizate de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale. Condițiile de exercitare a acestui drept sunt reglementate de legislația națională. Prevedând pentru această garanție un paragraf special, s-a dorit să indice în mod clar faptul că un străin poate exercita acest drept chiar înainte de a-i fi examinat cazul.

13.2. Cea de a doua garanție o reprezintă dreptul persoanei vizate de a cere examinarea cazului său. Acest drept nu impune în mod necesar ca procedura să se desfășoare în două etape în fața unor autorități diferite; impune doar o examinare a cazului de către autoritatea competentă în lumina motivelor care pledează împotriva expulzării pe care partea interesată le-a prezentat. Sub rezerva acestei condiții și a lit. c), legislația națională este cea care stabilește forma pe care trebuie să o ia această examinare. În unele state, un străin are posibilitatea de a formula o cale de atac împotriva deciziei luate în urma examinării cazului său. Prezentul articol nu se referă la această etapă a procedurii și, prin urmare, nu impune ca persoanei vizate să i se permită să rămână pe teritoriul statului în așteptarea soluționării căii de atac pe care ar fi putut să o exercite împotriva deciziei pronunțate în urma examinării cazului său.

13.3. Lit. c) prevede că partea interesată are dreptul de cere să fie reprezentată în fața autorității competente sau a uneia sau mai multor persoane desemnate de respectiva autoritate. «Autoritatea competentă» poate fi o autoritate administrativă sau judiciară. În plus, «autoritatea competentă» să examineze cazul nu este în mod necesar cea care trebuie să se pronunțe în ultimă instanță cu privire la aspectul expulzării. Astfel, o procedură în temeiul căreia o instanță, în urma examinării cazului în conformitate cu lit. b), formulează o recomandare de expulzare către o autoritate administrativă care are competența de a soluționa cauza în ultimă instanță, îndeplinește dispozițiile acestui articol. De asemenea, legislația națională nu intră în conflict cu cerințele acestui articol sau cu art. 14 din Convenție în cazul în care prevede proceduri diferite și desemnează diferite autorități pentru a examina anumite categorii de cauze, cu condiția ca garanțiile conținute la acest articol să fie astfel respectate.

[...]

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

16. Comisia Europeană a Drepturilor Omului a declarat, în ceea ce privește cererea nr. 7729/76, că decizia de expulzare a unei persoane «nu implică nicio hotărâre asupra drepturilor și obligațiilor sale civile sau a temeiniciei unei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa», în sensul art. 6 din Convenție. Prezentul articol nu aduce atingere acestei interpretări a art. 6. [...]”

B. Convenția europeană referitoare la statutul juridic al lucrătorului migrant

69. Art. 9 alin. (5) din Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorului migrant, semnată la Strasbourg la 24 noiembrie 1977, este redactat după cum urmează:

„Permisul de ședere, eliberat în conformitate cu paragrafele 1–3 din prezentul articol, va putea fi retras:

- a) din motive de securitate națională, ordine publică sau bune moravuri;
- b) dacă titularul refuză, după ce a fost informat în mod corespunzător despre consecințele unui asemenea refuz, să se conformeze măsurilor prescrise de o autoritate medicală publică în ceea ce îl privește, în scopul protejării sănătății publice;
- c) dacă o condiție esențială pentru eliberarea sau valabilitatea sa nu este îndeplinită.

Fiecare parte contractantă se angajează însă să asigure lucrătorilor migranți, a căror permise de ședere au fost retrase, dreptul efectiv de recurs pe lângă o autoritate judiciară sau administrativă, în conformitate cu procedura prevăzută de propria legislație.”

C. Convenția europeană privind stabilirea

70. Art. 3 § 2 din Convenția europeană privind stabilirea, semnată la Paris la 13 decembrie 1955, are următorul conținut:

„Persoanele care au avut reședința legală timp de mai mult de doi ani pe teritoriul uneia dintre părțile contractante pot fi expulzate numai după ce li s-a admis, cu excepția cazului în care există motive imperative legate de siguranța statului, să prezente motivele care pledează împotriva expulzării lor, să formuleze recurs în acest sens și să fie reprezentate în fața unei autorități competente sau în fața uneia sau mai multor persoane desemnate în mod expres de autoritatea competentă.”

III. DREPTUL UNIUNII EUROPENE ȘI JURISPRUDENȚA CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

71. Art. 12 alin. (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală este redactat după cum urmează:

„Deciziile de returnare și, în cazul în care sunt emise, deciziile privind interdicția de intrare și deciziile de îndepărtare se emit în formă scrisă și conțin motivele de fapt și de drept, precum și informații privind căile de atac posibile.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Informațiile referitoare la motivele de fapt pot fi limitate în cazurile în care legislația națională permite limitarea dreptului la informare, în special pentru protejarea securității naționale, apărării, siguranței publice și pentru prevenirea, investigarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor.”

72. Articolele relevante din 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 sunt redactate după cum urmează:

Articolul 28

Protecția împotriva expulzării

„1. Înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare diverși factori precum durata șederii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine.

2. Statul membru gazdă nu poate lua o decizie de expulzare împotriva unui cetățean al Uniunii sau a membrilor familiei sale, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul său, cu excepția cazurilor în care există motive imperative de ordine publică sau siguranță publică.

3. Nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva cetățenilor Uniunii, indiferent de cetățenia acestora, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe motive imperative de siguranță publică definite de statele membre, dacă aceștia:

- a) și-au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori; sau
- b) sunt minori, cu excepția cazului în care expulzarea este în interesul copilului, în conformitate cu Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, încheiată la 20 noiembrie 1989.”

Articolul 31

Garanții procedurale

„1. Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

2. În cazul în care contestarea deciziei de expulzare este însoțită de o cerere de luare a unor măsuri vremelnice de suspendare a executării deciziei, expulzarea efectivă a persoanei de pe teritoriu nu se poate face înainte de luarea ordonanței privind măsurile vremelnice, cu excepția cazurilor în care:

- decizia de expulzare se întemeiază pe o hotărâre judecătorească anterioară sau
- persoanele în cauză au avut anterior acces la o cale judiciară de atac sau
- decizia de expulzare se întemeiază pe motive imperative de siguranță publică, în conformitate cu articolul 28 alineatul (3).

3. Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat, în special având în vedere cerințele prevăzute la articolul 28.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

4. Statele membre pot refuza prezența persoanei respective pe teritoriul lor pe parcursul exercitării căilor de atac, dar nu o pot împiedica să își formuleze personal apărările, cu excepția cazurilor când prezența sa ar putea cauza perturbări grave ale ordinii și siguranței publice sau când calea de atac privește refuzul accesului pe teritoriul respectiv.”

73. În hotărârea sa preliminară pronunțată în cauza *ZZ împotriva Regatului Unit* (cauza C-300/11, 4 iunie 2013), care privea o decizie prin care era pusă în discuție cetățenia și dreptul la liberă circulație al persoanelor în temeiul dreptului Uniunii, în măsura în care decizia refuzase accesul unui cetățean al Uniunii Europene într-un stat membru al acesteia din motive de siguranță națională, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) s-a exprimat astfel:

„65. În această privință, pe de o parte, ținând seama de necesitatea de a respecta articolul 47 din cartă, procedura menționată trebuie să garanteze, în cea mai mare măsură posibilă, respectarea principiului contradictorialității, pentru a permite persoanei interesate să conteste motivele pe care se întemeiază decizia în cauză, precum și să prezinte observații cu privire la elementele de probă aferente acesteia și, prin urmare, să își prezinte în mod util argumentele în apărare. În special, este important să îi fie comunicată persoanei interesate, în orice caz, substanța motivelor pe care se întemeiază o decizie de refuz al intrării [...], protecția necesară a siguranței statului neputând avea ca efect lipsirea persoanei interesate de dreptul său de a fi ascultată și, prin urmare, anularea caracterului efectiv al dreptului său [...] de a exercita căile de atac.

66. Pe de altă parte, ponderarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă cu necesitatea de a asigura protecția siguranței statului membru în cauză pe care se întemeiază concluzia enunțată la punctul anterior nu este aplicabilă în același mod în ceea ce privește elementele de probă care stau la baza motivelor prezentate în fața instanței naționale competente. Astfel, în anumite cazuri, divulgarea acestor elemente de probă poate compromite în mod direct și specific siguranța statului prin aceea că poate, de exemplu, să pună în pericol viața, sănătatea sau libertatea unor persoane sau să dezvăluie metodele de investigare utilizate în mod specific de autoritățile naționale cu atribuții în domeniul siguranței și, astfel, să afecteze serios sau chiar să împiedice îndeplinirea în viitor a sarcinilor acestor autorități.

67. În acest context, revine instanței naționale competente sarcina de a aprecia dacă și în ce măsură restrângerile aduse dreptului la apărare al reclamantului care rezultă în special dintr-o nedivulgare a elementelor de probă și din necomunicarea în mod precis și complet a motivelor pe care se întemeiază decizia [...] sunt de natură să influențeze forța probantă a elementelor de probă confidențiale.

68. În aceste condiții, revine instanței naționale competente obligația, pe de o parte, de a se asigura că substanța motivelor care constituie temeiul deciziei în cauză este comunicată persoanei interesate într-un mod care să țină seama corespunzător de confidențialitatea necesară a elementelor de probă și, pe de altă parte, de a stabili, potrivit dreptului național, care sunt consecințele unei eventuale încălcări a acestei obligații de comunicare.”

IV. ALTE TEXTE INTERNAȚIONALE

A. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

74. La art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, la care România este parte de la intrarea sa în vigoare la 23 martie 1976, prevede următoarele:

„Un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat parte la prezentul pact nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, el trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta considerentele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă ori de către una sau mai multe persoane special desemnate de această autoritate, fiind reprezentat în acest scop.”

B. Declarația privind drepturile omului în cazul persoanelor care nu sunt cetățeni ai țării în care locuiesc

75. Art. 7 din Declarația privind drepturile omului în cazul persoanelor care nu sunt cetățeni ai țării în care locuiesc, anexată la Rezoluția 40/144 a Adunării Generale a ONU din 13 decembrie 1985, are următorul cuprins:

„Un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, el trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta considerentele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă ori de către una sau mai multe persoane special desemnate de această autoritate, fiind reprezentat în acest scop. Este interzisă expulzarea individuală sau colectivă a străinilor aflați într-o astfel de situație din motive de rasă, culoare, religie, cultură, descendență sau origine națională sau etnică.”

C. Recomandarea generală nr. 30 (2004) a Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale

76. În Recomandarea generală nr. 30 (2004) privind discriminarea împotriva neresortisanților, Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale a recomandat statelor părți la Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială:

„25. Să se asigure că [...] neresortisanții au acces egal la căi de atac eficiente, inclusiv dreptul de a contesta o măsură de expulzare, și că li se permite să utilizeze astfel de căi de atac în mod efectiv.”

D. Proiectul de articole privind expulzarea străinilor al Comisiei de Drept Internațional

77. În cadrul celei de-a 66-a sesiuni, în 2014, Comisia de Drept Internațional a adoptat Proiectul de articole privind expulzarea străinilor.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Acest text, de care a luat act Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite (Rezoluția A/RES/69/119 din 10 decembrie 2014), cuprinde, în special, următoarele dispoziții:

Articolul 26

Drepturile procedurale ale străinului care este expulzat

„1. Străinul care face obiectul expulzării beneficiază de următoarele drepturi procedurale:

- a) dreptul de a fi notificat cu privire la decizia de expulzare;
- b) dreptul de a contesta ordinul de expulzare, cu excepția cazului în care motive imperative de securitate națională nu se opun;
- c) dreptul de a fi ascultat de către o autoritate competentă;
- d) dreptul de acces la căi de atac efective pentru a contesta decizia de expulzare;
- e) dreptul de a fi reprezentat în fața autorității competente;
- f) dreptul de a fi asistat în mod gratuit de un interpret, în cazul în care nu înțelege sau nu vorbește limba utilizată de autoritatea competentă.”

Comentariu:

„1) Proiectul art. 26 enunță, la primul său paragraf, o listă de drepturi procedurale de care trebuie să beneficieze orice resortisant străin care face obiectul unei expulzări, indiferent dacă prezența sa pe teritoriul statului de expulzare este sau nu legală, sub o singură rezervă – vizată la paragraful 4 din proiectul de articol – străinii care se află ilegal pe teritoriul statului respectiv de o perioadă scurtă de timp.

2) Lit. a) a primului paragraf prevede dreptul de a fi notificat cu privire la hotărârea de expulzare. Este vorba despre o garanție esențială a cărei respectare de către statul de expulzare constituie o condiție *sine qua non* pentru exercitarea de către străinul care face obiectul expulzării a tuturor drepturilor sale procedurale. Această condiție a primit o consacrare explicită la art. 22 pct. 3 din Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora din 1990, care prevede că decizia de expulzare «trebuie să fie notificată părților interesate într-o limbă pe care o înțeleg». În 1892, Institutul de Drept Internațional a considerat că «[a]ctul prin care se dispune expulzarea este notificat persoanei care este expulzată [...]» și, pe de altă parte, că «în cazul în care persoana care este expulzată are posibilitatea de a recurge la o instanță judecătorească sau administrativă, trebuie să fie informat, prin însuși actul respectiv, cu privire la acest fapt și termenul care trebuie respectat». De asemenea, trebuie observat că obligația de a notifica decizia de expulzare străinului în cauză este consacrată în legislația mai multor state.

3) Lit. b) a primului paragraf enunță dreptul de a contesta decizia de expulzare, drept consacrat în dreptul internațional. La nivel universal, art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) recunoaște persoanei care riscă expulzarea, «dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun», dreptul de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale [...]. Art. 7 din Declarația privind drepturile omului ale persoanelor care nu dețin cetățenia țării în care locuiesc, anexată la Rezoluția nr. 40/144 a Adunării Generale din 13 decembrie 1985, consacră aceeași garanție: „Un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat [...], dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun [...], trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale». La nivel regional, lit. a) a primului paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

drepturilor omului prevede că un străin care are reședința legală pe teritoriul unui stat și face obiectul unui ordin de expulzare trebuie să poată „prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale”. Al doilea paragraf al art. 3 din Convenția europeană privind stabilirea oferă aceeași garanție, prevăzând că resortisanții părților contractante „care au avut reședința legală timp de mai mult de doi ani pe teritoriul uneia dintre părțile contractante pot fi expulzate numai după ce li s-a admis, cu excepția cazului în care există motive imperative legate de siguranța statului, să prezente motivele care pledează împotriva expulzării lor”. În sfârșit, dreptul străinului de a contesta expulzarea este deopotrivă consacrat de legislațiile interne.

4) Dreptul de a fi ascultat de o autoritate competentă, astfel cum se prevede la lit. c) a primului paragraf, este esențial pentru exercitarea dreptului de a contesta decizia de expulzare care face obiectul lit. b). Deși art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice nu acordă în mod expres străinului dreptul de a fi ascultat, Comitetul pentru Drepturile Omului a considerat că ideea unei decizii de expulzare fără ca străinul să fi avut posibilitatea de a fi ascultat ar putea ridica probleme în temeiul art. 13 din Pact:

[...]

Articolul 83 din Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora, art. 32 alin. (2) din Convenția privind statutul refugiaților, art. 31 alin. (2) din Convenția privind statutul apatrizilor, art. 9 alin. (5) din Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți și art. 26 alin. (2) din Carta arabă a drepturilor omului impun, de asemenea, ca decizia de expulzare să fie însoțită de o posibilitate de a formula recurs. Dreptul la recurs a fost, de asemenea, consacrat de Adunarea generală, în termeni identici cu art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, la art. 7 din Declarația privind drepturile omului în cazul persoanelor care nu sunt cetățeni ai țării în care locuiesc, anexată la Rezoluția nr. 40/144.

[...]

5) Lit. d) a primului paragraf enunță dreptul de acces la un recurs efectiv pentru a contesta decizia de expulzare. Art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice oferă străinului care se află în mod legal pe teritoriul statului de expulzare dreptul de recurs împotriva expulzării, fără a preciza tipul organului care trebuie să examineze calea respectivă de atac [...].

Comitetul pentru Drepturile Omului a reamintit că dreptul de recurs și celelalte garanții prevăzute la art. 13 nu pot fi eliminate decât dacă „motive imperioase de securitate națională” o impun. Acesta a subliniat, de asemenea, că recursul disponibil în străinătate trebuie să fie efectiv:

[...]

6) Lit. e) a primului paragraf, al cărui conținut se bazează pe cel al art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, prevede dreptul străinului care face obiectul expulzării de a fi reprezentat în fața autorității competente. Potrivit dreptului internațional, acest drept nu include în mod necesar, în cadrul unei proceduri de expulzare, dreptul de a fi reprezentat de un avocat. În orice caz, nu obligă statul expulzant la plata cheltuielilor de reprezentare.

7) Dreptul unui străin de a fi asistat în mod gratuit de un interpret, în cazul în care nu înțelege sau nu vorbește limba utilizată de autoritatea competentă, astfel cum este prevăzut la lit. f) a primului paragraf și recunoscut de legislația mai multor state, este o componentă esențială a dreptului de a fi ascultat, care este recunoscut la lit. c) a

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

primului paragraf. Aceasta prezintă, de asemenea, o anumită relevanță în ceea ce privește dreptul la notificarea deciziei de expulzare și dreptul de a contesta această decizie, la care fac trimitere lit. a) și b) ale primului paragraf din prezentul proiect de articol [...].”

E. Hotărârea pronunțată de Curtea Internațională de Justiție (CIJ) la 30 noiembrie 2010 în cauza *Ahmadou Sadio Diallo*

78. La 30 noiembrie 2010, Curtea Internațională de Justiție (CIJ) a pronunțat hotărârea în cauza Ahmadou Sadio Diallo [(*Republica Guineea împotriva Republicii Democratice Congo*), *fond, hotărâre, C.I.J., Culegere 2010*, pag. 639]. În această cauză, CIJ a fost solicitată să se pronunțe cu privire la alegația Guineei potrivit căreia expulzarea domnului Diallo a fost contrară art. 13 din Pact și art. 12 alin. (4) din Carta africană a drepturilor omului și popoarelor („Carta africană”). CIJ a relevat faptul că, pentru a fi compatibilă cu aceste dispoziții, decizia de expulzare a unui străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat parte la aceste instrumente trebuie să fie luată în conformitate cu dreptul național aplicabil în materie – care trebuie să fie el însuși compatibil cu celelalte cerințe ale Pactului și ale Cartei africane – și nu trebuie să aibă un caracter arbitrar. A considerat că decizia de expulzare în litigiu nu respecta dispozițiile dreptului congolez din două motive: nu fusese precedată de consultarea autorității naționale competente și nu era „motivată”, contrar cerințelor dreptului intern. A concluzionat că, în ceea ce privește aceste două puncte, expulzarea în litigiu nu fusese pronunțată „în conformitate cu legea” și a încălcat art. 13 din Pact și art. 12 alin. (4) din Carta africană. De asemenea, a hotărât că Guineea era îndreptățită să susțină că dreptul recunoscut de art. 13 din Pact străinului care face obiectul unei măsuri de expulzare „să aibă posibilitatea de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă” nu a fost respectat în cazul domnului Diallo. De asemenea, a constatat că Republica Democratică Congo nu stabilise existența unor „rațiuni imperioase de securitate națională” menite să justifice faptul că domnului Diallo i-a fost refuzat dreptul de a prezenta motivele care pledau împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă. Tot din acest motiv, a concluzionat că a fost încălcat art. 13 din Pact având în vedere împrejurările în care domnul Diallo fusese expulzat.

V. ELEMENTE DE DREPT COMPARAT

79. Având în vedere informațiile comparative de care dispune Curtea cu privire la 40 de state membre, în marea majoritate a statelor membre, legislația permite limitarea accesului la probele clasificate secrete și la informațiile confidențiale pe care se întemeiază o decizie de expulzare

necesară pentru protecția securității naționale, chiar și în cadrul procedurilor judiciare.

80. În ceea ce privește întinderea informațiilor factice comunicate străinilor care fac obiectul unei proceduri de expulzare din motive de securitate națională, se pare că, în 6 dintre statele membre studiate, străinii vizați sunt, în general, informați cu privire la integralitatea cauzei care se află la originea procedurii îndreptate împotriva lor, însă accesul la informații clasificate secrete poate fi restricționat. În 13 state membre, străinii sunt informați în termeni generali despre faptele care au constituit temeiul expulzării, însă motivele de securitate națională care stau la baza deciziei nu le sunt pe deplin divulgate. În 17 state membre, sunt, în general, informați de faptele de care sunt acuzați, fără ca vreo informație referitoare la probele clasificate secrete să le fie comunicată.

81. În Armenia, nu există nicio limitare a dreptului de acces la documentele clasificate secrete în contextul procedurilor de expulzare din motive de securitate națională. În 11 state membre, instanțele stabilesc dacă și în ce măsură străinii în cauză pot avea acces la probele clasificate secrete. În alte 12 state, străinii în cauză nu au în principiu acces la probele clasificate secrete. În unele dintre aceste 12 state, o instanță sau o altă autoritate competentă poate totuși să le acorde acces la informațiile clasificate secrete, în circumstanțe specifice. În 7 state, accesul la documente clasificate secrete poate fi restricționat de autoritățile naționale. În 2 state, nici reclamantul, nici reprezentantul său nu au acces la acest tip de documente.

82. În 24 de state membre, în care accesul la documentele clasificate secrete este refuzat și străinul nu este informat de faptele de care este acuzat, instanțele trebuie să pună în balanță diferitele interese aflate în joc. În Regatul Unit, avocatul special analizează aceste interese atunci când examinează relevanța cererii de nedivulgare a documentelor clasificate secrete. În alte 4 state, instanțele pot efectua o astfel de punere în balanță a intereselor. Într-un al cincilea stat, instanțele au efectuat această punere în balanță în anumite cauze, nu însă și în altele.

83. În 13 state, instanțele naționale au competența de a verifica dacă clasificarea documentelor este justificată de motive de securitate națională. În alte 16 state, nu fac acest lucru.

84. În Finlanda, instanțele pot chiar ele declassifica documentele în cazul în care consideră că acest lucru este necesar. În alte 7 state membre, pot solicita declassificarea unor date sau documente clasificate secrete, dar nu pot chiar ele declassifica informațiile. În 15 state, instanțele nu pot nici să solicite declassificarea, nici să declassifice chiar ele documentele secrete.

85. În 22 de state, instanțele pot verifica exactitatea și relevanța informațiilor conținute în documentele clasificate care le-au fost prezentate. În alte 8 state, nu au această competență.

86. În 17 state, avocații care reprezintă un străin pot avea acces la documente clasificate secrete. În alte 15 state, nu pot face acest lucru. În unele dintre aceste 15 state, avocatul poate obține un certificat de securitate care îi conferă dreptul de acces la documente clasificate secrete. În Regatul Unit și în Norvegia există „avocați speciali”.

87. În Islanda, nu există o bază legală care să permită expulzarea din motive de securitate națională a unui străin care are drept de ședere legală. În Liechtenstein, îndepărtarea de pe teritoriu privește doar cauzele penale de drept comun.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR. 7 LA CONVENȚIE

88. Invocând art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 și art. 13 din Convenție, reclamantii se plâng de faptul că nu au beneficiat de garanții procedurale adecvate și, prin urmare, că nu au fost în măsură să se apere în mod eficient în procedura la sfârșitul căreia au fost declarați indezirabili pe teritoriul României din motive de securitate națională. În special, indică faptul că nu au fost în niciun fel informați în cursul procedurii despre faptele concrete de care erau acuzați, chiar dacă nu puteau avea acces la documentele din dosar.

89. Guvernul se opune tezei reclamantilor.

90. Fiind responsabilă cu încadrarea juridică a faptelor [*Radomilja și alții împotriva Croației* (MC), nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 113-115 și 126, 20 martie 2018], Curtea consideră că este adecvat să examineze acuzațiile reclamantilor numai din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție. În părțile sale relevante în speță, această dispoziție este redactată după cum urmează:

„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 și el trebuie să poată:

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

A. Cu privire la admisibilitate

91. Curtea reamintește că garanțiile prevăzute la art. 1 din Protocolul nr. 7 se aplică numai străinilor care își au „reședința în mod legal” pe teritoriul unui stat care a ratificat acest protocol [*Georgia împotriva Rusiei (I)* (MC), nr. 13255/07, pct. 228, CEDO 2014 (extrase) și *Sejdovic și Sulejmanovic împotriva Italiei* (dec.), nr. 57575/00, 14 martie 2002]. În speță, reclamantii

au ajuns în România cu o viză de lungă ședere pentru studii universitare (supra, pct. 9 și 10). Prin urmare, își aveau reședința în mod legal în România în momentul în care a fost inițiată procedura de expulzare împotriva lor. Prin urmare, având în vedere faptul că părțile în cauză au făcut obiectul unei proceduri de expulzare fiind străini cu reședința în mod legal pe teritoriul României, art. 1 din Protocolul nr. 7 este aplicabil în speță *ratione materiae*.

92. Constatând că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție și nu prezintă, de altfel, niciun alt motiv de inadmisibilitate, Curtea îl declară admisibil.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților și observațiile prezentate de terții intervenienți

a) Reclamanții

93. Reclamanții se plâng că nici ei, nici avocații lor nu au avut ocazia să ia cunoștință de faptele de care erau acuzați în mod concret, întrucât procedura îndreptată împotriva lor se întemeia pe documente clasificate „secrete”. Aceștia consideră că, în speță, principiul egalității armelor nu a fost respectat.

94. Reclamanții afirmă că nicio autoritate administrativă sau judiciară nu le-a adus la cunoștință faptele de care erau acuzați și susțin că faptul că un interpret i-a informat în fața curții de apel despre măsura propusă împotriva lor și dispozițiile corespunzătoare din dreptul român nu echivalează cu o „comunicare” a actului de sesizare a instanței. Reclamanții subliniază, în acest sens, că, în orice caz, actul în sine nu conținea niciun indiciu despre faptele de care erau acuzați.

95. Aceștia susțin că condițiile impuse de diferitele dispoziții legale privind protecția informațiilor clasificate secrete (supra, pct. 43 și 51) au împiedicat instanțele naționale să le aducă la cunoștință faptele de care erau acuzați în mod concret.

96. De asemenea, se plâng de faptul că, în comunicatul de presă din 6 decembrie 2012 (supra, pct. 30), SRI a făcut publice informații mai detaliate despre activitățile de care erau acuzați. Reclamanții consideră că o astfel de diferență de abordare între curtea de apel și SRI în ceea ce privește întinderea informațiilor care puteau fi făcute publice ridică îndoieli cu privire la necesitatea clasificării acestor informații ca secrete.

97. Adaugă că niciun element din dosar nu sugerează că era justificată clasificarea documentelor prezentate ca fiind „secrete”. Precizează că, pe de o parte, legea nu obligă instanțele interne să verifice temeinicia clasificării atribuite informațiilor de către SRI sau să examineze motivele pe care SRI le invocă pentru a refuza să comunice justițiabililor informațiile care îi

privesc și că, pe de altă parte, nu le permite să declassifice documentele și informațiile clasificate secrete (supra, pct. 51).

98. De asemenea, susțin că, pentru acest tip de litigii, dreptul român nu impune autorităților judiciare nicio obligație de a le oferi justițiabililor asistența unui avocat, nici de a-i informa că pot beneficia de o astfel de asistență sau că anumiți avocați sunt titulari de certificat ORNISS. Reclamanții admit faptul că, în conformitate cu dispozițiile de procedură civilă, ar fi putut, teoretic, să fie asistați în fața curții de apel de un avocat ales, dar afirmă că, având în vedere viteza cu care s-a desfășurat procedura și distanța pe care au fost obligați să o parcurgă pentru a asista la ședința de judecată a curții de apel, nu au avut timp suficient pentru a găsi un avocat.

99. În ceea ce privește posibilitatea avocaților care i-au reprezentat în fața ICCJ de a obține un certificat ORNISS, aceștia afirmă că durata procedurii de urmat în acest scop este mult mai lungă decât cea a procedurii prevăzute de dreptul român pentru a declara o persoană indezirabilă (supra, pct. 35 și 54). În ceea ce privește posibilitatea de a fi reprezentați încă de la începutul procedurii de un avocat titular de certificat ORNISS, aceștia afirmă că, potrivit cercetărilor lor, site-ul de internet al Baroului București nu conține nicio informație care să permită identificarea unui avocat titular al acestui certificat. Reclamanții fac trimitere la o scrisoare din partea UNBR care explică faptul că nu există o listă disponibilă cu avocați titulari de certificat ORNISS (supra, pct. 58). Așa că, în orice caz, având în vedere reglementările interne aplicabile (supra, pct. 43 și 51), nici măcar un avocat titular al unui astfel de certificat nu le-ar fi putut comunica informații clasificate secrete.

100. Deși, în conformitate cu dispozițiile legale care reglementează acest tip de procedură, nimic nu îl împiedica pe judecător să verifice informațiile care îi sunt comunicate de SRI și parchet, de exemplu prin administrarea probelor din oficiu, reclamanții își exprimă îndoieli cu privire la întinderea controlului exercitat de instanțele naționale cu privire la temeinicia măsurii dispuse împotriva lor. În acest sens, susțin că ICCJ a refuzat să obțină pe cale oficială informații bancare despre ei și consideră că procedura a fost pur formală și că judecătorii s-au limitat la a prezuma ca fiind întemeiate cererile SRI și ale parchetului.

101. În sfârșit, reclamanții consideră că au suferit un prejudiciu ca urmare a expulzării: acest fapt i-a împiedicat să-și continue studiile universitare, i-a izolat social și i-a despărțit de familiile lor, iar acuzațiile grave formulate împotriva lor le-au adus atingere reputației. După reîntoarcerea în Pakistan, au făcut obiectul unei anchete pentru a verifica acuzațiile aduse împotriva lor, însă anchetatorii nu au găsit nimic care să le fie imputat.

b) Guvernul

102. Guvernul susține că prevenirea atingerilor aduse la adresa siguranței statului și combaterea amenințărilor la adresa securității naționale reprezintă sarcini prioritare pentru autoritățile naționale de securitate. În calitate de autoritate națională responsabilă cu prevenirea și combaterea terorismului, SRI are competența să solicite limitarea anumitor drepturi ale străinilor pe teritoriul României. În mod similar, pentru a preveni săvârșirea de acte teroriste, are competența să colecteze, să verifice și să exploateze, utilizând tehnici speciale, informațiile necesare pentru prevenirea terorismului, în cooperare cu alte autorități de apărare din sistemul siguranței naționale. În temeiul dispozițiilor legale relevante (supra, pct. 51), informațiile pe care le obține în acest cadru, precum și mijloacele și echipamentele utilizate în acest scop sunt clasificate „secret de stat”.

103. Guvernul explică faptul că măsurile de expulzare și îndepărtare de pe teritoriul național sunt măsuri administrative menite să prevină și să combată terorismul. Afirmă că procedura se desfășoară în modul următor: mai întâi, SRI comunică Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București informațiile pe baza cărora consideră că trebuie să se solicite ca un străin să fie declarat indezirabil pe teritoriul național; în cazul în care, după examinarea acestor informații, parchetul consideră că cererea este întemeiată, sesizează Curtea de Apel București; în sfârșit, actul de sesizare a instanței – care conține încadrarea juridică a faptelor de care străinul în cauză este acuzat și, uneori, anumite elemente factice concrete – este comunicat persoanei interesate.

104. Guvernul explică, în continuare, că, în temeiul dreptului intern, instanțele naționale competente să examineze astfel de cauze, despre care subliniază că sunt independente și imparțiale, au acces la integritatea documentelor secrete pe care se întemeiază cererea parchetului și că, chiar dacă aceste instanțe nu au competența să ridice confidențialitatea datelor și a informațiilor care le sunt puse la dispoziție, au posibilitatea de a solicita autorității competente să examineze oportunitatea desecretizării sau reclasificării documentelor corespunzătoare în vederea depunerii lor la dosarul spre consultare de către justițiabilul vizat. Guvernul recunoaște că nu există nicio dispoziție legală care să permită instanțelor naționale să examineze din oficiu temeinicia clasificării informațiilor secrete, însă precizează că, în cazul în care legalitatea clasificării documentelor respective este contestată în cadrul recursului, instanța competentă poate examina această chestiune, în limitele prevăzute de lege.

105. Făcând trimitere la exemplele de jurisprudență comunicate Curții (supra, pct. 60–61), Guvernul precizează, de asemenea, că, în principiu, după examinarea documentelor secrete depuse la dosar de parchet, curtea de apel comunică părții în cauză informațiile pe care le consideră suficiente pentru a-i permite acesteia să înțeleagă, cu ajutorul unui interpret, fondul faptelor care stau la baza procedurii al cărei obiect este. Guvernul

precizează că nu divulgă însă datele pe care le consideră de natură să afecteze siguranța națională. Afirmă că, atunci când se achită de obligația de a informa străinii despre faptele de care sunt acuzați, instanțele române trebuie să păstreze un echilibru just între interesele aflate în joc: pe de o parte, trebuie să informeze străinii în mod suficient pentru a le permite să se apere și, pe de altă parte, trebuie să respecte dispozițiile legale care reglementează confidențialitatea informațiilor clasificate secrete.

106. Guvernul susține că practica instanțelor române constând în a informa străinii despre fondul acuzațiilor aduse împotriva lor este conformă atât cu jurisprudența CJUE, cât și cu jurisprudența CJUE – citează în această privință hotărârile Curții de Justiție *Ben Alaya împotriva Bundesrepublik Deutschland* (10 septembrie 2014, cauza C-491/13, EU:C:2014:2187, pct. 33) și *ZZ împotriva Secretary of State for the Home Department* (4 iunie 2013, cauza C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363), și, în special, hotărârea *Regner împotriva Republicii Cehe* [(MC), nr. 35289/11, 19 septembrie 2017]. Acesta indică faptul că, deși practica instanțelor interne a fluctuat până în 2015 sau 2016 în ceea ce privește întinderea informațiilor de fapt care erau divulgate resortisanților străini care făceau obiectul acestui tip de proceduri, jurisprudența a fost consolidată ulterior, în sensul de a le transmite părților în cauză informații concrete. În ceea ce privește cazul reclamanților, susține că, chiar dacă, astfel cum au afirmat aceștia, curtea de apel nu le furnizase suficiente informații faptice în ceea ce privește suspiciunile îndreptate asupra lor, ar fi avut cel puțin cunoștința de acestea prin intermediul comunicatului de presă din 6 decembrie 2012. Guvernul explică pe acest subiect că SRI a informat publicul prin intermediul unui comunicat de presă elemente de interes public, fără a dezvălui totuși informații clasificate secrete.

107. Făcând trimitere la exemplele de jurisprudență pe care le-a comunicat Curții (supra, pct. 62 și 63), Guvernul susține că, atunci când examinează necesitatea de a declara un străin indezirabil pe teritoriul național, instanțele interne țin seama nu doar de documentele secrete, ci și de toate celelalte elemente de probă și informații, inclusiv cele care le sunt aduse la cunoștință de partea în cauză, precum și de consecințele pe care activitățile celui suspectat le-ar putea avea asupra siguranței naționale dacă nu fi îndepărtat de pe teritoriul național. Guvernul precizează că, în cazul în care decizia de a declara o persoană indezirabilă pe teritoriul național se bazează pe date sau informații clasificate secrete referitoare la securitatea națională, legea interzice în mod expres menționarea elementelor secrete în textul deciziei.

108. În sfârșit, Guvernul susține că, potrivit dreptului național, un străin care face obiectul unei proceduri de expulzare nu poate avea acces la documentele clasificate secrete, dar are posibilitatea de a fi reprezentat de un avocat titular de certificat ORNISS care poate să le acceseze. Guvernul explică faptul că, în cazul în care avocatul ales de străinul în cauză nu este

titularul unui astfel de certificat, acesta trebuie să solicite o amânare a procedurii pentru a avea timp să întreprindă demersurile necesare pentru a obține certificatul sau pentru a contacta un avocat care este deja titular de certificat. Consideră că obligația unui avocat titular de certificat ORNISS de a se conforma dispozițiilor legale privind protecția documentelor clasificate, pe care a fost în măsură să le consulte, nu constituie un obstacol în calea pregătirii apărării străinului în cauză și nu împiedică avocatul să adune elemente de probă care să răstoarne informațiile cuprinse în aceste documente. Guvernul subliniază că, în speță, avocații aleși de reclamanți nu erau titulari de certificat ORNISS și nu au solicitat ca procedura să fie suspendată pentru a întreprinde demersurile necesare obținerii acestui certificat sau pentru a fi înlocuiți cu alți avocați titulari de certificat.

109. Guvernul concluzionează că, în speță, reclamanții au beneficiat de garanții în conformitate cu art. 1 din Protocolul nr. 7 și cu jurisprudența Curții. Consideră că, chiar dacă nu au putut avea acces la date și informații secrete, au fost suficient de bine informați pentru a-și pregăti apărarea. Susține că decizia pronunțată în privința reclamanților a fost luată cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile, că cauza lor a fost examinată în mod efectiv de două instanțe independente și imparțiale care au avut acces la toate documentele și care au hotărât că este justificat să fie îndepărtați de pe teritoriul național pentru a proteja securitatea națională. Reclamanții au putut să asiste la ședințele de judecată organizate de aceste instanțe și să fie reprezentați de avocați în cadrul acestor ședințe.

c) Terții intervenienți

i. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului și Asociația pentru intervenție juridică

110. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului și Asociația de Intervenție Juridică (*Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*) consideră că, indiferent dacă instanța care a pronunțat decizia avea sau nu acces la documente clasificate secrete, garanțiile procedurale minime impuse de art. 1 din Protocolul nr. 7 nu pot fi asigurate dacă străinul care face obiectul unei proceduri de expulzare nu este informat cu privire la conținutul pe fond al motivelor care au stat la baza acesteia. Acestea consideră că, pentru ca procedura să fie în conformitate cu jurisprudența relevantă a CJUE, precum și cu legislația europeană și cu standardele Organizației Națiunilor Unite în materie de expulzare a străinilor, străinul sau, după caz, reprezentantul acestuia, trebuie să fie informat cu privire la motivele de fapt ale unei decizii de expulzare.

ii. Amnesty International

111. Amnesty International este de părere că garanțiile care decurg din dreptul la un proces echitabil pot fi transpuse din perspectiva art. 1 din

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Protocolul nr. 7. Astfel, respectarea principiilor contradictorialității și egalității armelor, obligația instanțelor de a-și motiva deciziile și protecția împotriva arbitrariului împiedică utilizarea în cadrul procedurilor judiciare a unor documente clasificate secrete la care străinul vizat și reprezentantul său nu au acces și în lipsa cărora nu pot pregăti în mod util apărarea părții interesate. Utilizarea unor astfel de documente ar fi și mai problematică în cazul în care străinul vizat afirmă în cursul procedurii că ar fi expus riscului, dacă ar fi îndepărtat de pe teritoriul respectiv, de a fi supus unor tratamente contrare art. 3 din Convenție.

iii. Raportorul special al ONU pentru promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului

112. Potrivit Raportorului special al ONU pentru promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului („Raportorul special”), utilizarea de elemente de probă secrete trebuie să rămână excepțională, fie în domeniul dreptului penal, civil sau al dreptului străin, întrucât contravine principiilor accesului liber la o instanță, caracterului contradictoriu al procedurilor judiciare și egalității armelor. Raportorul special consideră că noțiunea de „securitate națională” trebuie să fie definită cu precizie pentru a preveni utilizarea abuzivă a acesteia și că autorităților le revine obligația să dovedească faptul că o cauză intră în cadrul securității naționale. Observă că diferite legislații naționale conțin adesea puține dispoziții care reglementează utilizarea elementelor de probă clasificate secrete și consideră că utilizarea unor astfel de elemente de probă ar trebui să rămână excepțională și că probele corespunzătoare ar trebui să facă obiectul unor criterii de admisibilitate foarte stricte. Raportorul special atrage atenția Curții asupra faptului că o procedură de expulzare îndreptată împotriva unei persoane pe motiv că există informații secrete care indică faptul că ar putea fi implicată în activități teroriste sau ar putea fi afiliată la un grup terorist poate avea consecințe grave pentru partea interesată, ca urmare a caracterizării făcute.

2. Motivarea Curții

113. Curtea observă că reclamantii invocă dreptul de a fi informați, în cursul procedurii, despre motivele de fapt specifice care au stat la baza deciziei de expulzare. De asemenea, reclamantii consideră că refuzul de a comunica documentele clasificate depuse de parchet la dosarul prezentat curții de apel pentru a justifica îndepărtarea lor de pe teritoriul național a adus atingere dreptului lor de acces la dosarul cauzei.

a) Principiile generale*i. Stadiul jurisprudenței*

114. Curtea reamintește că, potrivit unui principiu consacrat din dreptul internațional, statele au dreptul, fără a aduce atingere angajamentelor pe care și le-au asumat în temeiul tratatelor, să controleze intrarea, șederea și îndepărtarea străinilor de pe teritoriul lor. Convenția nu garantează unui străin dreptul de intrare sau de ședere pe teritoriul unei țări anumite țări [a se vedea, printre multe altele, *De Souza Ribeiro împotriva Franței* (MC), nr. 22689/07, pct. 77, CEDO 2012, și *Ilias și Ahmed împotriva Ungariei* (MC), nr. 47287/15, pct. 125, 21 noiembrie 2019].

115. Procedura administrativă de expulzare a unui străin nu implică o decizie privind drepturi și obligații cu caracter civil, nici o decizie privind temeinicia unei acuzații în materie penală, în sensul art. 6 § 1 din Convenție [*Maaouia împotriva Franței* (MC), nr. 39652/98, pct. 38, CEDO 2000-X]. Conștiente că art. 6 din Convenție nu este aplicabil procedurilor de expulzare, statele au dorit să ia măsuri specifice în acest domeniu și au adoptat art. 1 din Protocolul nr. 7, care definește garanțiile procedurale aplicabile acestui tip de procedură (*Maaouia*, citată anterior, pct. 36; a se vedea, de asemenea, pct. 6, 7 și 16 din raportul explicativ privind Protocolul nr. 7, citat supra, la pct. 68).

116. Art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 se referă în mod expres la străinii care își au „reședința în mod legal pe teritoriul unui stat” [*Georgia împotriva Rusiei (I)*, citată anterior, pct. 228], care, în caz de expulzare, beneficiază de garanțiile specifice prevăzute de această dispoziție (*C.G. și alții împotriva Bulgariei*, nr. 1365/07, pct. 70, 24 aprilie 2008, și *Ljatifi împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, nr. 19017/16, pct. 32, 17 mai 2018). Art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7 prevede o excepție care permite statelor să expulzeze un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul lor înainte ca partea în cauză să exercite garanțiile procedurale prevăzute în favoarea sa la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7, în cazul în care interesul ordinii publice sau motive de securitate națională impun acest lucru.

117. Potrivit raportului explicativ privind Protocolul nr. 7, la adoptarea art. 1 din Protocolul nr. 7, statele membre au convenit asupra unor garanții procedurale „minime” în cazul expulzării (a se vedea punctul 7 din raport, citat supra, la pct. 68).

118. O primă garanție fundamentală prevăzută la articolul 1 § 1 din Protocolul nr. 7 prevede că străinul vizat poate fi expulzat numai „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii”. Această expresie are un sens similar acolo unde este folosită în Convenție și în protocoalele la aceasta (*C.G. și alții*, citată anterior, pct. 73). Expresia impune nu numai existența unei baze legale în dreptul intern, ci și calitatea legii, care presupune accesibilitatea și previzibilitatea sa, precum și o anumită protecție împotriva ingerinței arbitrare din partea autorităților publice în drepturile garantate de

Convenție (*Lupșa împotriva României*, nr. 10337/04, pct. 55, CEDO 2006-VII, și *Baltaji împotriva Bulgariei*, nr. 12919/04, pct. 55, 12 iulie 2011). Situația se aplică, de asemenea, articolelor din Convenție care conțin garanții procedurale, precum art. 1 din Protocolul nr. 7, întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, statul de drept, menționat în mod expres în preambulul Convenției, este inerent tuturor articolelor Convenției [*Baka împotriva Ungariei* (MC), nr. 20261/12, pct. 117, 23 iunie 2016]. Arbitrariul, care implică negarea statului de drept [*Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției* (MC), nr. 5809/08, pct. 145, 21 iunie 2016], este, de asemenea, intolerabil atât în materie de drepturi procedurale, cât și în materie de drepturi materiale.

119. În plus față de cerința generală de legalitate, art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 prevede trei garanții procedurale specifice procedurii: străinul trebuie să poată să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale, să ceară examinarea cazului său și, în sfârșit, să fie reprezentat în acest scop în fața autorității competente (a se vedea pct. 12 din raportul explicativ citat supra, la pct. 68).

120. În anumite cauze, Curtea a examinat nu numai calitatea dreptului intern, ci și respectarea garanțiilor enumerate la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. Pentru a verifica dacă aceste garanții au fost acordate în cazurile relevante, Curtea a luat în considerare următoarele circumstanțe: actul de sesizare a instanței nu fusese notificat părții interesate (*Lupșa*, citată anterior, pct. 59); instanțele au refuzat să examineze pe fond recursul împotriva deciziei de expulzare și niciun organism independent și imparțial nu a examinat decizia menționată (*Baltaji*, citată anterior, pct. 57); partea în cauză nu a fost în măsură, în niciun stadiu al procedurii, să ia cunoștință de motivele de fapt – nici măcar minime – ale expulzării, astfel încât nu a putut invoca motivele care să pledeze împotriva măsurii respective (*Lupșa*, citată anterior, pct. 59, *Ahmed împotriva României*, nr. 34621/03, pct. 53, 13 iulie 2010, *Geleri împotriva României*, nr. 33118/05, pct. 46, 15 februarie 2011, și *Baltaji*, citată anterior, pct. 58); instanța competentă a respins orice cerere de amânare, împiedicându-l astfel pe avocatul reclamantului să studieze ordonanța dată împotriva sa (*Lupșa*, citată anterior, pct. 59); controlul pur formal realizat de instanțele interne (*C.G. și alții*, citată anterior, pct. 73 și 74, *Kaushal și alții împotriva Bulgariei*, nr. 1537/08, pct. 49, 2 septembrie 2010, *Geleri*, citată anterior, pct. 48, și *Takush împotriva Greciei*, nr. 2853/09, pct. 60-63, 17 ianuarie 2012).

121. Mai recent, în cauza *Ljatići împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, citată anterior, examinând compatibilitatea cu art. 1 § 1 lit. a) și b) din Protocolul nr. 7 a unei decizii de expulzare întemeiate pe motive legate de protecția securității naționale, Curtea a rezumat astfel principiile aplicabile în materie:

„35. În măsura în care ordonanța incriminată se întemeie pe considerații de securitate națională, Curtea a considerat că cerința previzibilității nu mergea până la a

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

obliga statele să adopte dispoziții juridice care să enumere în detaliu toate comportamentele care pot da naștere unei decizii de expulzare a unei persoane din motive de securitate națională. Cu toate acestea, chiar și în prezența unor imperative naționale în materie de securitate, principiile legalității și statului de drept aplicabile într-o societate democratică impun ca orice măsură de îndepărtare de pe teritoriul național care afectează drepturile fundamentale ale persoanei să poată fi supusă unei proceduri în contradictoriu în fața unui organism sau a unei instanțe independente competente care să examineze în mod efectiv motivele deciziei în cauză și probele relevante, prevăzând, dacă este cazul, limitări procedurale adecvate în ceea ce privește utilizarea de informații clasificate. În fața acestui organism de control, persoana vizată trebuie să poată contesta afirmația autorităților potrivit căreia este în joc securitatea națională. Aprecierea autorităților cu privire la ceea ce constituie o amenințare pentru securitatea națională are, în mod evident, o pondere importantă, însă organismul sau instanța independentă trebuie să fie în măsură să reacționeze în cazul în care accentul pus pe această noțiune este lipsit de o bază factuală rezonabilă sau aduce o interpretare a noțiunii «securitate națională», care este ilicită sau contrară bunului simț și arbitrară (C. G. și alții, citată anterior, pct. 40).”

122. În contextul art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea a ținut seama 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 (*Geleri*, citată anterior, pct. 48, și *Takush*, citată anterior, pct. 63). Este vorba despre un principiu general de interpretare a ansamblului dispozițiilor Convenției și protocoalelor sale [a se vedea, de exemplu, *Artico împotriva Italiei*, 13 mai 1980, pct. 33, seria A nr. 37, *Soering împotriva Regatului Unit*, 7 iulie 1989, pct. 87, seria A nr. 161, și *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei* (MC), nr. 18030/11, pct. 121, 8 noiembrie 2016].

123. Din cele de mai sus rezultă că, în ceea ce privește art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7, Curtea a fost întotdeauna preocupată să se asigure că decizia de expulzare nu a fost arbitrară (supra, pct. 116 și 121) și că străinul vizat a fost în măsură să își exercite în mod efectiv drepturile enumerate la primul paragraf al articolului sus-menționat (supra, pct. 119 și 121).

124. Curtea va examina succesiv, în lumina acestei jurisprudențe, dacă drepturile revendicate de reclamânți sunt garantate de art. 1 din Protocolul nr. 7 și, în cazul unui răspuns afirmativ, care este întinderea acestora (*ii*), dacă este posibil să li să aducă restrângeri (*iii*) și care sunt criteriile care trebuie luate în considerare atunci când se stabilește dacă o restrângere adusă acestor drepturi este compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 7 (*iv*).

ii. Cu privire la întrebarea dacă drepturile revendicate de reclamânți sunt garantate de art. 1 din Protocolul nr. 7 și, în cazul unui răspuns afirmativ, care este întinderea acestora

125. Curtea observă că drepturile revendicate de reclamânți, și anume dreptul de a fi informați cu privire la motivele expulzării și cel de acces la documentele depuse la dosarul cauzei, nu sunt expres menționate în textul art. 1 din Protocolul nr. 7. Prin urmare, este de competența Curții să

stabilească, ținând seama de faptul că Convenția garantează „drepturi concrete și efective”, dacă aceste drepturi pot fi considerate ca decurgând din art. 1 § 1 sus-menționat și, în cazul unui răspuns afirmativ, care este întinderea acestora.

126. Curtea reamintește că condiția impusă de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 de a nu fi expulzat decât în temeiul executării unei hotărâri luate „conform legii” implică, astfel cum s-a menționat mai sus, ca legea să îndeplinească calitățile impuse de jurisprudența Curții în materie, inclusiv cea de a asigura protecția împotriva arbitrariului autorităților (supra, pct. 118). În plus, art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7 garantează în mod expres dreptul străinului vizat de a invoca motivele care pledează împotriva expulzării sale. Potrivit Curții, un străin nu poate contesta în mod valabil afirmațiile autorităților potrivit cărora securitatea națională este în discuție, nici să prezinte în mod rezonabil motivele care pledează împotriva expulzării sale fără a cunoaște elementele faptice relevante care au determinat autoritățile interne să considere că partea în cauză pune în pericol securitatea națională. Astfel de informații sunt esențiale pentru a asigura exercitarea efectivă de către resortisantul străin în cauză a dreptului consacrat la art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7.

127. În cauzele examinate până în prezent de Curte din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7, reclamații nu au fost informați despre faptele concrete de care erau acuzați, nici chiar despre contextul general care justifică expulzarea, actele de sesizare a instanțelor limitându-se la a afirma că existau indicii că persoanele în discuție desfășurau activități de natură să pună în pericol securitatea națională (a se vedea, de exemplu, *Lupșa*, citată anterior, pct. 10, *Kaushal și alții*, citată anterior, pct. 6, *Baltaji*, citată anterior, pct. 9, și *Ljatifi*, citată anterior, pct. 7). În aceste cauze, Curtea a solicitat ca cel puțin „un organism sau o instanță independentă” să fie informată despre „motivele deciziei în cauză și probele relevante”, fără a se pronunța totuși asupra întrebării dacă era deopotrivă necesar să se comunice persoanei vizate motivele sus-menționate. Cu toate acestea, Curtea a hotărât că art. 1 din Protocolul nr. 7 implică dreptul străinului vizat de a fi informat despre acuzațiile aduse împotriva sa (*Lupșa*, citată anterior, pct. 59) și a sancționat întotdeauna lipsa oricărei informații furnizate părților în cauză despre motivele pe care s-a întemeiat decizia de expulzare (*Lupșa*, citată anterior, pct. 40 și 56, *Ahmed*, citată anterior, pct. 53, *Kaushal și alții*, citată anterior, pct. 58, și *Ljatifi*, citată anterior, pct. 36–39).

128. În ceea ce privește dreptul de acces la actele aflate la dosar, nu a fost, până în prezent, consacrat ca atare în jurisprudența Curții din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7. Cu toate acestea, Curtea a fost determinată să afirme că, chiar și în cazul în care este în joc securitatea națională, o măsură de expulzare trebuie să facă obiectul unei forme de procedură în contradictoriu, prevăzând, dacă este necesar, limitări procedurale adecvate privind utilizarea informațiilor clasificate (*Ljatifi*,

citată anterior, pct. 35). În opinia Curții, art. 1 din Protocolul nr. 7 garantează străinului vizat dreptul de a fi informat, de preferință în scris și, în orice caz, astfel încât să i se permită să se apere în mod efectiv, despre conținutul documentelor și informațiile pe care s-a întemeiat autoritatea națională competentă să decidă expulzarea, fără a aduce atingere posibilității de a impune, dacă este cazul, restricții justificate în mod corespunzător cu privire la acest tip de informații.

129. Având în vedere cele de mai sus, Curtea concluzionează că art. 1 din Protocolul nr. 7 impune, în principiu, ca străinii vizati să fie informați despre elementele factice relevante care au determinat autoritatea națională competentă să considere că reprezentau o amenințare pentru securitatea națională și că au acces la conținutul documentelor și al informațiilor din dosar pe care s-a întemeiat respectiva autoritate pentru a decide expulzarea acestora.

iii. Cu privire la restrângerile care pot fi aduse dreptului de a fi informat despre elementele factice relevante care au motivat decizia de expulzare și dreptului de a avea acces la conținutul documentelor și informațiile pe care s-a întemeiat autoritatea națională competentă

130. Totuși, aceste drepturi nu sunt absolute. În fapt, la fel ca anumite proceduri penale, o procedură administrativă de expulzare poate fi, de asemenea, caracterizată de prezența unor interese concurente – cum ar fi securitatea națională și necesitatea de a proteja martorii care riscă represalii sau de a păstra secrete metodele de anchetă a poliției – care trebuie să fie puse în balanță cu drepturile străinului vizat [a se vedea, printre multe altele, *Jasper împotriva Regatului Unit (MC)*, nr. 27052/95, pct. 52, 16 februarie 2000, pentru cazul unei proceduri penale, și *Regner*, citată anterior, pentru o procedură administrativă]. În plus, Curtea a considerat că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere în materie (*Regner*, citată anterior, pct. 147).

131. Curtea a admis, de asemenea, restrângeri aduse dreptului de acces la dosar și de a fi informat despre acuzații în cauze care priveau proceduri de expulzare, atunci când era în discuție securitatea națională (a se vedea, printre altele, *Al-Nashif împotriva Bulgariei*, nr. 50963/99, pct. 137, din 20 iunie 2002, în ceea ce privește art. 8 și 13 din Convenție, și *Ljatif*, citată anterior, pct. 35, în ceea ce privește art. 1 din Protocolul nr. 7). În plus, Curtea constată că, în ceea ce privește posibilitatea de a restrânge drepturile procedurale ale străinilor care fac obiectul unei măsuri de expulzare, marea majoritate a statelor membre prevăd în mod expres în legislația lor internă posibilitatea de a limita aceste drepturi atunci când se pune în discuție securitatea națională (supra, pct. 79).

132. Curtea reiterează faptul că este pe deplin conștientă de amploarea pericolului pe care îl reprezintă terorismul pentru colectivitate și, în consecință, de importanța chestiunilor care fac obiectul luptei împotriva

terrorismului. De asemenea, este conștientă de dificultățile considerabile cu care se confruntă statele în această perioadă pentru a proteja populația împotriva violenței teroriste [a se vedea, printre altele, *Öcalan împotriva Turciei* (MC), nr. 46221/99, pct. 179, CEDO 2005-IV, *A. și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 3455/05, pct. 126, CEDO 2009, și *A. împotriva Țărilor de Jos*, nr. 4900/06, pct. 143, 20 iulie 2010]. Prin urmare, art. 1 din Protocolul nr. 7 nu trebuie aplicat într-un mod care ar antrena dificultăți excesive autorităților competente în combaterea eficientă a terorismului și a altor infracțiuni grave, astfel cum le revine obligația să o facă în temeiul art. 2, art. 3 și art. 5 § 1 de la Convenție, de a proteja dreptul la viață și dreptul la integritate fizică a populației [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Sher și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 5201/11, pct. 149, CEDO 2015 (extrase), și *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 50541/08 și alte 3 cereri, pct. 252, 13 septembrie 2016].

133. Cu toate acestea, restrângerile aduse drepturilor în discuție nu trebuie să anuleze protecția procedurală asigurată de art. 1 din Protocolul nr. 7, afectând însăși substanța garanțiilor prevăzute de această dispoziție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 148). Chiar și în cazul în care există limitări, străinului trebuie să i se ofere o posibilitate efectivă să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale și să beneficieze de protecție împotriva arbitrariului. Prin urmare, Curtea trebuie mai întâi să examineze dacă autoritatea independentă competentă a hotărât că limitările impuse drepturilor procedurale ale străinului au fost justificate în mod corespunzător în lumina circumstanțelor cauzei. În continuare Curtea va examina dacă dificultățile cauzate de aceste limitări străinului vizat au fost suficient contrabalansate de factori compensatorii. În fapt, singurele care sunt admisibile în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 sunt restrângerile care, având în vedere circumstanțele cauzei, sunt justificate în mod corespunzător și suficient contrabalansate.

iv. Cu privire la criteriile care trebuie luate în considerare atunci când se stabilește compatibilitatea cu art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 a restrângerilor aduse dreptului de a fi informat despre elementele factice relevante care au motivat decizia de expulzare și dreptului de acces la conținutul documentelor și informațiile pe care s-a întemeiat autoritatea națională competentă

134. Curtea reamintește că a hotărât deja, din perspectiva art. 6 din Convenție, că, chiar și în cazul în care era în discuție securitatea națională sau ordinea publică, singurele care erau legitime erau limitările drepturilor procedurale care nu aduceau atingere însăși substanței acestora (a se vedea, de exemplu, *Regner*, citată anterior, pct. 148, și, *mutatis mutandis*, *Fayed împotriva Regatului Unit*, 21 septembrie 1994, pct. 54, seria A nr. 294-B, și *Omar împotriva Franței*, 29 iulie 1998, pct. 34, Culegere de hotărâri și decizii, 1998-V). În prezența unor limitări aduse anumitor drepturi

procedurale, Curtea a considerat în mod frecvent că autoritățile naționale aveau obligația de a aplica măsuri menite să compenseze în mod adecvat efectele acestor limitări asupra situației părților interesate [a se vedea, de exemplu, *Jasper*, citată anterior, pct. 52, *Fitt împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 29777/96, pct. 45, cu trimiterile suplimentare, CEDO 2000-II, și *Schatschasschwilli împotriva Germaniei* (MC), pct. 107, CEDO 2015, în ceea ce privește art. 6 din Convenție, și *A. și alții*, citată anterior, pct. 218, în ceea ce privește art. 5 § 4 din Convenție].

135. Deși nu se poate deduce din jurisprudența citată anterior privind art. 5 și 6 din Convenție că întinderea garanțiilor procedurale atașate art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 trebuie în mod necesar să fie identică cu cea a garanțiilor inerente dispozițiilor sus-menționate, această jurisprudență oferă orientări utile cu privire la metoda de urmat pentru a evalua restrângerile aduse drepturilor consacrate de art. 1 din Protocolul nr. 7.

136. Curtea trebuie așadar să determine condițiile în care restrângerile aduse dreptului de a fi informat despre faptele care au stat la baza deciziei de expulzare și/sau restrângerile aduse dreptului de acces la conținutul documentelor și informațiilor pe care s-a întemeiat autoritatea națională competentă să decidă expulzarea sunt compatibile cu art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. Din motive practice, aceste drepturi vor fi denumite în continuare „drepturi procedurale” ale străinilor.

137. În acest scop, Curtea trebuie mai întâi să examineze dacă restrângerile în cauză erau justificate în mod corespunzător în circumstanțele cauzei, apoi să aprecieze dacă aceste restrângeri au fost suficient compensate, în special prin garanții procedurale solide, astfel încât să se păstreze însăși substanța drepturilor în cauză (supra, pct. 133).

138. Curtea efectuează examinarea în cadrul circumstanțelor concrete ale unei anumite cauze, ținând seama de ansamblul procedurii în cauză. O astfel de abordare corespunde rolului Curții, căreia nu îi revine responsabilitatea de a examina *in abstracto* legislația și practica relevante, ci de a verifica dacă modul în care au afectat reclamantul a încălcat Convenția [a se vedea, *mutatis mutandis*, *N.C. împotriva Italiei* (MC), nr. 24952/94, pct. 56, CEDO 2002-X].

α) Cu privire la întrebarea dacă restrângerile aduse „drepturilor procedurale” ale străinilor au fost justificate în mod corespunzător

139. Curtea admite că pot exista motive bine întemeiate, cum ar fi necesitatea de a proteja securitatea națională, de a impune restrângeri asupra drepturilor procedurale ale străinilor. În conformitate cu principiul subsidiarității, revine în primul rând autorităților naționale sarcina de a evalua dacă restrângerile aduse drepturilor procedurale ale străinilor într-o anumită cauză sunt necesare și justificate în mod corespunzător (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Schatschasschwilli*, citată anterior, pct. 119). În consecință, Curtea va examina procesul decizional care a condus la limitările aduse

drepturilor procedurale ale străinului. În această privință, Curtea reamintește că, într-o societate democratică guvernată de statul de drept, aprecierea necesității unor restrângeri aduse drepturilor procedurale ale unui străin trebuie să fie însoțită de garanții împotriva arbitrariului (supra, pct. 118). În acest scop, este necesar, în special, ca decizia care impune astfel de restrângeri să fie motivată în mod corespunzător și să existe o procedură care să permită controlul motivelor în mod adecvat, în special atunci când nu sunt comunicate părții în cauză.

140. Pentru ca un astfel de control să răspundă cerințelor statului de drept, care sunt incompatibile cu acordarea unei puteri de apreciere nelimitate executivului [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Amann împotriva Elveției* (MC), nr. 27798/95, pct. 56, CEDO 2000-II], este de dorit ca acest control să fie încredințat unei autorități – judiciare sau de altă natură – independente de autoritatea executivă care a impus limitarea [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Klass și alții împotriva Germaniei*, 6 septembrie 1978, pct. 55-56, seria A nr. 28, și *Roman Zakharov împotriva Rusiei* (MC), nr. 47143/06, pct. 233, CEDO 2015]. În această privință, trebuie amintit că, în cadrul examinării compatibilității unei decizii de expulzare din motive de securitate națională cu art. 1 § 1 lit. a) și b) din Protocolul nr. 7, Curtea a subliniat necesitatea unui control independent al aprecierii acestor motive (*Ljatifi*, citată anterior, pct. 35).

141. Întrebarea dacă o autoritate națională independentă a examinat necesitatea unor restrângeri aduse drepturilor procedurale ale străinului vizat constituie, prin urmare, un prim criteriu în cadrul examinării efectuate de Curte din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7. În acest context, Curtea va acorda importanță întinderii competențelor respectivei autorități naționale și, în special, întrebării dacă aceasta poate controla necesitatea menținerii confidențialității datelor clasificate (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 152).

142. În continuare, Curtea va trebui să analizeze, de asemenea, competențele conferite autorității independente în funcție de constatarea pe care o face într-un anumit caz cu privire la necesitatea de a restrânge drepturile procedurale ale străinilor. Mai precis, va trebui să examineze dacă, în cazul în care autoritatea independentă consideră că securitatea națională nu justifică refuzul de a transmite străinului conținutul documentelor și informații pe care s-a întemeiat autoritatea competentă să decidă expulzarea, autoritatea independentă menționată poate solicita organismului competent în materie de securitate națională să reexamineze clasificarea documentelor în cauză, sau chiar să le declasifice (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 152) pentru a le transmite străinului în cauză sau, cel puțin, să îi comunice conținutul acestora.

143. Pe de altă parte, în ipoteza în care autoritatea independentă ar considera că protecția securității naționale se opune dezvăluirii conținutului documentelor clasificate, Curtea va trebui să examineze dacă, pentru a

ajunge la această concluzie, autoritatea respectivă a identificat în mod corespunzător interesele în cauză și a pus în balanță interesele care țin de garantarea securității naționale față de cele ale străinilor în cauză.

144. Cu toate acestea, faptul că autoritățile naționale nu au examinat sau nu au examinat în mod suficient și justificat necesitatea unor restrângeri aduse drepturile procedurale ale străinilor în cauză nu este, în sine, suficient pentru a conduce la o încălcare a art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. În orice caz, Curtea va examina, de asemenea, dacă au fost aplicate elemente compensatorii în cazul concret al părții interesate și dacă acestea au fost suficiente pentru a contrabalansa efectele restrângerilor aduse drepturilor sale procedurale, astfel încât să se păstreze însăși substanța acestor drepturi.

145. În această privință, cu cât vor fi mai puțin riguroase autoritățile naționale atunci când examinează necesitatea de a aduce restrângeri drepturilor procedurale ale străinilor vizați, cu atât mai riguros va fi controlul de către Curte al elementelor compensatorii instituite pentru a contrabalansa limitarea drepturilor în cauză (a se vedea, pentru metodologie, *mutatis mutandis, Ibrahim și alții*, citată anterior, pct. 265; a se vedea, de asemenea, supra, pct. 133). În mod concret, o examinare prea sumară la nivel național a necesității de a impune restrângeri drepturilor în cauză va necesita introducerea unor elemente compensatorii consolidate pentru a menține, în funcție de circumstanțele cauzei, însăși substanța drepturilor garantate de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (supra, pct. 133).

146. În motivarea sa, Curtea va fi ghidată de două principii de bază: cu cât informațiile furnizate străinului au fost mai limitate, cu atât sunt mai importante garanțiile aplicate pentru a contrabalansa limitarea drepturilor sale procedurale; atunci când circumstanțele unei cauze au importanță deosebit pentru străinul în cauză, garanțiile compensatorii trebuie din nou să fie consolidate.

β) Cu privire la elementele care pot să compenseze în mod suficient restrângerile aduse „drepturilor procedurale” ale străinilor vizați

147. Într-o a doua etapă (supra, pct. 136), Curtea va examina dacă restrângerile aduse drepturilor procedurale ale străinilor au fost contrabalansate de garanții adecvate și suficiente.

148. În acest sens, Curtea observă că datele aflate la dispoziția sa nu pun în evidență existența unui consens la nivel european cu privire la tipurile de factori care pot compensa limitările aduse drepturilor procedurale ale străinilor sau în ceea ce privește întinderea acestora. Astfel, limitările dreptului de acces la documentele clasificate și motivele care stau la baza unei decizii de expulzare sunt atenuate prin mecanisme care variază în funcție de specificitățile legislației sau procedurii puse în aplicare într-o anumită țară (supra, pct. 82–86).

149. Curtea deduce astfel că, din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7, statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere în alegerea factorilor

care trebuie puși în aplicare pentru a compensa restrângerea drepturilor procedurale. Această marjă de apreciere este totuși însoțită de un control european, sarcina Curții în speță constând în a se asigura că protecția procedurală garantată de art. 1 din Protocolul nr. 7 nu este nulă și neavenită (supra, pct. 133).

150. Atunci când procedura de expulzare este examinată în ansamblul său, astfel încât să se măsoare consecințele anumitor restrângeri aduse exercitării efective de către un străin a drepturilor sale procedurale, trebuie să se țină seama de următorii factori, enumerați în mod nelimitativ și care decurg din jurisprudența Curții, precum și din analiza comparativă (pct. 80-86) (a se vedea, de asemenea, *mutatis mutandis*, *Ibrahim și alții*, citată anterior, pct. 274, și *Beuze împotriva Belgiei*, nr. 71409/10, pct. 150, 9 noiembrie 2018).

– *Relevanța informațiilor comunicate străinilor despre motivele expulzării acestora și accesul lor la conținutul documentelor pe care s-au întemeiat autoritățile*

151. Jurisprudența Curții nu stabilește în mod abstract volumul de informații care trebuie furnizate resortisanților străini vizați, dat fiind că acest volum variază de la caz la caz, în funcție de circumstanțele fiecărei spețe. În consecință, Curtea va ține seama, în fiecare caz, de relevanța informațiilor comunicate efectiv străinilor vizați în ceea ce privește elementele faptice care stau la baza deciziei de expulzare, precum și în ceea ce privește accesul la conținutul documentelor și informațiilor pe care s-a întemeiat autoritatea care emite decizia. Curtea va examina dacă, în măsura în care este compatibilă cu păstrarea confidențialității și cu buna desfășurare a investigațiilor, autoritățile naționale au informat părțile în cauză, în cursul procedurii, despre fondul acuzațiilor aduse împotriva lor (a se vedea, în acest sens, *Lupșa*, citată anterior, pct. 59, *Ljatići*, citată anterior, pct. 39, și, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 153).

152. Este, de asemenea, importantă întrebarea dacă este de competența unei autorități independente, judiciară sau de altă natură, să stabilească, într-o anumită cauză, după ce a examinat toate probele clasificate secrete, care sunt informațiile factice ce pot fi comunicate părților în cauză fără a pune în pericol securitatea națională, într-un stadiu al procedurii în care partea în cauză ar putea în continuare să le conteste cu succes.

– *Informarea străinilor despre derularea procedurii și modalitățile prevăzute la nivel intern pentru a compensa limitarea drepturilor acestora*

153. De altfel, Curtea consideră că punerea la dispoziția părților interesate informații minime, dar suficiente privind drepturile de care beneficiază în temeiul dreptului național constituie o condiție inerentă pentru exercitarea efectivă a acestor drepturi (a se vedea, *mutatis mutandis*,

Ibrahim și alții, citată anterior, pct. 272, și *Beuze*, citată anterior, pct. 129). În acest tip de cauze, Curtea va examina dacă autoritățile interne au furnizat informațiile respective părții interesate, cel puțin în momente-cheie în cursul procedurii. În special, aceste informații sunt utile în cazul în care străinul vizat nu este reprezentat și în cazul în care lipsa de informații în această privință poate conduce la neexercitarea de către partea interesată a unor drepturi prevăzute în favoarea sa în dreptul intern. În sfârșit, această obligație de informare va fi cu atât mai importantă cu cât normele de procedură internă impun o anumită celeritate în examinarea cauzei.

– *Reprezentarea străinilor*

154. Astfel cum indică art. 1 § 1 lit. c) din Protocolul nr. 7, străinii trebuie să poată fi reprezentați în fața autorității competente să decidă expulzarea acestora. Acest fapt implică, în primul rând, existența în dreptul intern a unor norme legale care să asigure posibilitatea efectivă ca străinii să fie reprezentați. Posibilitatea de a fi reprezentat de un avocat, sau chiar de un avocat specializat în materie, titular al unor autorizații care permit accesul la documentele clasificate secrete în dosarul cauzei care nu sunt accesibile străinului reprezintă un factor compensator important. De asemenea, Curtea va ține seama de posibilitatea concretă ca străinul să aibă acces efectiv la o astfel de reprezentare în cursul procedurii inițiate împotriva sa.

155. Curtea va considera ca reprezentând o altă garanție importantă drepturile de care dispune reprezentantul străinului vizat într-o anumită cauză. Cu acest titlu, Curtea va examina, de exemplu, întinderea dreptului de acces la dosar al reprezentantului străinului vizat, inclusiv la documentele clasificate secrete care nu sunt accesibile acestuia din urmă. Sau, în continuare, va examina dacă, după ce a obținut accesul la documentele clasificate secrete, comunicarea dintre reprezentant și clientul său a fost sau restricționată (a se vedea, *mutatis mutandis*, *A. și alții*, citată anterior, pct. 220).

– *Intervenția unei autorități independente în procedură*

156. Art. 1 § 1 lit. a) și b) din Protocolul nr. 7 prevede dreptul străinului vizat „să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale” și să „ceară examinarea cazului său”. În opinia Curții, următoarele elemente ar putea fi luate în considerare atunci când se evaluează respectarea acestor dispoziții:

i) una sau mai multe autorități independente, administrative sau judiciare, au intervenit în procedură, după caz, fie pentru a lua chiar ele măsura expulzării, fie pentru a face controlul legalității sau temeiniciei acesteia (a se vedea printre multe altele, *Al-Nashif*, citată anterior, pct. 137, și *Ljatifi*, citată anterior, pct. 32) și, în cazul unei autorități judiciare, care era locul

acesteia în ierarhia instanțelor interne? În această privință, controlul jurisdicțional al măsurii de expulzare va avea, în principiu, un efect compensatoriu superior unui control de tip administrativ.

ii) Reclamantul a avut posibilitatea să conteste în mod efectiv în fața unei autorități independente motivele reținute împotriva sa potrivit cărora reprezintă un pericol pentru securitatea națională (Ljatifi, citată anterior, pct. 35)?

iii) Autoritatea independentă are competența de a examina în mod efectiv motivele pe care s-a întemeiat cererea sau, după caz, decizia de expulzare și elementele de probă și, în cazul unui răspuns afirmativ, și-a exercitat această competență în mod corespunzător în speță (C. G. și alții, citată anterior, pct. 73 și 74, Geleri, citată anterior, pct. 48, și Ljatifi, citată anterior, pct. 35)? Cu privire la acest aspect, Curtea va lua în considerare dacă, pentru a-și îndeplini misiunea, autoritatea menționată a avut acces la întregul dosar întocmit de organismul competent în materie de securitate națională în vederea introducerii acțiunii sale împotriva străinului în cauză, inclusiv la documentele clasificate (Ljatifi, citată anterior, pct. 32). Un alt element important va fi competența autorității menționate de a verifica autenticitatea documentelor din dosar, credibilitatea și realitatea informațiilor clasificate prezentate în sprijinul cererii sau, după caz, deciziei de expulzare (a se vedea C.G. și alții, citată anterior, pct. 73-74, Kaushal și alții, citată anterior, pct. 49, și, *mutatis mutandis*, Regner, citată anterior, pct. 152). În această privință, nu există nicio prezumție în favoarea existenței și a temeiniciei motivelor întemeiate pe siguranța statului invocate de organismul competent în materie de securitate națională: autoritatea independentă trebuie să poată verifica faptele din perspectiva probelor prezentate (Kaushal și alții, citată anterior, pct. 31-32 și 49).

iv) Autoritatea independentă solicitată să controleze o decizie de expulzare are competența de a anula sau de a modifica decizia în cazul în care, având în vedere dosarul, a considerat că invocarea noțiunii de securitate națională nu avea o bază faptică rezonabilă și suficientă?

v) Necesitatea expulzării pare a fi suficient de plauzibilă având în vedere circumstanțele cauzei și motivarea oferită de autoritatea independentă pentru a-și justifica decizia? În acest context, Curtea va examina dacă natura și intensitatea controlului exercitat de autoritatea națională asupra cauzei străinului vizat sunt reflectate, chiar și pe scurt, în motivarea deciziei emise de aceasta din urmă.

157. În temeiul acestei enumerări, Curtea ține să precizeze că respectarea art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 nu impune în mod necesar punerea în practică cumulativă a tuturor elementelor enumerate mai sus. Această enumerare nu conține decât exemple de factori care pot compensa în mod adecvat limitarea drepturilor procedurale pe care străinii le au în temeiul art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7, înțelegându-se că evaluarea naturii și amplitudinii factorilor compensatorii care trebuie puși în aplicare poate varia în funcție

de circumstanțele cauzei (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Ibrahim și alții*, citată anterior, pct. 274, și *Beuze*, citată anterior, pct. 150). În fiecare caz, va fi necesar ca Curtea să stabilească, în cadrul ansamblului procedurii, dacă s-a păstrat însăși substanța drepturilor garantate străinilor de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (supra, pct. 133).

b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

i. Restrângeri aduse drepturilor reclamanților

158. În ceea ce privește dreptul reclamanților de a fi informați despre faptele care au stat la baza deciziei de expulzare, trebuie amintit că, în temeiul art. 85 alin. (3) și (4) din OUG nr. 194/2002, în versiunea în vigoare la data faptelor, curtea de apel avea obligația de a informa străinii despre faptele pe care se întemeia cererea de declarare ca indezirabili, „cu respectarea prevederilor actelor normative care reglementează regimul activităților referitoare la siguranța națională și protejarea informațiilor clasificate”. Potrivit art. 85 alin. (5) din OUG nr. 194/2002, atunci când decizia de a declara un străin indezirabil era întemeiată pe rațiuni de securitate națională, datele și informațiile, precum și motivele de fapt care au stat la baza opiniei judecătorilor nu puteau fi menționate în hotărâre. În plus, dispozițiile juridice relevante din Legea nr. 182/2002 (supra, pct. 51 și 53) se opuneau divulgării de informații clasificate către persoane care nu erau titulari ai unui certificat care le autoriza accesul la acest tip de documente. Prin aplicarea acestor dispoziții legale combinate, instanțele naționale au hotărât, în speță, că erau constrânse prin lege să nu furnizeze reclamanților informații concrete despre faptele și motivele pe care s-a întemeiat cererea de expulzare.

159. În ceea ce privește dreptul reclamanților de a fi informați despre conținutul documentelor și informațiilor din dosar pe care se întemeiau acuzațiile formulate împotriva acestora, Curtea constată că, de la începutul procedurii, prin aplicarea dispozițiilor legale relevante, instanțele interne au considerat că reclamanții nu puteau avea acces la înscrisurile din dosar, acestea fiind clasificate secrete (supra, pct. 21).

160. Rezultă o limitare importantă a dreptului reclamanților de a fi informați despre elementele factice și conținutul documentelor care au stat la baza cererii de expulzare formulată împotriva lor de parchet, precum și de decizia instanțelor naționale de a dispune îndepărtarea lor de pe teritoriul țării.

161. Curtea va examina în continuare necesitatea unor astfel de restrângeri aduse drepturilor procedurale ale reclamanților (supra, pct. 139-143) și măsurile compensatorii puse în aplicare de autoritățile naționale pentru a contrabalansa aceste restrângeri (supra, pct. 144-156) înainte de a evalua impactul lor concret asupra situației reclamanților din perspectiva procedurii în ansamblu său (supra, pct. 136 și 144). În această privință,

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Curtea observă că expulzarea reclamanților a avut ca principal efect imposibilitatea de a-și continua studiile universitare și tăierea tuturor legăturile sociale pe care și le creaseră în România. În plus, acuzațiile aduse împotriva lor erau foarte grave în măsura în care erau suspectați că încercau să desfășoare activități teroriste pe teritoriul României. Prin urmare, au adus atingere reputației acestora (supra, pct. 101).

ii. Cu privire la întrebarea dacă limitările aduse drepturilor procedurale ale reclamanților erau justificate în mod corespunzător

162. În speță, Curtea observă că instanțele naționale, aplicând dispozițiile legale relevante (supra, pct. 51 et 53), au hotărât de la bun început că reclamanții nu puteau avea acces la dosar, pe motiv că documentele erau clasificate secrete (supra, pct. 158). Dreptul intern, de altfel, nu prevede posibilitatea ca instanțele naționale să verifice din oficiu dacă apărarea securității naționale impune nedivulgarea dosarului într-o anumită cauză (supra, pct. 51 și 53; a se vedea, pentru o situație opusă, *Regner*, citată anterior, pct. 152).

163. Nici din hotărârile pronunțate de instanțele naționale nu reiese că acestea au examinat în speță necesitatea de a restrânge drepturile procedurale ale reclamanților și, prin urmare, de a nu le divulga documentele confidențiale. Motivele specifice legate de protecția securității naționale care, în opinia autorităților, se opuneau divulgării probelor și informațiilor clasificate secrete în privința reclamanților nu au fost explicate în niciun fel de instanțele naționale. Mai mult, atunci când reclamanții și-au prezentat în fața ICCJ îndoelile cu privire la nivelul de clasificare aplicat în speță, nu a fost adusă nicio precizare cu privire la acest aspect de către instanța de recurs (supra, pct. 33).

164. În sfârșit, în opinia Curții, faptul că comunicatul de presă publicat de SRI în ziua următoare hotărârii pronunțate de curtea de apel conținea informații factice mai detaliate decât cele furnizate reclamanților în actul de sesizare a instanței și în cursul procedurii în primă instanță contrazice teza potrivit căreia era necesar să priveze părțile în cauză de orice informații concrete despre motivele de fapt invocate în susținerea expulzării acestora.

165. Prin urmare, în lipsa oricărei examinări de către instanțele sesizate în cauză privind necesitatea de a restrânge drepturile procedurale ale reclamanților, Curtea va exercita un control strict pentru a stabili dacă factorii compensatori puși în aplicare erau de natură să contrabalanseze în mod eficient în speță restrângerile aduse drepturilor procedurale ale reclamanților. În această privință, Curtea va ține seama de faptul că aceste restrângeri erau importante (supra, pct. 161).

iii. Cu privire la elementele compensatorii existente în speță

166. Curtea observă că, potrivit Guvernului, trebuie să se țină seama de mai multe aspecte de către Curte atunci când examinează respectarea drepturilor reclamanților în speță. În special, acesta a subliniat că, în cadrul procedurii și al comunicatului de presă al SRI (supra, pct. 106), reclamanții au fost totuși informați despre anumite elemente factice reținute împotriva lor, că puteau beneficia de asistența unui avocat titular de certificat ORNISS (supra, pct. 108) și, mai ales, că instanțe superioare imparțiale și independente au condus procedura și au decis cu privire la necesitatea expulzării, în lumina documentelor clasificate (supra, pct. 104 și 107).

167. Curtea va examina în continuare impactul concret al fiecăruia dintre factorii menționați de Guvern în speță. După caz, va lua în considerare și alte elemente decât cele menționate de Guvern și pe care le-a identificat mai sus (supra, pct. 151-156).

α) Cu privire la întinderea informațiilor furnizate reclamanților despre elementele factice care au stat la baza expulzării acestora

168. În ceea ce privește întinderea informațiilor furnizate reclamanților despre elementele factice care au stat la baza expulzării acestora, Curtea observă că, în ședința din 5 decembrie 2012 din fața curții de apel, părțile au fost informate, cu ajutorul unui interpret, despre actul de sesizare a instanței (supra, pct. 20). În actul de sesizare a instanței au fost menționate doar numerele articolelor de lege care reglementau, potrivit parchetului, comportamentul atribuit părților în cauză, fără ca acest comportament să fie descris. Nu era menționat niciun fapt concret reținut împotriva reclamanților. Este adevărat că un interpret a asistat reclamanții în traducerea cererii introductive de instanță. Cu toate acestea, în opinia Curții, o simplă enumerare a numerelor unor articole de lege nu poate, fie și *a minima*, să constituie o informație suficientă despre faptele de care erau acuzați [a se vedea, de exemplu, *mutatis mutandis*, *Fox, Campbell și Hartley împotriva Regatului Unit*, 30 august 1990, seria A nr. 182, și *Kerr împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 40451/98, 7 decembrie 1999]. Curtea concluzionează că, în cursul procedurii în fața curții de apel, nu a fost furnizată reclamanților nicio informație despre motivele de fapt care justificau decizia de expulzare.

169. În continuare, trebuie să se examineze dacă reclamanții au primit mai multe informații în cursul procedurii de recurs în fața ICCJ.

170. În această privință, și în primul rând în ceea ce privește informațiile pe care reclamanții le-ar fi putut obține din hotărârea curții de apel, Curtea observă că aceasta s-a limitat la a reproduce în hotărâre părțile din art. 3 din Legea nr. 51/1991 pe care le considera relevante, delimitând astfel cadrul juridic în care se înscriau faptele de care reclamanții erau acuzați, și anume inițierea unor acte de terorism, precum și aderarea și susținerea prin orice mijloace a unor astfel de acte. Este adevărat că trimiterea la art. 3 lit. i) și l)

din Legea nr. 51/1991 oferea părților în cauză indicii generale despre faptele care puteau constitui infracțiunile reținute împotriva lor și încadrarea lor juridică. Cu toate acestea, din nou, nu a fost menționat niciun fapt concret.

171. În continuare, Curtea observă că, în ziua următoare pronunțării hotărârii curții de apel și în timp ce procedura de recurs era pendinte, SRI a emis un comunicat de presă care prezenta anumite fapte imputate reclamantilor (supra, pct. 30). Cu toate acestea, nu consideră necesar să mai clarifice aspectul dacă întinderea informațiilor prezentate în comunicatul de presă ar fi putut permite părților în cauză să conteste cu succes expulzarea și dacă aceste informații ar fi fost astfel suficiente pentru a îndeplini cerințele art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. Presupunând chiar că informațiile cuprinse în acest comunicat de presă ar fi fost suficiente pentru a permite reclamantilor să își pregătească apărarea, Curtea consideră că, în speță, comunicatul de presă nu poate fi luat în considerare ca sursă de informare valabilă, pentru motivele următoare.

172. Mai întâi, nu reiese că comunicatul de presă al SRI ar fi fost depus în dosarul cauzei aflate pe rolul ICCJ. Nu s-a stabilit nici că parchetul considerase faptele menționate în respectivul comunicat ca fiind temeiul cererii sale, nici că ICCJ le-ar fi confirmat reclamantilor că faptele respective stăteau la baza acuzațiilor aduse împotriva lor.

173. În continuare, după ce au luat cunoștință de acuzații în comunicatul de presă, în motivele de recurs invocate în fața ICCJ, reclamantii și-au formulat apărarea în raport cu acestea (supra, pct. 38). Or, nu reiese nici din dosar, nici din redactarea hotărârii definitive a ICCJ că aceasta din urmă s-a bazat pe acest comunicat de presă și pe conținutul său pentru a-și motiva hotărârea.

174. În sfârșit și nu în ultimul rând, un comunicat de presă, chiar dacă este emis de un organism oficial, nu poate constitui un mijloc adecvat de a furniza părților la o procedură judiciară informațiile de care au nevoie pentru a-și pleda cauza în fața autorității competente. Prin însăși natura sa, un comunicat de presă, chiar și atunci când este vorba despre o procedură judiciară, are un conținut adecvat obiectivului care constă în informarea de o manieră generală a opiniei publice. Or, părțile unui litigiu, care pot fi ușor de contactate de autorități, au dreptul la informații oficiale al căror nivel de specificitate și de precizie este calibrat în funcție de particularitățile litigiului în cauză și de întinderea drepturilor lor procedurale. În această privință, Curtea observă, de asemenea, că SRI nu era parte la procedură.

175. Rezultă că, în stadiul procedurii în fața ICCJ, reclamantii nu au fost informați despre acuzațiile formulate împotriva lor, astfel încât să le permită să își exercite în mod efectiv drepturile procedurale pe care le aveau în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7.

176. Curtea ia notă de exemplele prezentate de Guvern pentru a demonstra evoluția jurisprudenței interne în ceea ce privește întinderea informațiilor care trebuie oferite părților în cauză în cadrul acestui tip de

procedură (supra, pct. 61). Cu toate acestea, faptele comunicate părții în cauză sunt evaluate de la caz la caz și în contextul procedurii care o privește, astfel încât aceste exemple, deși laudabile, nu au nicio influență asupra situației concrete a reclamanților. În plus, deși aceste exemple demonstrează competența instanțelor naționale de a informa străinul vizat despre anumite fapte, nu explică motivele pentru care aceste instanțe au decis să nu procedeze astfel în speță.

177. Curtea consideră că, în lipsa oricărei informații concrete oferite reclamanților în cadrul procedurii de către o autoritate independentă, informațiile oferite nu sunt de natură să contrabalanseze în speță restrângerea drepturilor procedurale ale reclamanților. Prin urmare, este necesar să se examineze în continuare dacă au fost puse în aplicare alte elemente în cazul reclamanților. În plus, restricțiile semnificative aduse comunicării de informații concrete impun garanții compensatorii solide (supra, pct. 146).

β) Informarea reclamanților despre desfășurarea procedurii și drepturile lor procedurale

178. Curtea constată că, în seara zilei de 4 decembrie 2012, reclamanții au fost citați să se prezinte în ziua următoare, la orele 9, în fața Curții de Apel București, în cadrul unei proceduri inițiate la cererea parchetului de a-i declara persoane indezirabile (supra, pct. 15). Nu s-a anexat la citație niciun document sau vreo informație despre desfășurarea sau obiectul procedurii.

179. Ulterior, în cursul ședinței de judecată din 5 decembrie 2012, curtea de apel s-a asigurat că reclamanții erau asistați de un interpret pentru traducerea actului de sesizare a instanței (supra, pct. 19 și 20). De asemenea, aceasta le-a indicat reclamanților faptul că documentele din dosar erau confidențiale și că numai judecătorul avea acces la ele prin intermediul autorizației de care dispunea (supra, pct. 21). Curtea de apel i-a informat astfel pe reclamanți despre limitarea dreptului lor de acces la înscrisurile din dosar și la garanția prevăzută de dreptul național pentru a compensa această lipsă de acces, și anume accesul judecătorului la aceste documente.

180. Cu toate acestea, trebuie să se constate că curtea de apel nu a considerat necesar să se asigure că reclamanții – străini dintre care primul ajunsese de puțin timp în România și unul dintre ei nu vorbea limba română – au fost bine informați despre desfășurarea procedurii în fața sa și a existenței, în dreptul intern, a altor garanții menite să compenseze efectele restrângerii aduse drepturilor lor procedurale.

181. Astfel, curtea de apel nu a verificat dacă reclamanții știau că, în temeiul dreptului român, aveau posibilitatea, dacă doreau acest lucru, să fie reprezentați de un avocat și în ce moment al procedurii ar fi putut să formuleze cu succes o cerere de reprezentare. De asemenea, deși curtea de apel i-a informat pe reclamanți despre limitarea dreptului lor de acces la dosar, nu le-a furnizat nicio informație despre existența unor avocați titulari

de certificat ORNISS, autorizați să aibă acces la documentele clasificate secrete în dosar.

182. În opinia Curții, o astfel de lacună în informațiile oferite reclamantilor despre desfășurarea procedurii în fața curții de apel și drepturile de care ar fi putut beneficia, coroborată cu celeritatea procedurii, a avut ca efect anularea garanțiilor procedurale la care aveau dreptul reclamantii în fața acestei instanțe.

183. În continuare, Curtea observă că, în cursul procedurii de recurs, reclamantii au fost asistați de doi avocați aleși. Curtea lasă deschisă întrebarea dacă faptul că reclamantii au fost reprezentați de avocați aleși în fața ICCJ exonerează autoritățile naționale de obligația de a informa părțile interesate despre drepturile și garanțiile de care ar fi putut beneficia în temeiul dreptului național. În orice caz, din dosar reiese că ICCJ nu a informat din oficiu părțile interesate despre garanțiile procedurale existente în dreptul intern, astfel încât acest element compensatoriu nu a acționat în speță pentru a estompa restrângerea adusă drepturilor procedurale ale părților interesate.

γ) Reprezentarea reclamantilor

184. Mai întâi, Curtea observă că, în temeiul dreptului național, autoritățile naționale nu aveau obligația de a asigura, în beneficiul reclamantilor, serviciile unui reprezentant în cadrul procedurii. Cu toate acestea, reclamantii aveau posibilitatea, dacă doreau acest lucru, să fie reprezentați de un avocat.

185. În continuare, Curtea observă că autoritățile interne, atât cele judiciare, cât și cele administrative, nu erau obligate, în temeiul dreptului național, să informeze părțile în cauză despre posibilitatea de a fi reprezentate de un avocat titular de certificat ORNISS. În plus, adaugă că numărul de avocați titulari ai unui astfel de certificat era foarte mic (supra, pct. 58) și că numele acestor avocați nu făceau obiectul unei comunicări din partea baroului avocaților (supra, pct. 57).

186. Curtea ia notă de argumentul Guvernului potrivit căruia avocații reclamantilor ar fi trebuit să își ajute clienții să găsească un avocat titular de certificat ORNISS (supra, pct. 108). Presupunând chiar că ar fi de așteptat ca avocatul ales să își ajute clientul să găsească un alt avocat titular de certificat ORNISS, Curtea observă că Guvernul nu a precizat în ce mod ar fi putut avocații reclamantilor, la momentul faptelor, să aibă acces efectiv și în timp util la lista avocaților titulari ai unui astfel de certificat (supra, pct. 57 și 58).

187. Curtea consideră că, în contextul descris mai sus (supra, pct. 184 și 185) și având în vedere celeritatea procedurii în primă instanță, reclamantii nu au beneficiat de posibilitatea efectivă de a angaja un avocat, cu atât mai puțin un avocat titular de certificat ORNISS, pentru a fi reprezentați în fața curții de apel.

188. În continuare Curtea constată că, în fața ICCJ, reclamanții au fost reprezentați de doi avocați aleși care nu erau titulari de certificat ORNISS. Rămâne, așadar, să se verifice dacă ajutorul oferit de acești avocați în virtutea competențelor de care dispuneau în temeiul dreptului intern era suficient pentru a asigura o apărare efectivă.

189. În această privință, Curtea ia în considerare faptul că, nefiind titulari de certificat ORNISS, avocații aleși de reclamanți nu puteau avea acces la documentele clasificate secrete în dosar. În ceea ce privește posibilitatea acestor avocați de a solicita amânarea procedurii de recurs pentru a obține un certificat ORNISS, trebuie să se observe că termenele prevăzute de dreptul intern pentru obținerea unui astfel de certificat (supra, pct. 52) depășeau ceea ce era prevăzut pentru desfășurarea unei proceduri de declarare a unui străin persoană indezirabilă (supra, pct. 54). Prin urmare, o cerere de amânare nu ar fi permis, în principiu, avocaților în cauză să obțină un astfel de certificat pentru a se prevala de acesta în procedura de recurs. Exemplele de jurisprudență depuse la dosar de părți susțin această afirmație (supra, pct. 65 și 66), întrucât niciun exemplu de practică care să permită o amânare a procedurii dincolo de termenul prevăzut de dreptul național nu corespundea faptelor din speță.

190. În plus, potrivit informațiilor furnizate de părți, un avocat care inițiază procedura de obținere a unui certificat trebuie să prezinte o copie a împuternicirii date de clientul său pentru a fi autorizat să îl reprezinte în cauză (supra, pct. 54 și 57). Prin urmare, nu este cert că avocații reclamanților ar fi putut solicita un astfel de certificat înainte de a fi aleși de reclamanți pentru a-i reprezenta în procedură.

191. Prin urmare, Curtea consideră că, în speță, prezența avocaților reclamanților în fața ICCJ, fără nicio posibilitate de a cunoaște acuzațiile aduse clienților lor, nu era de natură să le asigure o apărare efectivă.

192. Rezultă din tot ceea ce precedă că reprezentarea reclamanților nu a fost suficient de efectivă pentru a putea contrabalansa în mod semnificativ restrângerile la care au fost supuși reclamanți în exercitarea drepturilor lor procedurale.

δ) Controlul independent al deciziei de expulzare

193. Curtea observă, de la bun început, că procedura prevăzută de dreptul român pentru a declara o persoană indezirabilă avea un caracter judiciar. Instanțele competente în materie, curtea de apel și ICCJ se bucurau de independența necesară în sensul jurisprudenței Curții, ceea ce, de altfel, nu a fost pus în discuție de reclamanți [*S.C. împotriva României*, nr. 9356/11, pct. 73, 10 februarie 2015; a se vedea, printre multe altele, în ceea ce privește definiția unei instanțe independente, *Micallef împotriva Maltei* (MC), nr. 17056/06, pct. 93, CEDO 2009]. De asemenea, Curtea acordă o importanță deosebită faptului că procedura a avut loc în fața unor instanțe superioare în ierarhia instanțelor române, ICCJ reprezentând autoritatea

judiciară cea mai înaltă. În opinia Curții, acest lucru constituie o garanție importantă care trebuie luată în considerare atunci când se evaluează factorii care ar fi putut atenua efectele restrângerilor aduse exercitării drepturilor procedurale de către reclamanți.

194. În fața acestor instanțe, având în vedere informațiile foarte limitate și generale de care dispuneau, reclamanții nu se puteau baza, pentru a-și apăra cauza, decât pe supoziții și pe aspecte generale ale vieții lor de studenți sau ale situației lor financiare (supra, pct. 37 și 38), fără a putea să conteste în mod concret un comportament despre care se afirma că pune în pericol securitatea națională. În opinia Curții, într-o astfel de ipoteză, întinderea controlului efectuat de instanțele naționale cu privire la temeinicia expulzării solicitate trebuia să fie cu atât mai aprofundată.

195. În dreptul român, în temeiul art. 85 alin. (2) și (3) din OUG 194/2002, era de competența curții de apel să decidă dacă măsura solicitată de parchet era necesară și justificată. În temeiul acestor dispoziții legale, curtea de apel și ICCJ – aceasta din urmă în calitate de instanță de control – ar fi trebuit să aibă acces la documentele clasificate pe care se întemeia cererea parchetului (a se vedea, pentru o situație diferită, *Abou Amer împotriva României*, nr. 14521/03, pct. 58, 24 mai 2011, și *Ljatifi*, citată anterior, pct. 40). Astfel, judecătorii ar fi trebuit, în principiu, să fie informați în mod corespunzător despre faptele de care reclamanții erau acuzați și care făceau obiectul informațiilor clasificate secrete. Acestora le revenea obligația de a verifica, pe această bază, dacă reclamanții constituiau cu adevărat un pericol pentru securitatea națională.

196. De asemenea, pentru a dispune expulzarea, curtea de apel putea, în temeiul art. 85 alin. (1) și (2) din OUG 194/2002, să se limiteze la a se asigura că există „informații suficiente” sau „indicii” că străinul în cauză avea intenția să desfășoare activități care să pună în pericol securitatea națională. Curtea reamintește că, potrivit jurisprudenței sale (*C.G. și alții*, citată anterior, pct. 74, și *Kaushal și alții*, citată anterior, pct. 49), instanța națională competentă să decidă expulzarea trebuia să verifice dacă cererea de expulzare cu care fusese sesizată este justificată de documentele prezentate în susținerea cererii.

197. În speță, parchetul a depus la dosarul depus în fața curții de apel „un înscris” care, potrivit Guvernului, detalia activitățile imputate reclamanților și menționa date și informații concrete colectate de SRI cu privire la implicarea celor doi reclamanți în activități care constituiau amenințări la adresa securității naționale (supra, pct. 14). Cu toate acestea, nu reiese cu claritate dacă instanțele naționale au avut efectiv acces la ansamblul informațiilor clasificate secrete pe care s-a întemeiat cererea de expulzare sau numai la acel „înscris”. Deși invitat să facă acest lucru, Guvernul nu a clarificat aspectul respectiv.

198. În plus, atunci când reclamanții și-au exprimat în fața ICCJ îndoielile cu privire la prezența în dosar a unor documente clasificate

secrete, nu a fost adusă nicio precizare cu privire la acest aspect de către instanța de recurs (supra, pct. 33). În plus, instanța a refuzat să dispună prezentarea singurei probe solicitate de reclamantii pentru a respinge acuzațiile potrivit cărora finanțau activități teroriste (supra, pct. 38 și 40). Cu alte cuvinte, niciun element din dosar nu lasă să se întrevadă că instanțele naționale au efectuat un control în ceea ce privește credibilitatea și realitatea informațiilor care i-au fost prezentate de parchet (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Raza împotriva Bulgariei*, nr. 31465/08, pct. 54, 11 februarie 2010).

199. În plus, instanțele naționale au oferit răspunsuri foarte generale pentru a respinge afirmațiile reclamantilor potrivit cărora nu acționaseră în detrimentul securității naționale. Acestea s-au limitat la a afirma că din probele instrumentate reieșea existența unor indicii serioase potrivit cărora reclamantii aveau intenția să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională fără să verifice credibilitatea înscrisului pus de parchet la dispoziția lor.

200. Curtea ia act de eforturile depuse de instanțele naționale pentru a se raporta la jurisprudența sa relevantă în materie. În special, constată că ICCJ a făcut trimitere în hotărârea sa la jurisprudența Curții care le indica autorităților naționale necesitatea de a pune în aplicare un control efectuat de o instanță independentă drept garanție împotriva arbitrariului din partea puterii publice (supra, pct. 44 și 45).

201. Într-adevăr, Curtea admite că examinarea cazului de către o autoritate judiciară independentă constituie o garanție puternică pentru a contrabalansa restrângerea drepturilor procedurale ale reclamantilor. Cu toate acestea – astfel cum este cazul în speță – o astfel de garanție nu este suficientă în sine pentru a compensa restrângerea drepturilor procedurale ale părților în cauză în cazul în care natura și intensitatea controlului efectuat de autoritățile independente nu se reflectă, nici măcar sumar, în motivarea deciziilor adoptate de acestea din urmă (supra, pct. 156 *in fine*).

202. De asemenea, Curtea observă că unele dintre exemplele de jurisprudență prezentate de Guvern demonstrează că, având în vedere documentele clasificate aflate la dispoziția sa, curtea de apel poate verifica veridicitatea și credibilitatea informațiilor care îi sunt prezentate (supra, pct. 62 și 63). Cu toate acestea, exemplele referitoare la faptele din prezenta cauză sunt puțin numeroase. În orice caz, înscrisurile din dosar nu demonstrează că, în speță, instanțele naționale și-au exercitat în mod efectiv și suficient competențele de care dispuneau în acest scop.

iv. Concluzie în ceea ce privește respectarea art. 1 din Protocolul nr. 7

203. Curtea reamintește că, în speță, reclamantii au suferit restrângerea semnificativă a exercitării dreptului lor de a fi informați cu privire la elementele faptice care stăteau la baza deciziei de expulzare și a dreptului de a avea acces la conținutul documentelor și informațiilor din dosar pe care

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

autoritatea competentă își întemeiează decizia (supra, pct. 160). Din dosar nu reiese că necesitatea acestei restrângeri a fost examinată și considerată justificată în mod corespunzător de o autoritate independentă la nivel național. Prin urmare, Curtea trebuie să efectueze un control strict al elementelor puse în aplicare în cadrul procedurii care îi privea pe reclamânți pentru a contrabalansa efectele acestor restrângeri, cu scopul de a păstra însăși substanța drepturilor lor garantate de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (supra, pct. 133, 144 și 145).

204. Or, în speță, Curtea constată că reclamânții au primit numai informații foarte generale despre încadrarea juridică a faptelor reținute împotriva lor, fără să transpară din dosar comportamente concrete de natură să pună în pericol securitatea națională. De asemenea, nu li s-a oferit nicio informație despre desfășurarea momentelor-cheie ale procedurii și despre posibilitatea de a avea acces la probele clasificate din dosar prin intermediul unui avocat titular de certificat ORNISS.

205. În ceea ce privește întinderea controlului efectuat de o autoritate independentă, Curtea consideră că simplul fapt că decizia de expulzare a fost luată de înalte autorități judiciare independente, fără a fi posibil să se constate că acestea și-au exercitat efectiv puterile care le erau conferite de dreptul român, nu este de natură să compenseze restrângerea drepturilor procedurale ale părților în cauză

206. În concluzie, având în vedere procedura în ansamblul său și ținând seama de marja de apreciere de care dispun statele membre în materie, Curtea consideră că restrângerile drepturilor reclamânților lor în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 nu au fost compensate în cadrul procedurii interne astfel încât să fie prezervată însăși substanța acestor drepturi.

c) Concluzie generală

207. Prin urmare, a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție.

II. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

208. Potrivit art. 41 din Convenție,

„În cazul în care Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

A. Prejudiciu

209. Reclamânții solicită fiecare suma de 104 000 de euro (EUR) pentru prejudiciul material pe care consideră că l-au suferit. Reclamânții arată că această sumă corespunde pierderii posibilității efective de a-și găsi un loc de muncă, după îndepărtarea lor de pe teritoriul României, timp de peste doi

ani. În suma solicitată includ, de asemenea, și pierderea șansei de a finaliza studiile de doctorat și de a urma o carieră universitară. De asemenea, solicită 10 000 EUR fiecare pentru prejudiciul moral pe care afirmă că l-au suferit.

210. În ceea ce privește suma solicitată cu titlu de prejudiciu material, Guvernul indică faptul că nu există o legătură reală între decizia de îndepărtare a reclamanților de pe teritoriul național și prejudiciul invocat, și că părțile în cauză nu au prezentat modalitățile de calcul al sumei solicitate. În ceea ce privește prejudiciul moral, solicită Curții să considere că o eventuală constatare a unei încălcări ar constitui o reparație suficientă și, cu titlu subsidiar, să țină seama de jurisprudența sa în cadrul examinării pretenției reclamanților.

211. Curtea reamintește că singurul temei pentru acordarea unei reparații echitabile rezidă în speță în faptul că reclamanții nu au beneficiat de garanții procedurale suficiente în cadrul procedurii care a condus la îndepărtarea lor de pe teritoriul României. Curtea nu poate să speculeze cu privire la care ar fi fost rezultatul procedurii, în caz contrar. În orice caz, consideră că prejudiciul material pretins nu este susținut de documentele din dosar. Prin urmare, pretenția aferentă prejudiciului material trebuie să fie respinsă.

212. Cu toate acestea, Curtea consideră că părțile au suferit un prejudiciu moral cert care nu poate fi reparat numai prin constatarea unei încălcări. Având în vedere natura încălcării constatate, Curtea, pronunțându-se în echitate, acordă fiecăruia dintre reclamanți 10 000 EUR cu titlu de prejudiciu moral.

B. Cheltuieli de judecată

213. Reclamanții, care și-au formulat cererea în timp ce cauza era pendinte în fața Camerei, solicită 3 000 de euro cu titlu de cheltuieli de judecată, pentru onorariile avocaților în fața instanțelor naționale și a Curții. Guvernul susține că suma solicitată cu titlu de cheltuieli de judecată în fața Camerei nu este justificată de documente suficiente și lizibile.

214. Reclamanții au formulat o cerere de asistență judiciară în fața Marii Camere și au solicitat rambursarea cheltuielilor efectuate de avocații lor pentru a-i asista în fața Marii Camere și pentru a participa la ședința în fața Curții, furnizând documente justificative. În cursul ședinței desfășurate în fața Marii Camere, au solicitat rambursarea integrală a cheltuielilor efectuate pentru participarea avocaților lor la ședință.

215. Curtea notează că numai cererea reclamanților privind rambursarea cheltuielilor legate de prezența avocaților lor la ședință este susținută de documente relevante și lizibile. Având în vedere jurisprudența relevantă a Curții în materie [*Iatridis împotriva Greciei* (MC), nr. 31107/96, pct. 54, CEDO 2000-XI] și faptul că reclamanții nu au beneficiat decât de o rambursare parțială a cheltuielilor de deplasare pentru ședința de judecată în

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

cadrul asistenței judiciare, Curtea le acordă în comun reclamanților 1 365 EUR cu acest titlu.

C. Dobânzi moratorii

216. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Declară*, în unanimitate, cererea admisibilă;
2. *Hotărăște*, cu paisprezece voturi pentru și trei împotriva, că a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție;
3. *Hotărăște*, cu paisprezece voturi pentru și trei împotriva:
 - a) că statul pârât trebuie să plătească reclamanților, în termen de trei luni, următoarele sume:
 - i. 10 000 de euro (zece mii de euro) pentru fiecare dintre reclamanți, plus orice sumă care poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul moral;
 - ii. 1 365 EUR (o mie trei sute șaiszeci și cinci de euro) în comun reclamanților, plus orice sumă care poate fi datorată de către reclamanți cu titlu de impozit, pentru cheltuielile de judecată;
 - b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale;
4. *Respinge*, în unanimitate, cererea de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limbile franceză și engleză, apoi pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg, la joi, 15 octombrie 2020.

Johan Callewaert
Grefier adjunct

Robert Spano
Președinte

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

La prezenta hotărâre sunt anexate, în conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulament, următoarele opinii separate:

- opinia concordantă comună a domnilor judecători Nussberger, Lemmens și Koskelo;
- opinia concordantă a domnului judecătorului Pinto de Albuquerque, la care aderă doamna judecător Elósegui;
- opinia concordantă a domnului judecător Serghides;
- opinia concordantă a doamnei judecător Elósegui;
- opinia separată comună a doamnelor judecători Judkivska și Motoc și a domnului judecător Paczolay

R.S.O.
J.C.

OPINIA CONCORDANTĂ COMUNĂ A DOMNILOR
JUDECĂTORI NUSSBERGER, LEMMENS ȘI KOSKELO

(Traducere)

1. Suntem de acord cu concluzia majorității potrivit căreia în speță a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție.

Cu toate acestea, abordarea urmată de majoritate ridică probleme de ordin metodologic sub două aspecte. În primul rând, nu putem ignora dispoziția specifică privind expulzările care „se întemeiază pe motive de securitate națională” cuprinsă la art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7, întrucât însuși textul Convenției trebuie să fie întotdeauna punctul de plecare al oricărei interpretări. În al doilea rând, articolul în cauză este diferit de art. 6, în măsura în care examinarea garanțiilor procedurale specifice pe care le instituie nu poate fi înlocuită cu o apreciere a „echității globale”. O astfel de abordare nu ar ține seama de specificitatea garanțiilor puse în aplicare de art. 1 din Protocolul nr. 7.

A. Structura art. 1 din Protocolul nr. 7

2. Art. 1 din Protocolul nr. 7 este redactat după cum urmează:

„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 și el trebuie să poată:

- a) să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale,
- b) să ceară examinarea cazului său;
- 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 în paragraful 1 a), b) și c) al acestui articol, atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau se întemeiază pe motive de securitate națională.”

Art. 1 posedă așadar o structură similară cu multe alte dispoziții materiale ale Convenției: primul paragraf enunță garanțiile protejate, în timp ce paragraful al doilea fixează condițiile care reglementează restrângerile care pot fi impuse.

3. Art. 1 § 1 vizează să ofere „garanții minime” străinilor (a se vedea Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7, pct. 7). Autorii Protocolului nr. 7, care aveau cunoștință de jurisprudența care excludea aplicabilitatea art. 6 din Convenție în cauzele care privesc expulzarea, au indicat în mod expres că art. 1 din Protocolul nr. 7 „nu afectează această interpretare a art. 6” (*ibidem*, pct. 16). Deși garanțiile prevăzute la art. 1 din Protocolul nr. 7 pot corespunde unora dintre garanțiile oferite de art. 6 din Convenție, nu a fost,

cu siguranță, intenția autorilor acestui protocol să acorde străinilor toate garanțiile care decurg din noțiunea „proces echitabil”.

Garanțiile enunțate la primul paragraf sunt duble.

În primul rând, orice măsură de expulzare trebuie să fie luată „conform legii” (pct. 118 din hotărâre). Întrucât această garanție nu este relevantă în speță, nu vom reveni asupra ei.

În al doilea rând, un străin amenințat cu expulzarea beneficiază de trei garanții: trebuie să aibă posibilitatea 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 autorității competente (pct. 119 din hotărâre). Spre deosebire de formularea art. 13 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, aceste trei garanții au fost „diferențiate în mod clar” în trei paragrafe diferite din Protocolul nr. 7 (Raportul explicativ, pct. 12). Majoritatea le califică drept garanții „specifice” ale procedurii (pct. 119 din hotărâre), fapt cu care suntem pe deplin de acord.

4. Paragraful al doilea „autorizează excepții”, prevăzând cazurile în care expulzarea poate interveni „înainte de exercitarea drepturilor [enumerare în paragraful 1 lit. a), b) și c)]” (raportul explicativ, pct. 15).

Un străin poate fi expulzat fără să fi avut în prealabil posibilitatea de a-și exercita drepturile în cauză în două situații. Prima se referă la cazurile în care expulzarea este „necesară în interesul ordinii publice”. În astfel de cazuri, executarea unei decizii de expulzare este considerată o măsură „excepțională”, iar statul trebuie să îi poată dovedi caracterul necesar având în vedere circumstanțele cauzei (*ibidem*). Cea de-a doua se referă la expulzările care „se întemeiază pe motive de securitate națională”. Vom reveni mai jos asupra celei de-a doua excepții (la pct. 10 din prezenta opinie).

Art. 1 din Protocolul nr. 7 nu prevede nicio altă excepție. Având în vedere structura art. 1, considerăm că, la fel precum cele prevăzute la alte articole din Convenție, excepțiile enumerate la paragraful al doilea au o „interpretare restrictivă” [*Perinçek împotriva Elveției* (MC), nr. 27510/08, pct. 122, CEDO 2015 (extrase)]. Rezultă nu numai că acestea necesită o interpretare restrictivă, ci și că garanțiile prevăzute la primul paragraf nu permit nicio altă limitare implicită. În fapt, limitările implicite nu pot fi autorizate decât în lipsa unei enumerări exhaustive de excepții permise în mod expres [*Sitaropoulos și Giakoumopoulos împotriva Greciei* (MC), nr. 42202/07, pct. 64, CEDO 2012].

B. Drepturile sau garanțiile aflate în joc

5. Majoritatea consideră că reclamanții revendică două drepturi, și anume „dreptul de a fi informați cu privire la motivele expulzării” și „cel de acces la documentele depuse la dosarul cauzei” (pct. 125 din hotărâre). Majoritatea consideră că aceste două drepturi trebuie examinate din

perspectiva art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7, care conferă cetățenilor străini dreptul „să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării [acestora]”.

Suntem de acord cu această analiză.

6. Cu toate acestea, considerăm că și alte drepturi se află, de asemenea, în joc în prezenta cauză.

Astfel, reclamanții critică „întinderea controlului exercitat de instanțele naționale cu privire la temeinicia măsurii dispuse împotriva lor” (pct. 100 din hotărâre). Aceștia susțin că „procedura a fost pur formală” (*ibidem*). Considerăm că acest capăt de cerere trebuie examinat din perspectiva art. 1 § 1 lit. b) din Protocolul nr. 7, care garantează străinilor dreptul „să ceară examinarea cazului [lor]” și implică, în cazul autorităților competente (în speță curtea de apel și, în recurs, Înalta Curte de Casație și Justiție) de a examina „motivele care pledează împotriva expulzării pe care persoana în cauză le-a prezentat” (raportul explicativ, pct. 13.2). Prudența acordată acestei examinări este, desigur, un element care trebuie luat în considerare pentru aprecierea respectării dreptului în cauză.

Reclamanții susțin, de asemenea, că, în practică, nu au putut beneficia de asistența unui avocat „având în vedere viteza cu care s-a desfășurat procedura și distanța pe care au fost obligați să o parcurgă pentru a asista la ședința de judecată a curții de apel” (pct. 98 din hotărâre). În această privință, reclamanții se plâng în special de dificultățile care, în opinia lor, i-au împiedicat să fie reprezentați de un avocat titular de certificat ORNISS (pct. 99 din hotărâre). Considerăm că aceste critici trebuie examinate din perspectiva art. 1 § 1 lit. c) din Protocolul nr. 7, care garantează dreptul „să fie reprezentat [...] în fața autorității competente [...]”.

Regretăm că majoritatea nu s-a aplecat asupra acestor capete de cerere. Aceasta pare să considere că respectarea drepturilor garantate de articolul 1 § 1 lit. b) și c) este doar un factor compensatoriu care poate contrabalansa limitările aduse dreptului consacrat la art. 1 § 1 lit. a) (pct. 154 și 156-157 din hotărâre). Considerăm că acest lucru nu face dreptate autonomiei drepturilor protejate de lit. b) și c). În plus, acest gen de motivare tinde să conducă la o abordare globală centrată pe calitatea procesului decizional. Astfel, majoritatea consideră că este necesar să examineze procedura de expulzare „în ansamblul său” (pct. 150, 157, 161 și 206 din hotărâre). În opinia noastră, această abordare nu ține seama de caracterul specific al drepturilor garantate de art. 1 § 1.

7. În concluzie, credem că reclamanții se plâng că fiecare dintre drepturile lor garantate de art. 1 § 1 lit. a), b) și c) din Protocolul nr. 7 a fost încălcat.

Considerăm că fiecare dintre aceste capete de cerere trebuie să fie examinat separat, întrucât drepturile în cauză sunt legate de garanții „specifice” și distincte (supra, pct. 3). Nu considerăm că art. 1 § 1 permite Curții să concluzioneze, în lumina examinării procedurii în ansamblul său,

că au fost încălcate anumite sau toate dispozițiile acestui articol. Totuși, aceasta este ceea ce a făcut majoritatea (a se vedea concluzia la care a ajuns la pct. 206 din hotărâre).

C. Restrângerile asupra drepturilor reclamanților

8. Întrucât drepturile despre care se pretinde că au fost încălcate au fost identificate, trebuie acum să examinăm dacă restrângerile care au fost impuse erau justificate în speță.

Abordarea adoptată de majoritate constă în a examina dacă existau motive bine întemeiate, „cum ar fi” necesitatea de a proteja securitatea națională (pct. 139 din hotărâre), de a impune restrângerile în litigiu, și dacă acestea au fost suficient contrabalansate, în special prin garanții procedurale (pct. 133 și 137 din hotărâre). Această abordare pare să se inspire în mare parte pe cea urmată în cauzele care implicau restrângeri aduse drepturilor garantate de art. 6 din Convenție [a se compara pct. 133 din prezenta hotărâre cu hotărârea *Regner împotriva Republicii Cehe*, nr. 35289/11, pct. 148, 19 septembrie 2017, la care face trimitere].

Cu tot respectul pe care îl avem pentru colegii noștri din majoritate, considerăm că transpunerea principiilor elaborate în contextul art. 6 din Convenție pentru examinarea unei cauze care intră sub incidența art. 1 din Protocolul nr. 7 nu este justificată. Pe de o parte, astfel cum am indicat mai sus la pct. 4, art. 1 din Protocolul nr. 7, spre deosebire de art. 6 din Convenție, nu admite limitări implicite ale drepturilor procedurale, ci stabilește el însuși condițiile care reglementează restrângerile care pot fi impuse drepturilor pe care le garantează. Pe de altă parte, art. 1 din Protocolul nr. 7 nu garantează în general caracterul echitabil al procesului sau caracterul echitabil al procedurii în ansamblul său, ci numai respectarea anumitor drepturi procedurale specifice (supra, pct. 3).

În aceste condiții, considerăm că este necesar să ne îndepărtăm de abordarea urmată de majoritate atunci când a analizat dacă limitările aduse drepturilor procedurale ale reclamanților erau sau nu compatibile cu art. 1 din Protocolul nr. 7 (pct. 130-206 din hotărâre).

9. În opinia noastră, restrângerile asupra dreptului reclamanților nu pot fi justificate decât dacă fac parte dintre excepțiile prevăzute de art. 1 § 2 din Protocolul nr. 7, dispoziție pe care majoritatea nu o ia în considerare.

În hotărârea *Ljatići împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei* (nr. 19017/16, pct. 41, 17 mai 2018), se afirmă că art. 1 § 2 „privește situațiile în care străinul a fost deja expulzat”. Înalta Curte de Casație și Justiție a adoptat aceeași poziție în cauza reclamanților (pct. 44 din hotărâre). Cu toate acestea, nu interpretăm această dispoziție în același mod. Art. 1 § 2 permite expulzarea unui străin „înainte de exercitarea drepturilor enumerate în paragraful 1 a), b) și c)”, însă aceasta nu înseamnă că astfel de garanții nu intră în joc decât retroactiv, atunci când expulzarea a avut loc

deja. Drepturile străinilor pot fi limitate chiar și în cursul procedurii de expulzare, precum în cazul reclamanților, și este pe deplin logic ca aceste limitări să fie supuse aceluiași condiții ca și cele care „se aplică” în cazul în care străinul fost deja expulzat. Pe de altă parte, tocmai atunci când o procedură de expulzare este pendinte este relevantă problema condițiilor cărora li se supun eventualele restrângeri aduse drepturilor procedurale ale străinilor; odată ce un străin a fost expulzat, acesta va fi mai puțin dispus să se prevaleze de drepturile care decurg în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7, întrucât ar trebui să inițieze din străinătate o acțiune în justiție pentru a contesta expulzarea sa.

10. În speță, limitările aduse drepturilor procedurale ale reclamanților garantate de art. 1 § 1 lit. a), b) și c) erau întemeiate pe motive de „securitate națională”.

Pentru a permite Curții să aprecieze dacă aceste limitări erau justificate în raport cu excepția „securității naționale” prevăzută la art. 1 § 2, trebuie să se verifice în primul rând dacă expulzarea reclamanților se baza pe „motive reale” de securitate națională (a se compara cu *C. G. și alții împotriva Bulgariei*, nr. 1365/07, pct. 77, 24 aprilie 2008). În cazul în care guvernul pârât „nu aduce niciun element sau probă capabilă să susțină teza sa potrivit căreia interesele securității naționale [...] erau în joc”, acesta nu poate invoca excepția prevăzută la art. 1 § 2 (*Nolan și K. împotriva Rusiei*, nr. 2512/04, pct. 115, 12 februarie 2009).

Astfel cum susține majoritatea, „[m]otivele specifice legate de protecția securității naționale care, în opinia autorităților, se opuneau divulgării elementelor de probă și a informațiilor clasificate secrete în privința reclamanților nu au fost explicitate în niciun fel de instanțele naționale” (pct. 163 din hotărâre). Cu certitudine, comunicatul de presă al Serviciului Român de Informații (SRI) conține o serie de informații (pct. 30 din hotărâre), dar, în opinia noastră, prea imprecise pentru a demonstra existența unor motive „reale” de securitate națională care să poată fi invocate împotriva reclamanților. Subliniem că guvernul pârât nu a oferit Curții nicio informație suplimentară cu privire la acest aspect.

Această lipsă de motivare este suficientă pentru a concluziona că excepția prevăzută la art. 1 § 2 nu este aplicabilă în speță. Prin urmare, nu este necesar să se examineze în continuare dacă eventuala existență a unor motive de securitate națională ar fi fost suficientă pentru a justifica restrângerile asupra drepturilor procedurale ale reclamanților (a se vedea paragraful 15 din Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7) sau dacă guvernul pârât ar fi trebuit să demonstreze că restrângerile în cauză erau proporționale cu obiectivul urmărit (a se vedea *C.G. și alții, citată anterior*, pct. 77; a se vedea, de asemenea, Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7, pct. 15).

D. Concluzie

11. Pe scurt, considerăm că reclamanților le-au fost aduse restrângeri drepturilor lor procedurale garantate de art. 1 § 1 lit. a), b) și c) din Protocolul nr. 7 și că acestea nu erau justificate în temeiul art. 1 § 2.

Prin urmare, concluzionăm, la fel ca majoritatea, dar din alte motive, că a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7.

OPINIA CONCORDANTĂ A DOMNULUI
JUDECĂTORULUI PINTO DE ALBUQUERQUE, LA CARE
ADERĂ DOAMNA JUDECĂTOR ELÓSEGUI

(Traducere)

Introducere

1. Subscriu la constatarea Marii Camere în prezenta cauză, însă consider că motivarea urmată în speță este incorectă în ceea ce privește două aspecte esențiale. Marea Cameră nu numai că omite să definească substanța dreptului garantat de art. 1 din Protocolul nr. 7, ci și confundă examinarea acestei substanțe cu controlul proporționalității. Scopul prezentei opinii vizează mai întâi să justifice aceste două afirmații, iar apoi să expună motivele pentru care considerăm că a fost încălcată această dispoziție.

Protecția substanței drepturilor de către curțile de justiție naționale și internaționale

2. Garantarea protecției substanței drepturilor și libertăților nu este o noutate pentru sistemele juridice interne. Noțiunea de substanță a drepturilor și libertăților constituționale figurează în anumite constituții sau legi constituționale precum cele din Germania (art. 19-2 din Legea fundamentală din 1949), Portugalia (art. 18-3 din Constituția din 1976), Spania (art. 53-1 din Constituția din 1978), Turcia (art. 13 din Constituția din 1982), România (art. 53-2 din Constituția din 1991), Republica Cehă (art. 4-4 din Carta drepturilor și libertăților fundamentale cehă din 1991, coroborat cu art. 3 din Constituția din 1992), Estonia (art. 11 in Constituția din 1992), Slovacia (art. 13-4 din Constituția din 1992), Georgia (art. 21-2 in Constituția din 1995), Polonia (art. 31-3 din Constituția din 1997), Elveția (art. 36-4 din Constituția din 1999), Serbia (art. 18-2 din Constituția din 2006) și Ungaria (art. I-3 din Constituția din 2011), precum și din jurisprudența constituțională italiană¹ și cea rusă².

3. Dispozițiile sus-menționate impun ca orice eventuale limitări aduse exercitării drepturilor și libertăților constituționale să respecte substanța acestora. În situații de urgență de stat, în special, nivelul de protecție a drepturilor și libertăților constituționale nu trebuie să coboare sub un prag

¹ A se vedea *Gatto împotriva Italiei* (dec.), nr. 19424/08, pct. 18, 8 martie 2016, care face trimitere la hotărârea nr. 231 pronunțată în 1975 de Curtea Constituțională italiană, unde este menționată noțiunea de „substanță” a dreptului la apărare.

² A se vedea *Kimlya și alții împotriva Rusiei*, nr. 76836/01, pct. 59, 1 octombrie 2009, care face trimitere la hotărârea nr. 16-P pronunțată de Curtea Constituțională rusă la 23 noiembrie 1999; *Zinovchik împotriva Rusiei*, nr. 27217/06, pct. 34, 9 februarie 2016, care face trimiteri la două hotărâri ale aceleiași Curți (nr. 43-O și 231-O), pronunțate la 14 ianuarie 2003, respectiv la 20 iunie 2006.

minim, și anume derogările aduse drepturilor și libertăților în cauză în numele protejării ordinii publice sau a securității naționale nu trebuie să aducă atingere substanței acestora.

4. Aceeași noțiune figurează în dreptul Uniunii Europene. Art. 52 § 1 din Carta drepturilor fundamentale recunoaște că exercitarea drepturilor poate face obiectul unor restrângeri, cu condiția ca acestea să fie prevăzute de lege și să respecte substanța acestor drepturi, și afirmă că, sub rezerva 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 Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți³. Rezultă din hotărârea *Schrems*⁴ că o măsură care aduce atingere substanței unui drept fundamental este în sine inacceptabilă, fără a fi necesar să se măsoare în plus ponderea respectivă a drepturilor și a intereselor concurente. Cu alte cuvinte, o măsură care afectează substanța unui drept fundamental este în mod automat disproporționată. Însă contrariul nu este neapărat adevărat. Astfel cum au demonstrat hotărârile *Digital Rights Ireland*⁵ și *Tele2 Sverige*⁶, o măsură care respectă substanța unui drept fundamental nu este *ipso facto* conformă cu principiul proporționalității.

5. Noțiunea de substanță a drepturilor este, de asemenea, utilizată pe scară largă în cadrul Cartei sociale europene, unde este diferită de principiul proporționalității⁷.

³ A se vedea hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) *Volker și Markus Schecke și Eifert* (C-92/09 și C-93/09), 9 noiembrie 2010; *Conseil împotriva Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P), pct. 65-73, 28 noiembrie 2013; hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Uniunii Europene *Ben Ali împotriva Consiliului* (T-133/12), pct. 76, 80, 2 aprilie 2014; precum și hotărârile CJUE *Digital Rights Ireland și Seitlinger și alții* (cauzele conexe C-293/12 și C-594/12), pct. 39, 8 aprilie 2014; *Spasic* (C-129/14 PPU), pct. 55, 57-59, 62-65, 68, 73, 74, 27 mai 2014; *Schrems împotriva Data Protection Commissioner* (C-362/14), pct. 94 și 95, 6 octombrie 2015.

⁴ A se vedea *Schrems*, CJUE, citată anterior.

⁵ A se vedea *Digital Rights Ireland Ltd. și Seitlinger și alții*, CJUE, hotărâre din 8 aprilie 2014, citată anterior.

⁶ A se vedea *Tele2 Sverige AB și Tom Watson și alții* (cauzele conexe C-203/15 și C-698/15), CJUE, hotărâre din 21 decembrie 2016.

⁷ A se vedea, printre altele, *Confederația întreprinderilor suedeze împotriva Suediei*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 12/2002, pct. 30, 22 mai 2003; *Centrale générale des services publics (CGSP) împotriva Belgiei*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 25/2004, pct. 41, 9 mai 2005; *Federația întreprinderilor finlandeze împotriva Finlandei*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 35/2006, pct. 29-30, 16 octombrie 2007; *Confederația Europeană a Poliției (EuroCOP) împotriva Irlandei*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 83/2012, pct. 212, 2 decembrie 2013; *Consiliul European al Sindicatelor din Poliție (CESP) împotriva Franței*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 101/2013, pct. 134, 27 ianuarie 2016; *Bedriftsförbundet împotriva Norvegiei*, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 103/2013, pct. 76, 17 mai 2016;

6. Conținutul noțiunii de substanță a drepturilor și libertăților a făcut de mult timp obiectul discuțiilor din lumea judiciară și universitară⁸. Potrivit opiniei predominante, această noțiune postulează că toate drepturile și libertățile constituționale au un nucleu dur și aspecte accesorii. Solicitând respectarea substanței drepturilor și libertăților, oricare ar fi circumstanțele momentului, legiuitorul constituțional intenționează să asigure inviolabilitatea acestui nucleu dur și impune eventualelor ingerințe ale statului o limită intangibilă, care nu suferă nicio excepție. De aici rezultă, astfel cum a observat Koen Lenaerts, că, „[p]entru ca noțiunea de conținut esențial să fie operațională din punct de vedere constituțional, instanțele Uniunii și instanțele interne trebuie «să controleze respectarea substanței» înainte de a aborda aspectul proporționalității”⁹.

Protecția substanței drepturilor în jurisprudența Curții

7. În „*Cauza referitoare la anumite aspecte ale regimului lingvistic al învățământului în Belgia*”¹⁰, Curtea Europeană a Drepturilor Omului („Curtea”) a menționat pentru prima dată noțiunea „substanța dreptului” ca fiind o limită a puterii statului de a reglementa dreptul la instruire. Această abordare inovatoare a fost extinsă ulterior la numeroase alte articole ale Convenției europene a drepturilor omului („Convenția”) și Protocoalele la aceasta, în special art. 5¹¹, 6¹², 8¹³, 9¹⁴, 10¹⁵, 11¹⁶, 12¹⁷ și 34¹⁸ din Convenție,

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) împotriva Italiei, Comitetul european pentru drepturile sociale, plângerea nr. 140/2016, pct. 144, 22 ianuarie 2019.

⁸ Pentru o introducere în dezbateră științifică pe această temă din perspectiva Convenției europene a drepturilor omului, a se vedea F. Sudre, „*Droits intangibles et/ou droits fondamentaux: y a-t-il des droits prééminents dans la Convention européenne des droits de l'homme?*” în *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pag. 381-398; O. de Frouville, „*L'intangibilité des droits de l'homme en droit international – Régime conventionnel des droits de l'homme et droits des traités*”, Paris, Pedone, 2004; M. Afroukh, „*La hiérarchie des droits et libertés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*”, Bruxelles, Bruylant, 2011; Blanc-Fily, „*Les valeurs dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Essai critique sur l'interprétation axiologique du juge européen*”, Bruxelles, Bruylant, 2016; O. Rouziere-Beaulieu, „*La protection de la substance du droit par la Cour européenne des droits de l'homme*”, teză de doctorat, Universitatea Montpellier, 2017; S. Van Drooghenbroeck și C. Rizcallah, „*The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk?*”, în *German Law Journal* (2019), 20, pag. 904-923.

⁹ Koen Lenaerts, „*Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU*”, în *German Law Journal*, volumul 20, număr special nr. 6, septembrie 2019, pag. 779.

¹⁰ A se vedea *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, nr. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, partea în drept, pct. 5, 23 iulie 1968.

¹¹ Substanța art. 5 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Winterwerp împotriva Țărilor de Jos*, nr. 6301/73, pct. 60, 24 octombrie 1979; de noua Curte în hotărârile *Freimanis și Lidums împotriva Letoniei*, nr. 73443/01 și 74860/01, pct. 96, 9 februarie 2006, și *Koutalidis împotriva Greciei*, nr. 18785/13, pct. 40, 27 noiembrie 2014; Marea

precum și art. 1¹⁹, 2²⁰ și 3²¹ din Protocolul nr. 1 și art. 2 din Protocolul nr. 7²².

8. Caracterul problematic al acestei noțiuni juridice este agravat de terminologia variabilă și imprecisă utilizată de Curte, care utilizează în

Cameră, în hotărârile *Medvedyev și alții împotriva Franței* (MC), nr. 3394/03, pct. 100, CEDO 2010, și *Centrul de resurse juridice în numele lui Valentin Câmpeanu împotriva României* (MC), nr. 47848/08, pct. 113, CEDO 2014.

¹² Substanța art. 6 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Golder împotriva Regatului Unit*, 21 februarie 1975, pct. 38, seria A nr. 18; ulterior, în hotărârile *Philis împotriva Greciei (nr. 1)*, 27 august 1991, pct. 65, seria A nr. 209, și *Fayed împotriva Regatului Unit*, nr. 17101/90, pct. 65, 21 septembrie 1994, precum și în numeroase alte cauze (a se vedea nota de subsol nr. 78).

¹³ Substanța art. 8 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Phinikaridou împotriva Ciprului*, nr. 23890/02, pct. 65, 20 decembrie 2007 și, mai nou, în hotărârile *Backlund împotriva Finlandei*, nr. 36498/05, pct. 56, 6 iulie 2010, și *Schüth împotriva Germaniei*, nr. 1620/03, pct. 71, 23 septembrie 2010; în ultimul rând, a fost menționată de Marea Cameră în hotărârea *Fernández Martínez împotriva Spaniei* (MC), nr. 56030/07, pct. 132, CEDO 2014.

¹⁴ Noțiunea de substanță a art. 8 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Hassan și Tchaouch împotriva Bulgariei* (MC), nr. 30985/96, pct. 62, CEDO 2000-XI; dezvoltată mai recent în hotărârea *Sinan Isik împotriva Turciei*, nr. 21924/05, pct. 42, 2 februarie 2010.

¹⁵ Substanța art. 10 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Barthold împotriva Germaniei*, nr. 8734/79, pct. 53, 25 martie 1985; de noua Curte în hotărârea *Appleby și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 44306/98, pct. 47, 6 mai 2003.

¹⁶ Substanța art. 11 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Young, James și Webster împotriva Regatului Unit*, 13 august 1981, pct. 52, 55 și 57, seria A nr. 44; dezvoltată de noua Curte în hotărârile *Wilson, National Union of Journalists și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 30668/96, 30671/96 și 30678/96, pct. 46, CEDO 2002-V, și *Asociația Rhino și alții împotriva Elveției*, nr. 48848/07, pct. 66, 11 octombrie 2011.

¹⁷ Substanța art. 12 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Rees împotriva Regatului Unit*, nr. 9532/81, 17 octombrie 1986, pct. 50, seria A nr.106, apoi de noua Curte în hotărârea *I. împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 25680/94, pct. 79, 11 iulie 2002.

¹⁸ Substanța art. 34 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Cruz Varas și alții împotriva Suediei*, 20 martie 1991, pct. 99, seria A nr. 201, apoi de noua Curte în hotărârea *Tanrikulu împotriva Turciei* (MC), nr. 23763/94, pct. 132, CEDO 1999-IV.

¹⁹ Substanța art. 1 din Protocolul nr.1 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, 23 septembrie 1982, pct. 60 și 63, seria A nr. 52, și, mai nou, în hotărârea *Matos e Silva Lda., și alții împotriva Portugaliei*, nr. 15777/89, pct. 79, 16 septembrie 1996.

²⁰ Substanța art. 2 din Protocolul nr. 1 a fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Cipru împotriva Turciei* (MC), nr. 25781/94, pct. 278, CEDO 2001-IV; această noțiune a fost reafirmată în hotărârea *Leyla Sahin împotriva Turciei* (MC), nr. 44774/98, pct. 154, 10 noiembrie 2005.

²¹ Substanța art. 3 din Protocolul nr. 1 fost menționată pentru prima dată în hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, 2 martie 1987, pct. 52, seria A nr. 113, și, mai nou, de noua Curte în hotărârea *Matthews împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 24833/94, pct. 63 și 65, CEDO 1999-I.

²² Substanța art. 2 din Protocolul nr. 7 fost menționată pentru prima dată în decizia *Haser împotriva Elveției* (dec.), nr. 33050/96, 27 aprilie 2000, și, mai nou, în hotărârea *Krombach împotriva Franței*, nr. 29731/96, pct. 96, 13 februarie 2001.

manieră interschimbabilă expresiile „substanță²³”, „substanța însăși²⁴”, „esență²⁵”, „esența însăși²⁶”, „inimă²⁷”, „inima însăși²⁸”, „nucleu²⁹” sau „nucleu dur³⁰”, ca și cum acești termeni ar avea aceeași semnificație. În plus, pot fi identificate în practica Curții două abordări metodologice, și anume o abordare utilitaristă și o abordare esențialistă.

Abordarea utilitaristă a Curții

9. Marea majoritate a hotărârilor și a deciziilor Curții nu menționează substanța dreptului la care se referă, Curtea efectuând mai degrabă un exercițiu de punere în balanță a drepturilor și intereselor în cauză pentru a soluționa diferendul cu care este sesizată. Atunci când menționează această noțiune, Curtea efectuează adesea o evaluare a proporționalității măsurii naționale contestate, consideră că aceasta este proporțională și concluzionează în mod axiomatic că dreptul în cauză nu a mai fost atins în substanța sa³¹. Curtea poate, în unele cazuri, să inverseze termenii controlului său, verificând mai întâi existența unei atingeri aduse substanței dreptului și apreciind apoi proporționalitatea măsurii interne în litigiu. În hotărârea inovatoare pe care a pronunțat-o în cauza *Young, James și Webster împotriva Regatului Unit*, fosta Curte s-a exprimat astfel: „[a]duce așadar atingere substanței înseși a acestui articol (art. 11) exercitarea de presiuni de genul celor aplicate părților în cauză, cu scopul de a forța pe cineva să se alăture unei asociații, contrar convingerilor sale³²”. Deși

²³ A se vedea *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, citată anterior, partea în drept, pct. 5.

²⁴ A se vedea *Young, James și Webster*, citată anterior, pct. 52, 55 și 57.

²⁵ A se vedea *T.P. și K.M. împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 28945/95, pct. 98, CEDO 2001-V (extrase). Termenul „esență” utilizat la pct. 98 din versiunea în limba engleză a acestei hotărâri a fost tradus prin „substanță” în versiunea în limba franceză.

²⁶ A se vedea *Winterwerp*, citată anterior, pct. 60, și *Brogan și alții împotriva Regatului Unit*, pct. 59 și 62, seria A nr. 145-B.

²⁷ A se vedea *Görgülü împotriva Germaniei*, nr. 74969/01, pct. 59, 26 februarie 2004; *Vasilakis împotriva Greciei*, nr. 25145/05, pct. 43, 17 ianuarie 2008; *Garib împotriva Țărilor de Jos* (MC), nr. 43494/09, pct. 141, 6 noiembrie 2017.

²⁸ A se vedea *Hassan și Tchaouch*, citată anterior, pct. 62, și *Schüth împotriva Germaniei*, citată anterior, pct. 71.

²⁹ A se vedea *Federația Națională a Asociațiilor și Sindicatelor din Sport (FNASS) și alții împotriva Franței*, nr. 48151/11 și 77769/13, pct. 186, 18 ianuarie 2018. Termenul „nucleu” utilizat la punctul 60 din versiunea în limba engleză a acestei hotărâri corespunde termenului „inimă” din versiunea în limba franceză.

³⁰ A se vedea *Losonci Rose și Rose împotriva Elveției*, nr. 664/06, pct. 51 și 52, 9 noiembrie 2010.

³¹ A se vedea *Platakou împotriva Greciei*, nr. 38460/97, pct. 49, 11 ianuarie 2001; *Nedzela împotriva Franței*, nr. 73695/01, pct. 58, 27 iulie 2006; *Phinikaridou*, citată anterior, pct. 65 și 66; *Asociația Rhino și alții*, citată anterior, pct. 66; *Wallishauser împotriva Austriei*, nr. 156/04, pct. 72, 17 iulie 2012.

³² A se vedea *Young, James și Webster*, citată anterior, pct. 52, 55 și 57.

guvernul pârât a precizat în mod expres că, în cazul în care Curtea ar constata o atingere adusă unui drept garantat de primul paragraf al art. 11, nu ar încerca să pledeze că aceasta se justifica în temeiul paragrafului al doilea, Curtea a decis să examineze din oficiu problema și a concluzionat că prejudiciul suferit de domnii Young, James și Webster era dincolo de ceea ce era necesar pentru a asigura un echilibru just între diferitele interese implicate, și nu ar putea fi considerat proporțional cu obiectivele urmărite. Noua Curte a procedat exact în același mod în cauza *Matos e Silva Lda. și alții împotriva Portugaliei*, considerând că actele în litigiu aduceau atingere nu numai „substanței înseși a proprietății, în sensul că trei dintre acestea recunosc[useră] în prealabil legalitatea unei exproprieri³³”, dar și că au încălcat justul echilibru dintre garantarea dreptului la respectarea bunurilor și cerințele de interes general. În mod similar, în recenta cauză *Centrul pentru democrație și stat de drept împotriva Ucrainei*, Curtea a precizat că „prin refuzul de a comunica organizației reclamante informațiile privind formarea și parcursul profesional pe care candidații principali le-au inclus în CV-urile prezentate CEC în cadrul cererii lor de candidatură la Parlament, autoritățile interne au împiedicat-o să își exercite libertatea de a primi și de a comunica informații și, prin aceasta, au adus atingere substanței înseși a drepturilor sale garantate de art. 10³⁴”, dar în continuare a examinat legalitatea măsurii în litigiu, legitimitatea scopului urmărit de măsură și proporționalitatea acesteia. În final, Curtea a concluzionat că au fost încălcate dispozițiile Convenției, pe motiv că refuzul autorităților nu era necesar într-o societate democratică.

10. Cu toate acestea, atingerea adusă substanței unui drept nu implică în mod necesar o constatare a unei încălcări. În cauza *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, Curtea a hotărât că autorizațiile de expropriere în litigiu aduceau atingere „substanței înseși a dreptului de proprietate, în măsura în care recunoșteau în prealabil legalitatea unei exproprieri și autorizau ca orașul Stockholm să procedeze astfel în orice moment pe care l-ar considera oportun³⁵”. Fără a se pronunța cu privire la substanța dreptului de proprietate, Curtea a examinat în continuare dacă limitarea incriminată era justificată prin efectuarea unui exercițiu de punere în balanță. În mod surprinzător, faptul că autorizațiile în cauză aduceau atingere „substanței înseși a dreptului la proprietate” nu au împiedicat Curtea să se pronunțe în sensul că limitarea în cauză era legitimă.

11. Pe scurt, noțiunea de substanță a drepturilor și libertăților tradiționale nu împiedică în mod eficient o ingerință din partea statului, a cărei validitate depinde în ultimă instanță de punerea în balanță a intereselor aflate în joc.

³³ A se vedea *Matos e Silva Lda., și alții*, citată anterior, pct. 79.

³⁴ A se vedea *Centrul pentru democrație și stat de drept împotriva Ucrainei*, nr. 10090/16, pct. 102, 26 martie 2020.

³⁵ A se vedea *Sporrong și Lönnroth*, citată anterior, pct. 60 și 63.

12. Curtea își nuanțează abordarea sa utilitaristă în ceea ce privește marja de apreciere a statului. Dacă acesta nu este un aspect fundamental, ci secundar sau accesoriu al dreptului care este afectat, marja națională de apreciere va fi mai largă și ingerința, prin natura sa, va fi cel mai probabil proporțională³⁶. Curtea admite implicit că ingerința poate afecta însuși nucleul unui drept convențional, deși există mai puține șanse să fie considerată proporțională. Privită din acest punct de vedere, noțiunea de substanță a unui drept pare să ofere marjei de apreciere a statului o limitare foarte redusă.

Critica abordării utilitariste a Curții

13. Abordarea utilitaristă a Curții este expusă unei critici fundamentale, pe care o vom sintetiza sub trei aspecte esențiale pentru a folosi scopurilor prezentelor concluzii. În primul rând, astfel cum au reamintit domnii judecători Raimondi, Sicilianos, Spano, Ravana și Pastor Vilanova în cauza *Regner împotriva Republicii Cehe*³⁷, nu este rezonabil să se concluzioneze, într-o anumită cauză, că substanța unui drept nu a fost afectată fără a defini în același timp în ce anume constă. Această critică se aplică în prezenta cauză.

14. În al doilea rând, majoritatea recunoaște în speță că a comunica străinului „elementele faptice relevante care au determinat autoritățile interne să considere că partea în cauză pune în pericol securitatea națională” este „esențială pentru a asigura exercitarea efectivă de către resortisantul străin în cauză a dreptului consacrat la art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7”³⁸. Cu toate acestea, majoritatea este pregătită să sacrifice această informație „esențială” atunci când trebuie să prevaleze „interese concurente” cum ar fi securitatea națională³⁹. Majoritatea chiar acceptă, în principiu, existența unor situații în care aceste motive „nu sunt divulgate părții interesate”⁴⁰. Nu înțeleg modul în care accesul unui străin la aceste elemente factice poate fi calificat drept „esențial” pentru protecția dreptului prevăzut la art. 1 § 1 lit. a) fără ca acesta să facă parte din substanța dreptului în cauză și că se poate renunța la el până la a face să devină inoperant. Trebuie să constat că poziția contradictorie adoptată de majoritate reduce substanța dreptului consacrat de art. 1 § 1 lit. a) la o garanție vidă de sens.

³⁶ A se vedea *Sindicatul Național al Lucrătorilor din Căile Ferate, Maritime și din Transporturi împotriva Regatului Unit*, nr. 31045/10, pct. 87, CEDO 2014, și *Tek Gida Is Sendikasi împotriva Turciei*, nr. 35009/05, pct. 36, 4 aprilie 2017.

³⁷ A se vedea *Regner împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 35289/11, 19 septembrie 2017. A se vedea, de asemenea, pct. 8 din opinia domnului judecător Wojtyczek, anexată la hotărârea *Nait-Liman împotriva Elveției* (MC), nr. 51357/07, pct. 112, 15 martie 2018.

³⁸ A se vedea pct. 126 din prezenta hotărâre.

³⁹ A se vedea pct. 130 din prezenta hotărâre.

⁴⁰ A se vedea pct. 139 din prezenta hotărâre.

15. În realitate, pentru majoritate, este important „mai întâi să examineze dacă autoritatea independentă competentă a hotărât că limitările impuse drepturilor procedurale ale străinului au fost justificate în mod corespunzător în lumina circumstanțelor cauzei” și „[va] examina dacă dificultățile cauzate de aceste limitări străinului vizat au fost suficient contrabalansate de factori compensatorii⁴¹”. Majoritatea enumeră elementele compensatorii în cauză în partea din hotărâre intitulată „[c]u privire la elementele care pot să compenseze în mod suficient restrângerile aduse «drepturilor procedurale» ale străinilor vizati⁴²”, fără însă nicio preocupare pentru exhaustivitate, din moment ce acești factori sunt „enumerați în mod nelimitativ⁴³”, și fără a-i prezenta în ordinea prevalenței sau a importanței, întrucât niciunul dintre acești factori, priviți separat, și nici oricare dintre aspectele constitutive ale acestora nu pot fi considerate obligatorii, majoritatea indicând în mod clar că „respectarea art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 nu impune în mod necesar punerea în practică cumulativă a tuturor elementelor enumerate mai sus⁴⁴”.

16. În al treilea rând, și cel mai important, majoritatea consideră că examinarea substanței dreptului la un proces echitabil și analiza factorilor compensatorii se suprapun. În fapt, pentru a relua termenii majorității:

„În orice caz, Curtea va examina, de asemenea, dacă au fost aplicate elemente compensatorii în cazul concret al părții interesate și dacă acestea au fost suficiente pentru a contrabalansa efectele restrângerilor aduse drepturilor sale procedurale, *astfel încât* să se păstreze însăși substanța acestor drepturi”.⁴⁵

De asemenea,

„În mod concret, o examinare prea sumară la nivel național a necesității de a impune restrângeri drepturilor în cauză va necesita introducerea unor elemente compensatorii consolidate *pentru* a menține, în funcție de circumstanțele cauzei, însăși substanța drepturilor garantate de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 [...]”.⁴⁶

Și mai precis,

„Curtea trebuie să efectueze un control strict al elementelor puse în aplicare în cadrul procedurii care îi privea pe reclamanți pentru a contrabalansa efectele acestor restrângeri, *cu scopul* de a păstra însăși substanța drepturilor lor garantate de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7⁴⁷ [...]”.

17. Această argumentație este eronată din punct de vedere logic și istoric. Este eronată din punct de vedere logic întrucât problema proporționalității

⁴¹ A se vedea pct. 133 din prezenta hotărâre. Prin urmare, nu există un loc independent pentru examinarea „substanței înseși” a dreptului în cauză în abordarea în două etape utilizată în motivarea majorității, care se regăsește la pct. 137 din prezenta hotărâre.

⁴² A se vedea punctele 147-157 din prezenta hotărâre.

⁴³ A se vedea pct. 150 din prezenta hotărâre.

⁴⁴ A se vedea pct. 157 din prezenta hotărâre.

⁴⁵ A se vedea pct. 144 din prezenta hotărâre (sublinierea cu caractere italice ne aparține).

⁴⁶ A se vedea pct. 145 din prezenta hotărâre (sublinierea cu caractere italice ne aparține).

⁴⁷ A se vedea pct. 203 din prezenta hotărâre (sublinierea cu caractere italice ne aparține).

(și a exercițiului de punere în balanță pe care îl implică) nu se poate pune decât „cu titlu subsidiar, în cazul în care însăși substanța dreptului la o instanță nu a fost afectată⁴⁸”. Este illogic să se afirme că o limitare care afectează „substanța însăși” a unui drept poate fi compensată prin proceduri judiciare ulterioare⁴⁹. Or, aceasta este tocmai ceea ce susține în continuare, în mod eronat, în prezenta hotărâre.

18. După cum s-a menționat mai sus, noțiunea de substanță a drepturilor și libertăților reprezintă din punct de vedere istoric o creație a dreptului constituțional și a dreptului internațional care vizează stabilirea unei limite intangibile și fără nicio excepție de la ingerințele statului. Or, motivarea majorității transformă această noțiune într-un instrument de retorică care dă mână liberă ingerințelor statului. De exemplu, majoritatea admite că „faptul că autoritățile naționale nu au examinat sau nu au examinat în mod suficient și justificat necesitatea unor restrângeri aduse drepturile procedurale ale străinilor în cauză nu este, în sine, suficient pentru a conduce la o încălcare a art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7⁵⁰”. În fapt, este de asemenea pregătită să accepte „o examinare prea sumară la nivel național a necesității de a impune restrângeri drepturilor în cauză⁵¹”, și chiar a situațiilor în care „străinul vizat nu este reprezentat și în cazul în care lipsa de informații în această privință poate conduce la neexercitarea de către partea interesată a unor drepturi prevăzute în favoarea sa în dreptul intern⁵²” în cazul în care este posibil să fie identificat un factor compensator, indiferent care ar fi acela.

19. Pe scurt, interpretarea cazuistică a Convenției pe care o oferă majoritatea transformă noțiunea de substanță a drepturilor într-un produs maleabil al mediului său⁵³. Acest lucru reiese în mod flagrant din legătura

⁴⁸ A se vedea opinia domnului judecător Costa anexată la hotărârea *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei* (MC), nr. 42527/98, CEDO 2001-VIII, și, în același sens și anexată la aceeași hotărâre, opinia domnului judecător Ress, la care aderă domnul judecător Zupančič; opinia domnilor judecători Russo și Spielmann, anexată la hotărârea *Lithgow și alții împotriva Regatului Unit*, 8 iulie 1986, seria A nr. 102; opiniile domnilor judecători Jambrek, Martens și Matscher anexate la hotărârea *Gustafsson împotriva Suediei* (revizuire), 30 iulie 1998, *Culegere de hotărâri și decizii* 1998-VI; opinia domnului judecător Bonello, la care aderă domniile judecătorești Zupančič și Gyulumyan, anexată la hotărârea *Kart împotriva Turciei* (MC), nr. 8917/05, CEDO 2009; opinia domnului judecător Serghides anexată la hotărârea *Regner*, citată anterior, pct. 44.

⁴⁹ A se vedea opinia domnului judecător Sajo, anexată la hotărârea *Regner*, citată anterior, pct. 5 și 15. A se vedea, de asemenea, Van Droogenbroeck, „*La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l’homme. Prendre l’idée simple au sérieux*”, Bruxelles, Bruylant, 2001, pag. 406 și urm.; Muzny, „*La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l’homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*”, Aix-en-Provence, Presses universitaires, 2005, pag. 293 și urm.

⁵⁰ A se vedea pct. 144 din prezenta hotărâre.

⁵¹ A se vedea pct. 145 din prezenta hotărâre.

⁵² A se vedea pct. 153 din prezenta hotărâre.

⁵³ A se vedea Van Der Schyff, „*Limitation of Rights: a study of the European Convention on Human Rights and the South African Bill of Rights*”, Nijmegen, Wolf, 2005, pag. 166.

creată de majoritate între această noțiune și circumstanțele cauzei („în funcție de circumstanțele cauzei⁵⁴”). Este și mai îngrijorător să se constate că majoritatea oferă autorităților naționale un meniu *à la carte* de factori compensatorii, din care acestea pot alege ceea ce consideră adecvat pentru o anumită cauză⁵⁵. Această doctrină judiciară cazuistică nu oferă orientări clare autorităților naționale și nu oferă o protecție eficace împotriva arbitrarului⁵⁶.

20. Majoritatea dezvăluie în cele din urmă obiectivul său general, care constă în introducerea criteriului echității globale în domeniul art. 1 din Protocolul nr. 7, la care parvine prin trei mențiuni discrete („ținând seama de ansamblul procedurii în cauză⁵⁷”, “[a]tunci când procedura de expulzare este examinată în ansamblul său⁵⁸” și „în lumina ansamblului procedurii⁵⁹”) și o trimitere *mutatis mutandis* crucială la regretabilul punct 274 din hotărârea *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit* (MC), care enunță în mod explicit criteriul echității globale⁶⁰. Declarând că Curtea trebuie să examineze „în lumina ansamblului procedurii”⁶¹ dacă „substanța însăși a drepturilor garantate de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7” a fost păstrată, majoritatea confirmă soluția completă a acestei garanții. În aceste condiții, amalgamul practicat de majoritate la pct. 206 din prezenta hotărâre între criteriul echității globale, marja de apreciere, examinarea factorilor compensatorii și substanța dreptului la un proces echitabil nu este deloc surprinzătoare:

„[...] având în vedere procedura în ansamblul său și ținând seama de marja de apreciere de care dispun statele membre în materie, Curtea consideră că restrângerile la care au fost supuși reclamanții în exercitarea drepturilor lor în temeiul art. 1 din

⁵⁴ A se vedea pct. 145 din prezenta hotărâre.

⁵⁵ În limitele unei „anumite marje de apreciere” (pct. 149 din prezenta hotărâre), orice ar putea însemna acest lucru.

⁵⁶ A se vedea pct. 132 din prezenta hotărâre.

⁵⁷ A se vedea pct. 137 din prezenta hotărâre.

⁵⁸ A se vedea pct. 150 din prezenta hotărâre.

⁵⁹ A se vedea pct. 157 din prezenta hotărâre.

⁶⁰ La pct. 150 din prezenta hotărâre, majoritatea citează *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 50541/08 și alte 3 cereri, pct. 274, 13 septembrie 2016, și *Beuze împotriva Belgiei* (MC), nr. 71409/10, pct. 150, 9 noiembrie 2018. La pct. 153, majoritatea citează din nou aceste hotărâri și, la pct. 168, alte hotărâri de principiu pronunțate în cauze penale. Procedând astfel, majoritatea consolidează impresia generală potrivit căreia procedurile de expulzare sunt în prezent tratate în același mod ca procedurile penale. Trebuie să se deducă de aici că este pe punctul de a reveni la reveni la regretabilul punct 38 din hotărârea *Maaouia împotriva Franței* (MC), nr. 39652/98 din 5 octombrie 2000, în pofida afirmației pioase contrare formulate la pct. 115 din prezenta hotărâre? În ceea ce mă privește, am afirmat deja că *Maaouia* a fost o decizie greșită, căreia art. 1 din Protocolul nr. 7 nu îi oferea niciun remediu [a se vedea nota de subsol nr. 49 din opinia mea anexată la hotărârea *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 27765/09, CEDO 2012; nota de subsol nr. 38 din opinia mea anexată la hotărârea *De Souza Ribeiro împotriva Franței* (MC), nr. 22689/07, CEDO 2012].

⁶¹ A se vedea pct. 157 din prezenta hotărâre.

Protocolul nr. 7 nu au fost compensate în cadrul procedurii interne astfel încât să păstreze însăși substanța acestor drepturi”.

21. Cu alte cuvinte, din moment ce păstrarea substanței drepturilor garantate de Convenție depinde de existența unor factori compensatorii și statele trebuie să li se acorde o „anumită marjă de apreciere” în alegerea acestor factori⁶², „însăși substanța” drepturilor dispăre ca noțiune convențională autonomă, de natură să limiteze în mod eficient ingerințele statului. În sfârșit, substanța drepturilor și libertăților protejate de Convenție nu constituie pentru majoritate decât un element de limbaj incapabil să limiteze exercitarea, de către state, a marjei lor de apreciere. Dacă procedeul care constă în ornarea unei declarații cu privire la conținutul unui drept al Convenției privind esența/substanța/nucleul acestuia poate răspunde unei nevoi etice a judecătorilor, acesta nu poate ascunde negocierile cu colorație ideologică care transpar în anumite hotărâri pronunțate la Strasbourg⁶³.

22. Chiar și mai grav, influența omniprezentă a doctrinei „echității globale”, menită să exonereze autoritățile naționale și Curtea însăși de obligația de a respecta cu strictețe garanțiile consacrate de art. 6 în cadrul proceselor penale, a fost în prezent extinsă pe căi ascunse la domeniul procedurilor de expulzare. Deși a declarat de la bun început că art. 6 nu se aplică procedurilor de expulzare⁶⁴, majoritatea se contrazice invocând o doctrină elaborată cu precizie în temeiul acestei dispoziții. Mesajul majorității este clar: autorităților naționale trebuie să li se acorde în contextul procedurilor de expulzare o marjă de apreciere nelimitată identică cu cea acordată în hotărârea *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit* (citată anterior) în domeniul procedurilor penale. Într-o perioadă în care statele își multiplică revendicările legate de securitatea națională, mesajul majorității le oferă guvernelor care și-au etalat zelul puterea de a scurtcircuita normele și de a acționa cum consideră de cuviință cu presupuși teroriști și omologii acestora, reducând astfel indispensabilul „control european⁶⁵” la rangul de simplu exercițiu de ratificare a alegerilor naționale. O astfel de încredere oarbă în deciziile autorităților interne constituie o renunțare clară la obligația de control care îi revine Curții. O serie de guverne din Europa se vor bucura de acest cec în alb care le este oferit pentru a-și păstra interesele politice în cadrul procedurilor de expulzare.

23. Mi-am exprimat deja opinia privind doctrina „echității globale” și consecințele nocive pe care le produce – și va continua să le producă –

⁶² A se vedea pct. 149 din prezenta hotărâre.

⁶³ Am avut ocazia să abordez acest aspect al jurisprudenței de la Strasbourg în opinia anexată la hotărârea *Hutchinson împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 57592/08, 17 ianuarie 2017, în special la pct. 38-40.

⁶⁴ A se vedea pct. 115 din prezenta hotărâre.

⁶⁵ A se vedea pct. 149 din prezenta hotărâre.

asupra jurisprudenței Curții⁶⁶, precum și asupra metodei de interpretare cazuistică care este inerentă⁶⁷. Nu este necesar să revin asupra acestui aspect în prezenta opinie. În acest stadiu, nu pot decât să regret că s-a confirmat presentimentul pe care l-am exprimat în cauza *Murtazaliyeva împotriva Rusiei* potrivit căruia această teorie nefastă risca să se extindă la alte domenii ale jurisprudenței de la Strasbourg. Astfel, sub acoperirea unei aparente legalități, această doctrină face să dispară încetul cu încetul substanța drepturilor din Convenție, și credibilitatea Curții.

24. În sfârșit, nu mă voi angaja aici într-o discuție filosofică mai profundă cu privire la bazele abordării utilitariste a Curții, care este pe deplin exprimată în concluzia potrivit căreia toate limitările aduse drepturilor Convenției pot fi „contrabalansate de factori compensatorii⁶⁸”. Subliniem pur și simplu că utilizarea verbului „a contrabalansa” spune multe despre baza ideologică a abordării utilitariste, folosită în prezenta hotărâre. În ceea ce mă privește, detest *Weltanschauung*-ul inerent acestei abordări, din care rezultă că orice anomalie juridică poate fi răscumpărată sau, pe scurt, că totul este negociabil.

Abordarea esențialistă a Curții

25. Întrebarea dacă s-a adus atingere substanței unui drept al Convenției trebuie să constituie prima etapă a metodologiei urmate de Curte pentru a soluționa cauzele cu care este sesizată, înainte de a examina legitimitatea scopului urmărit de ingerința de care statul este acuzat și proporționalitatea acesteia⁶⁹. Motivul este că niciun scop legitim nu poate justifica atingerea adusă unui drept protejat prin Convenție, fie în perioade normale, fie într-o perioadă dificilă cum ar fi o stare de urgență. Nici clauza de derogare prevăzută la art. 15 din Convenție, nici clauzele de limitare precum cele stipulate la art. 8-11 nu pot justifica o atingere adusă substanței oricărui dintre drepturile și libertățile Convenției⁷⁰. În plus, din art. 17 din Convenție reiese cu claritate⁷¹ că există o limită absolută a ingerințelor statului în

⁶⁶ A se vedea opiniile mele anexate la hotărârile *Murtazaliyeva împotriva Rusiei* (MC), nr. 36658/05, 18 decembrie 2018, și *Farrugia împotriva Maltei*, nr. 63041/13, 4 iunie 2019.

⁶⁷ Opon această lectură cazuistică a Convenției și interpretare bazată pe principii. A se vedea opinia mea anexată la hotărârea *Centrul de resurse juridice în numele domnului Valentin Câmpeanu*, citată anterior.

⁶⁸ La care a ajuns majoritatea la pct. 133 și 157 din prezenta hotărâre, puncte de o importanță crucială.

⁶⁹ Această metodă este, de asemenea, cea utilizată de CJUE (a se vedea *Koen Lenaerts*, citată anterior, p. 787: „Curtea va examina mai întâi dacă măsura examinată respectă substanța drepturilor fundamentale în cauză și nu va evalua proporționalitatea acesteia decât în cazul unui răspuns afirmativ la această primă întrebare”).

⁷⁰ A se vedea pct. 71 din opinia mea anexată la hotărârea *Lopes de Sousa Fernandes împotriva Portugaliei* (MC), nr. 56080/13, 19 decembrie 2017.

⁷¹ La fel cum fac și art. 30 din Declarația universală a drepturilor omului și art. 29 lit. a) din Convenția interamericană a drepturilor omului.

drepturile și libertățile Convenției, întrucât această dispoziție enunță faptul că statele contractante nu pot desfășura nicio activitate și nu pot îndeplini niciun act menit să distrugă aceste drepturi sau libertăți sau să aducă limitări mai ample decât cele prevăzute de Convenție⁷². Logica care susține art. 17 este aceea că fiecare dintre drepturile și libertățile recunoscute de Convenție conține elemente fundamentale care garantează titularilor lor o sferă de protecție care nu trebuie să fie niciodată afectată de ingerințele statului. În consecință, principiul potrivit căruia statele nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește păstrarea substanței fiecăruia dintre drepturile convenționale nu este deloc contestat⁷³. Acest principiu nu rezultă dintr-o interpretare extinsă care ar impune noi obligații statelor contractante, ci din chiar termenii Convenției citite în contextul său și în lumina obiectului și a scopului său, ca „tratat normativ⁷⁴”, și din principiile generale de drept constituțional și de drept internațional.

26. Prin urmare, trebuie operată o distincție clară între examinarea substanței unui drept și controlul proporționalității. Este adevărat că ambele se pot suprapune în condițiile în care o măsură care aduce atingere substanței unui drept fundamental încalcă *ipso facto* principiul proporționalității. Este, de asemenea, adevărat că o măsură care este conformă cu principiul proporționalității respectă deopotrivă substanța dreptului fundamental în cauză. Acestea fiind spuse, o măsură poate respecta substanța unui drept fundamental, fiind în același timp contrară principiului proporționalității.

27. Această distincție are două consecințe esențiale asupra dreptului la un proces echitabil și asupra dreptului la apărare. În primul rând, o atingere adusă substanței dreptului la un proces echitabil trebuie considerată „denegare de dreptate flagrantă”. În al doilea rând, este posibil – și s-a făcut deja acest lucru – să se deducă din substanța dreptului la un proces echitabil noi drepturi precum dreptul de acces la o instanță⁷⁵, dreptul de a păstra tăcerea⁷⁶ și dreptul la o procedură contradictorie⁷⁷.

⁷² Astfel cum au observat domnul judecător Van Dijk la pct. 8 din opinia sa anexată la hotărârea *Sheffield și Horsham împotriva Regatului Unit*, 30 iulie 1998, *Culegere* 1998-V; domniile judecătorești Pejchal, Dedov, Ravarani, Eicke și Paczolay la pct. 7-19 din opinia lor separată anexată la hotărârea *Navalnyy împotriva Rusiei*, nr. 29580/12 și alte cereri, 15 noiembrie 2018; domnul judecător Serghides la pct. 44 și 50 din opinia sa separată anexată la hotărârea *Regner*, citată anterior; precum și *Frouville*, citată anterior, pag. 236-237; *Rouziere-Beaulieu*, citată anterior, pag. 92; *S. Van Drooghenbroeck și C. Rizcallah*, citată anterior, pag. 908.

⁷³ A se vedea pct. 2 din opinia domnului judecător De Meyer, anexată la hotărârea *Tinnelly & Sons Ltd și alții și McElduff și alții împotriva Regatului Unit*, 10 iulie 1998, *Culegere* 1998-IV; pct. 8 din opinia domnului judecător Van Dijk anexată la hotărârea *Sheffield et Horsham*, citată anterior.

⁷⁴ A se vedea *Golder*, citată anterior, pct. 36.

⁷⁵ A se vedea *Golder*, citată anterior, pct. 38.

⁷⁶ A se vedea *Heaney și McGuinness împotriva Irlandei*, nr. 34720/97, pct. 58, CEDO 2000-XII; *Serves împotriva Franței*, 20 octombrie 1997, pct. 47, *Culegere* 1997-VI.

28. În ceea ce privește limitările aduse dreptului de acces la o instanță, Curtea a hotărât, în mod întemeiat, că:

„Cu siguranță, dreptul de acces la o instanță nu este absolut; aceasta se poate preta la limitări admise implicit, întrucât «prin natura sa presupune reglementarea de către stat [...]». În procesul de elaborare a unei astfel de reglementări, statele contractante se bucură de o anumită marjă de apreciere [...].

Cu toate acestea, limitările aplicate nu trebuie să restrângă accesul liber al persoanei într-o asemenea măsură sau până la un asemenea nivel încât să fie afectată însăși substanța dreptului [...]. În plus, astfel de limitări nu sunt conforme cu art. 6 § 1 decât dacă vizează un scop legitim și dacă există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat⁷⁸.

Este vorba despre prima formulare, de către Curte, a abordării metodologice esențialiste. Potrivit acestei abordări juridice meritorii, examinarea legitimității scopului urmărit și a controlului proporționalității constituie două garanții care vin să sprijine („în plus”), substanța dreptului la un proces echitabil. În această linie jurisprudențială laudabilă, la care subscriu pe deplin⁷⁹, cele două garanții suplimentare nu se suprapun. Ele sunt distincte una de cealaltă, din punct de vedere logic și axiologic. În plus, o denegare de dreptate flagrantă – cu alte cuvinte, o încălcare a substanței dreptului la un proces echitabil – trece dincolo de simple nereguli în cadrul procedurii precontencioase sau a procesului însuși, implică o încălcare atât de gravă încât determină anularea (sau dispariția⁸⁰) dreptului garantat de art.

⁷⁷ A se vedea *Matelly împotriva Franței*, nr. 10609/10, pct. 57, 2 octombrie 2014; *Regner*, citată anterior, pct. 148; *Ognevenko împotriva Rusiei*, nr. 44873/09, pct. 59, 20 noiembrie 2018.

⁷⁸ A se vedea *Ashingdane împotriva Regatului Unit*, nr. 8225/78, pct. 57, seria A nr. 93 (sublinierea cu caractere italice îmi aparține); *Lithgow și alții*, citată anterior, pct. 194; *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată anterior, pct. 52; *Fayed*, citată anterior; *Bellet împotriva Franței*, nr. 23805/94, 4 decembrie 1995, pct. 31, seria A nr. 333-B; *Stubbings și alții împotriva Regatului Unit*, 22 octombrie 1996, pct. 50, 52 și 56, *Culegere* 1996-IV; *Tinnelly & Sons Ltd și alții și McElduff și alții*, citate anterior, pct. 72; *T.P. și K.M. împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct. 98; *Z și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 29392/95, pct. 93, CEDH 2001; *R.P. și alții împotriva Regatului Unit*, nr. 38245/08 pct. 64, 9 octombrie 2012; *Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției* (MC), nr. 5809/08, pct. 129, 21 iunie 2016; *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României* (MC), nr. 76943/11, pct. 89, 29 noiembrie 2016; *Nait-Liman*, citată anterior, pct. 114-15; *Zubac împotriva Croației* (MC), nr. 40160/12, pct. 78, 5 aprilie 2018; *Nicolae Virgiliu Tănase împotriva României* (MC), nr. 41720/13, pct. 195, 25 iunie 2019.

⁷⁹ A se vedea opiniile mele separate anexate la hotărârile *Mișcarea raëliană elvețiană împotriva Elveției* (MC), nr. 16354/06, CEDO 2012; *Konstantin Markin împotriva Rusiei* (MC), nr. 30078/06, CEDO 2012; *Lopes de Sousa Fernandes* (MC), citată anterior.

⁸⁰ În general, Curtea asociază încălcarea substanței unui drept prevăzut de Convenție cu privarea totală de posibilitatea de a-l exercita, adică dispariția acestuia [*Heaney și McGuinness împotriva Irlandei*, citată anterior, pct. 55, *Allan împotriva Regatului Unit*, nr. 48539/99, pct. 44, CEDO 2002-IX; *Appleby și alții*, citată anterior, pct. 47; *Aziz împotriva Ciprului*, nr. 69949/01 pct. 29 și 30, 22 iunie 2004; *Jalloh împotriva Germaniei* (MC), nr. 54810/00, pct. 101, CEDO 2006-IX; *Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit*, nr. 8139/09, pct. 260, CEDO 2012; *R.P. și alții împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct.

6. Este vorba despre erori structurale sau omisiuni care nu pot fi remediate, deoarece trec linia roșie asupra căreia am atras atenția Curții, împreună cu alți colegi judecătorești disidenți, într-o opinie separată anexată la hotărârea *Dvorski împotriva Croației*⁸¹. Odată ce o astfel de eroare sau omisiune structurală a fost constatată, nu poate fi pusă în balanță cu alte interese, indiferent de importanța lor politică sau socială, cum ar fi combaterea terorismului⁸².

29. O denegare de dreptate flagrantă nu poate face obiectul vreunui compromis. De exemplu, în *Baka împotriva Ungariei*, întreruperea prematură a funcțiilor președintelui *Kúria* maghiare exercitate de reclamant nu putea fi supusă controlului judiciar, nici măcar în fața Curții Constituționale, deoarece rezulta dintr-o dispoziție de natură constituțională. Curtea a văzut în acest fapt un motiv suficient pentru a concluziona că „statul pârât a adus atingere substanței înseși a dreptului reclamantului de acces la o instanță⁸³”, fără o examinare ulterioară a scopului și a proporționalității măsurii în litigiu⁸⁴. Această metodologie poate fi regăsită

65; *Al-Dulimi și Montana Management Inc.*, citată anterior, pct. 129; *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei* (MC), nr. 18030/11, pct. 155, 8 noiembrie 2016, *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții*, citată anterior, pct. 99; *Al Nashiri împotriva României*, nr. 33234/12, pct. 717, 31 mai 2018]. Curtea poate, de asemenea, considera că anumite acte ale autorităților naționale echivalează cu negarea substanței înseși a dreptului prevăzut de Convenție în cauză (a se vedea, de exemplu, *Tanrikulu*, citată anterior, pct. 132; *Brogan și alții*, citată anterior, pct. 59)

⁸¹ În ceea ce privește consecința erorilor structurale asupra caracterului echitabil al procesului penal, a se vedea opinia parțial separată anexată la hotărârea *Dvorski împotriva Croației* (MC), nr. 25703/11, CEDO 2015.

⁸² În hotărârea *Brogan și alții*, citată anterior, pct. 61, Curtea a admis că „[c]ercetarea unor infracțiuni de terorism ridică fără îndoială probleme speciale autorităților”, ceea ce nu a împiedicat-o să concluzioneze că „[s]ensul clar al expresiei «de îndată» ar fi extins de o manieră inacceptabilă dacă s-ar acorda o asemenea importanță caracteristicilor speciale ale cauzei pentru a justifica o perioadă de privare de libertate atât de mare în absența înfățișării înaintea unui judecător sau a «altui magistrat». O interpretare în acest sens ar însemna pentru art. 5 § 3 o reducere gravă a garanției procedurale în detrimentul persoanei și ar avea consecințe care aduc atingere substanței înseși a dreptului apărut prin această dispoziție.” Curtea a afirmat acest lucru într-un mod și mai clar în hotărârea *Fox, Campbell și Hartley împotriva Regatului Unit*, 30 august 1990, pct. 32, seria A nr 182: „necesitatea de a combate infracțiunile de terorism nu poate justifica extinderea noțiunii de «plauzibilitate» până la a se aduce atingere substanței garanției asigurate de art. 5 § 1 lit. c) (art. 5-1-c).” Această poziție este identică cu cea adoptată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea *Schrems*, citată anterior (Koen Lenaerts, citat anterior, pag. 782): „În primul rând, [această hotărâre] indică cu claritate că niciun motiv nu poate justifica o măsură care aduce atingere substanței unui drept fundamental, chiar și în cazul în care este în joc securitatea națională a unui stat terț”.

⁸³ A se vedea *Baka împotriva Ungariei* (MC), nr. 20261/12, pct. 120 și 121, 23 iunie 2016.

⁸⁴ Cu toate acestea, jurisprudența Curții nu este întotdeauna coerentă. Curtea a considerat, în *Károly Nagy împotriva Ungariei*, că interzicerea totală a accesului la o instanță nu aduce atingere substanței unui drept protejat de art. 6 [*Károly Nagy împotriva Ungariei* (MC), nr. 56665/09, 14 septembrie 2017]. Această inconsecvență m-a determinat să mă îndepărtez de la concluzia la care a ajuns majoritatea în această cauză.

în anumite cauze care priveau alte drepturi garantate de Convenție și de protocoalele la aceasta, cum ar fi dreptul de a participa la alegeri⁸⁵.

Aplicarea abordării esențialiste în cauza de față

30. Din raportul explicativ al Protocolului nr. 7 reiese că art. 1 din acest instrument oferă „garanții minime” străinilor. Este așadar perfect logic că ar putea fi necesar să fie recunoscute drepturi implicite pentru a garanta o protecție efectivă a drepturilor consacrate de art. 1 din Protocolul nr. 7.

Majoritatea susține că nu există un consens european cu privire la tipurile de factori care ar putea compensa limitările aduse drepturilor procedurale ale străinilor sau în ceea ce privește întinderea acestora⁸⁶. Din această lipsă de consens majoritatea deduce că statelor contractante trebuie să li se recunoască „o anumită marjă de apreciere în alegerea factorilor care trebuie puși în aplicare pentru a compensa restrângerea drepturilor procedurale⁸⁷”.

31. Acest tip de raționament nu ia în considerare în mod vădit sensul inițial al noțiunii de substanță a drepturilor și neglijează imensa contribuție a dreptului internațional la crearea de garanții procedurale fundamentale și intangibile care trebuie respectate în contextul procedurilor de expulzare, inclusiv al celor care se bazează pe motive de securitate națională. Această omisiune este cu atât mai surprinzătoare cu cât normele de drept internațional relevante sunt citate în hotărâre⁸⁸.

32. În această etapă, doresc să vă reamintesc ce am scris pe acest subiect⁸⁹. Din motive de concizie, mă voi limita aici să reafirm că dreptul străinilor de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării lor [art. 1 § 1 lit. a) din Protocolul nr. 7] se întemeiază pe principiul juridic *audi*

⁸⁵ *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată anterior, pct. 52; *Matthews*, citată anterior, pct. 63 și 65; *Aziz*, citată anterior, pct. 30.

⁸⁶ A se vedea pct. 148 din prezenta hotărâre.

⁸⁷ A se vedea pct. 149 din prezenta hotărâre.

⁸⁸ A se vedea pct. 71-78 din prezenta hotărâre.

⁸⁹ În ceea ce privește expulzarea unui străin aflat în faza terminală a unei boli, a se vedea *S.J. împotriva Belgiei* (MC), nr. 70055/10, CEDO 2015; în ceea ce privește expulzarea unui străin fără acte de identitate, a se vedea *De Souza Ribeiro*, citată anterior; în ceea ce privește returnarea colectivă a unor solicitanți de azil interceptați în marea liberă, a se vedea *Hirsi Jamaa și alții*, citată anterior; în ceea ce privește expulzarea unui tânăr străin condamnat pentru lovituri și vătămări corporale grave, a se vedea *Zakharchuk împotriva Rusiei*, nr. 2967/12, 17 decembrie 2019; în ceea ce privește returnarea unui solicitant de azil de la frontieră, a se vedea *M.A. împotriva Lituaniei*, nr. 59793/17, 11 decembrie 2018; în ceea ce privește expulzarea administrativă a unui străin condamnat pentru o infracțiune de natură sexuală, deși instanța penală suspendase executarea măsurii de expulzare, a se vedea *Vasquez împotriva Elveției*, nr. 1785/08, 26 noiembrie 2013; în ceea ce privește expulzarea unui străin condamnat pentru trafic de droguri, a se vedea *Kissiwa Koffi împotriva Elveției*, nr. 38005/07, 15 noiembrie 2012; în ceea ce privește expulzarea unui străin condamnat pentru multiple infracțiuni de gravitate mică, a se vedea *Shala împotriva Elveției*, nr. 52873/09, 15 noiembrie 2012.

alteram partem, care implică în mod logic și axiologic dreptul de a lua la cunoștință despre afirmațiile factice, documentele și informațiile de care se prevalează partea adversă. Principiul potrivit căruia străinii trebuie să obțină suficiente informații pentru a răspunde la acuzațiile formulate împotriva lor reprezintă un principiu al dreptului natural⁹⁰. În lipsa unor astfel de informații, părțile în cauză nu au posibilitatea de a-și exprima în mod veritabil punctul de vedere și să ceară examinarea cauzei lor în lumina motivelor care pledează împotriva expulzării lor (art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7⁹¹).

33. În speță, instanțele române nu au furnizat reclamanților și avocaților acestora informații precise cu privire la faptele care motivau decizia de expulzare împotriva părților interesate. Pe de altă parte, reclamanților și avocaților acestora nu li s-a permis să ia la cunoștință despre documentele incriminatoare pretinse în niciun moment al procedurii de expulzare. Aceste două deficiențe structurale sunt suficiente pentru a concluziona că s-a adus atingere substanței dreptului părților de a prezenta motivele care pledau împotriva expulzării lor (art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7). Jurisprudența referitoare la cauzele împotriva României confirmă în mod consecvent această concluzie: în cauza *Lupșa împotriva României*, Curtea a hotărât că controlul jurisdicțional exercitat de curtea de apel a fost „pur formal”, deoarece autoritățile nu au furnizat reclamantului „nici cel mai mic indiciu referitor la faptele de care era acuzat⁹²”, în cauza *Kaya împotriva României*, a concluzionat, de asemenea, că acest control era „pur formal” deoarece „autoritățile nu au furnizat reclamantului nici cel mai mic indiciu referitor la faptele de care era acuzat⁹³”, în cauza *Ahmed împotriva României*, a constatat că comunicarea transmisă reclamantului nu conținea „nicio trimitere la faptele de care era acuzat, având un caracter pur formal⁹⁴” și, în cauza *Geleri împotriva României*, a concluzionat din nou că comunicarea transmisă reclamantului nu conținea „nicio trimitere la faptele de care era acuzat și [că] avea un caracter pur formal⁹⁵”. Niciuna dintre aceste cauze nu

⁹⁰ În ceea ce privește procedurile de expulzare bazate pe motive de securitate națională, acest principiu a fost enunțat în cauzele *Ljatići împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, nr. 19017/16, pct. 35, 17 mai 2018; *ZZ împotriva Secretary of State for the Home Department* (C-300/11), Curtea de Justiție a Uniunii Europene, hotărâre din 4 iunie 2013, pct. 65; *Ahani împotriva Canadei*, Comitetul Drepturilor Omului al Organizației Națiunilor Unite, comunicarea nr. 1051/2002, pct. 10.5-10.8; *Bachan Singh Sogi împotriva Canadei*, Comitetul contra torturii al Organizației Națiunilor Unite, comunicarea nr. 297/2006, pct. 10.4-10.5.

⁹¹ A se vedea *C. G. și alții împotriva Bulgariei*, nr. 1365/07, pct. 74, 24 aprilie 2008.

⁹² *Lupșa împotriva României*, nr. 10337/04, pct. 59, CEDO 2006.

⁹³ *Kaya împotriva României*, nr. 33970/05, pct. 59, 12 octombrie 2006.

⁹⁴ *Ahmed împotriva României*, nr. 34621/03, pct. 53, 13 iulie 2010.

⁹⁵ *Geleri împotriva României*, nr. 33118/05, pct. 46, 15 februarie 2011. Această problemă nu afectează doar România. A se vedea, de exemplu, cauza *Baltaji împotriva Bulgariei*, nr. 12919/04, pct. 58, 12 iulie 2011, în care Curtea a concluzionat că recursul de care dispunea

a determinat, din partea Curții, o examinare a unor eventuali factori compensatori prin care guvernul pârât să fie scutit de constatarea imediată a unei încălcări⁹⁶. De ce s-a angajat majoritatea la un astfel de exercițiu de punere în balanță în speță?

34. În aceste condiții, nu este necesar să se examineze celelalte particularități ale prezentei cauze, în special faptul că instanțele naționale nici măcar nu au verificat dacă apărarea securității interne impunea nedivulgarea dosarului și nu au adus nicio clarificare la întrebarea dacă nivelul de clasificare aplicat în speță era sau nu adecvat⁹⁷. Este, de asemenea, inutil să ne aplecam asupra faptului stupefiant că comunicatul de presă publicat de SRI conținea informații factice mai detaliate decât cele furnizate reclamantilor⁹⁸.

Nu reușesc să înțeleg motivele pentru care majoritatea consideră că este necesar să se pună sub semnul întrebării existența eventuală a unor factori compensatorii „în lipsa oricărei examinări de către instanțele sesizate în cauză privind necesitatea de a restrânge drepturile procedurale ale reclamantilor⁹⁹”, după ce chiar ea a concluzionat că comunicatul de presă „contrazice[a] teza potrivit căreia era necesar să priveze părțile în cauză de orice informații concrete despre motivele de fapt invocate în susținerea expulzării acestora¹⁰⁰” – cu alte cuvinte, că limitarea drepturilor procedurale nu era necesară. Examinarea ulterioară a factorilor compensatorii pe care o efectuează majoritatea în prezenta hotărâre poate fi explicată numai prin ipoteza potrivit căreia majoritatea era pregătită să concluzioneze că nu a existat nicio încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 7, în pofida gravității deficiențelor structurale ale procedurii interne. Acest tip de raționament sugerează că atingerea adusă substanței acestei dispoziții ar fi putut fi considerată justificată în alte împrejurări.

35. În hotărârea *Malone împotriva Regatului Unit*, Curtea a precizat că „pericolul arbitrariului este deosebit de clar atunci când o putere a executivului este exercitată în secret¹⁰¹”. Orice limitare adusă principiului *audi alteram partem* poate determina cu ușurință judecătorii să își asume,

reclamantul era „pur formal”, deoarece nu a putut lua la cunoștință despre motivele factice ale expulzării sale.

⁹⁶ Prin urmare, este pur și simplu inexact să se afirme, astfel cum procedează majoritatea la pct. 127 din prezenta hotărâre, că Curtea nu a procedat la o examinare a „întrebării dacă era deopotrivă necesar să se comunice persoanei vizate motivele sus-menționate” în cauzele cu care a fost sesizată. Curtea a impus să se comunice persoanelor vizate motivele factice ale expulzării lor în toate cauzele românești citate anterior și a concluzionat în consecință că art. 1 din Protocolul nr. 7 a fost încălcat de fiecare dată când a constatat că autoritățile române – în special instanțele interne – nu au comunicat părților interesate faptele care au motivat expulzarea acestora.

⁹⁷ A se vedea pct. 162 și 163 din prezenta hotărâre.

⁹⁸ A se vedea pct. 164 din prezenta hotărâre.

⁹⁹ A se vedea pct. 165 din prezenta hotărâre.

¹⁰⁰ A se vedea pct. 164 din prezenta hotărâre.

¹⁰¹ *Malone împotriva Regatului Unit*, nr. 8691/79, 2 august 1984, pct. 67, seria A nr. 82.

fără a pune întrebări și cu bună-credință, autenticitatea faptelor, a documentelor sau a altor informații de care se prevalează un guvern, în special atunci când acestea constituie obiectul zilnic al activității lor. Acest mesaj plin de înțelepciune al Curții pare să fi fost uitat în prezenta hotărâre. Hotărârea pronunțată de majoritate incriminează pe bună dreptate România, dar deschide calea către combinații discreționare – cu alte cuvinte, la veritabile manipulări ale „factorilor compensatorii” – de către autoritățile naționale în cadrul procedurilor de expulzare, întrucât Curtea nu oferă nicio directivă clară privind relația dintre acestea și factorii în cauză, și nicio explicație despre modul în care sunt efectiv limitate de „substanța însăși” a dreptului protejat de art. 1 din Protocolul nr. 7¹⁰².

Concluzie

36. În lipsa unei definiții a substanței dreptului la apărare în contextul unei proceduri de expulzare întemeiate pe imperative de securitate națională, majoritatea se abate de la obligația de a-și motiva concluziile. În cauza *Heaney și McGuinness împotriva Irlandei*, Curtea nu a ezitat să declare, în termenii cei mai categorici, că preocupările în materie de securitate și de ordine publică nu pot să prevaleze în fața substanței dreptului la un proces echitabil și a dreptului la apărare¹⁰³. Într-un domeniu atât de sensibil precum protecția securității naționale și lupta împotriva terorismului, atât de propice abuzului din partea autorităților statului, precum și zelului excesiv al anumitor lideri, la care se fac uneori complice ilustre curți supreme sau constituționale, ne-am fi așteptat ca și astăzi Curtea să rămână gardian al securității juridice și al libertăților civile. Din păcate, nu este însă acesta cazul. Actuala Curte este foarte diferită de cea care a pronunțat hotărârea *Heaney și McGuinness*. Conștiința îmi dictează să respect jurisprudența tradițională a Curții. La Strasbourg, progresismul constă astăzi în a menține tradiția. Prin urmare, sunt de acord cu constatarea unei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 7 pe care majoritatea a operat-o, dar din motive fundamentale diferite.

¹⁰² A se vedea Jonas Christoffersen, în *„Fair Balance: Proportionality, and Primarity in the European Convention on Human Rights”*, Leyde, 2009, pag. 137, unde Christoffersen observă că, „[p]entru a înțelege principiul proporționalității, este esențial să se cunoască modul în care substanța însăși este delimitată, precum și modul în care mijloacele de delimitare interacționează cu ceilalți factori inerenti ai controlului proporționalității”. Prezenta hotărâre nu delimitează noțiunea de substanță și nu spune nimic despre interacțiunile în cauză.

¹⁰³ *Heaney și McGuinness*, citată anterior, pct. 58: „Curtea consideră așadar că preocupările de securitate publică și ordine publică invocate de Guvern nu pot justifica o dispoziție care vizează de însăși substanța lor drepturile reclamanților de a păstra tăcerea și de a nu contribui la propria incriminare, garantate de art. 6 § 1 din Convenție.”

OPINIA CONCORDANTĂ A DOMNULUI JUDECĂTOR SERGHIDES

(Traducere)

Art. 1 din Protocolul nr. 7: un drept absolut, cu toate consecințele pe care acesta le implică

a) Capătul de cerere al reclamanților

1. În speță, reclamanții susțin că nu au beneficiat de garanțiile procedurale oferite de art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție și că, prin urmare, nu au fost în măsură să se apere în mod eficient în cadrul procedurii care urmărea să îi declare indezirabili în România, ceea ce a condus la expulzarea lor din motive de securitate națională, chiar dacă aceștia își aveau reședința legală pe teritoriul României, unde își urmau studiile. Afirmă, în special, că nu au fost în niciun fel informați despre faptele concrete de care erau acuzați și că nu au putut avea acces la actele aflate la dosar (pct. 88 din prezenta hotărâre).

b) Clauzele de la art. 1 din Protocolul nr. 7

2. Pct. 90 din prezenta hotărâre citează art. 1 din Protocolul nr. 7, însă omite să menționeze paragraful al doilea al acestei dispoziții. Deși nu este aplicabil în speță, din moment ce nu se referă decât la cazul în care expulzarea intervine înainte de exercitarea drepturilor procedurale minime garantate de primul paragraf, este imposibil să se interpreteze și să se aplice în mod corect primul paragraf, fără a examina și interpreta art. 1 în ansamblul său. Din acest motiv și din motive practice, vom reproduce în continuare în integralitate acest articol, intitulat „Garanții procedurale în caz de expulzare a străinilor”¹:

„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 și el trebuie să poată:

a) să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale,

¹ Cu privire la această dispoziție, a se vedea, la un mod general, Harris, O’Boyle și Warbrick, *„Law of the European Convention on Human Rights”*, ed. a 4-a, Oxford, 2018, pag. 957-959; William A. Schabas, *„The European Convention on Human Rights – A commentary”*, Oxford, 2015, pag. 1125-1133; Kees Flinterman, *„Procedural Safeguards Relating to Expulsion of Aliens”* (capitolul 25), în Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn și Leo Zwaak (editori), *„Theory and Practice of the European Convention on Human Rights”*, Cambridge - Antwerp - Portland, 2018, pag. 965-969; Juan Fernando Durán Alba, *„Guarantees against Expulsion of Aliens under Article 1 of Protocol No. 7”*, în Javier Garcia Roca și Pablo Santolaya (editori), *„Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights”*, Leiden - Boston, 2012, pag. 635-640.

b) să ceară examinarea cazului său;

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 în paragraful 1 a), b) și c) al acestui articol, atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau se întemeiază pe motive de securitate națională.”

c) Hotărârea și motivele dezacordului meu

3. Această hotărâre concluzionează că, având în vedere procedura în ansamblul său și ținând seama de marja de apreciere de care dispun statele membre în materie, [...] restrângerile la care au fost supuși reclamanții în exercitarea drepturilor lor în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 nu au fost compensate în cadrul procedurii interne astfel încât să păstreze însăși substanța acestor drepturi” (pct. 206) și, „[p]rin urmare, a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție (pct. 207).

4. Deși sunt de acord cu constatarea încălcării art. 1 din Protocolul nr. 7, operată în prezenta hotărâre, îmi exprim cu respect dezacordul cu raționamentul urmat, în măsura în care acesta a) consideră că dreptul garantat de această dispoziție nu este absolut și poate fi așadar supus unor limitări și b) consideră, în consecință, că este necesar să fie puși în aplicare factori compensatorii – sau garanții care să fie puse în balanță cu limitările în cauză – vizând să „compenseze” dificultățile care pot apărea. Aceasta este o abordare foarte complexă și, cu siguranță, nu are legătură cu ceea ce au prevăzut autorii acestui articol în ceea ce privește garanțiile procedurale minime care trebuie acordate străinilor care își au reședința în mod legal pe un teritoriu. Înainte de toate, în umila mea opinie, această abordare este incompatibilă cu litera și obiectul articolului respectiv și aduce atingere efectului util al protecției oferite de dreptul pe care îl garantează, astfel cum voi explica în continuare.

5. Metoda utilizată în prezenta hotărâre, care constă în a analiza mai întâi limitele și mai apoi factorii compensatorii, poate prezenta interes atunci când este vorba despre examinarea unor acuzații de încălcare a unor drepturi neabsolute. Cu toate acestea, cu tot respectul pe care îl port colegilor noștri, în prezenta hotărâre metoda în cauză se aplică în mod greșit unor garanții procedurale minime care au un caracter absolut. Întrucât drepturile absolute nu sunt supuse niciunor limitări, indiferent de circumstanțele invocate pentru a le justifica, nu poate fi vorba despre factori compensatorii sau despre un control al proporționalității. Întrucât art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 consacră un drept absolut, rezultă *ipso facto* că Curtea nu ar fi trebuit să admită să îi fie aduse limitări, nici să verifice dacă existau în speță factori compensatorii.

d) Natura, conținutul și substanța dreptului aici în discuție

6. În opinia mea, deși art. 1 din Protocolul nr. 7 este intitulat „Garanții procedurale în cazul expulzării străinilor”, acesta consacră un drept compus *unic* care cuprinde trei garanții procedurale individuale sau, și mai mult, trei drepturi procedurale derivate. Este vorba despre „dreptul unui străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat” să nu „poată fi expulzat” decât i) „în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii” și ii) doar dacă a beneficiat de cele trei garanții – sau drepturi procedurale derivate – enunțate la lit. a), b) și c) ale art. 1 § 1. Întrucât preambulul Protocolului nr. 7 prevede că acest instrument este destinat să asigure garantarea „anumitor drepturi și libertăți”, este evident că fiecare dintre primele cinci articole ale acestui protocol² consacră cel puțin un drept sau o libertate. Al doilea paragraf de la art. 1 clasifică drept „drepturi” garanțiile procedurale minime protejate de primul paragraf. Teza aici apărută, potrivit căreia art. 1 § 1 conferă beneficiarilor săi un drept compus din trei drepturi derivate³, este astfel întărită.

7. În ceea ce mă privește, consider că dreptul garantat la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 este un drept procedural a cărui natură, conținut și substanță sunt absolute și nu admite nicio limitare. Acest drept poate fi invocat în toate cauzele care privesc expulzarea în care este implicat un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat, indiferent dacă expulzarea s-a produs înainte sau după exercitarea dreptului menționat. Al doilea paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 7 prevede că un străin poate fi expulzat înainte de a-și exercita dreptul garantat de primul paragraf. Natura, conținutul și substanța acestui drept absolut nu sunt afectate de această limitare sau excepție temporală, care influențează numai momentul în care poate fi exercitat, prevăzând că, în anumite circumstanțe, expulzarea se poate produce înainte de a fi exercitat. Conform normei generale prevăzute la primul paragraf, exercitarea acestui drept trebuie să preceadă executării măsurii de expulzare. Cu toate acestea, în cele două circumstanțe excepționale enumerate la paragraful al doilea (atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau [...] pe motive de securitate națională⁴), acest drept poate fi exercitat după expulzarea străinului vizat. Limitarea prevăzută la al doilea paragraf al art. 1 se prezintă așadar ca o

² Celelalte patru articole din prezentul protocol nu au un caracter material.

³ William A. Schabas, citat anterior, pag. 1125, susține că preambulul Protocolului nr. 7, „succint și mai degrabă laconic”, „nu aduce nicio contribuție semnificativă interpretării [acestui instrument]”, adăugând că „[n]u reiese că [acest preambul] a fost vreodată citat în jurisprudența organelor Convenției” (*ibidem*). Cu toate acestea, poziția exprimată în prezentul opinie arată că acest preambul, care este, în cele din urmă, citat în jurisprudența Curții – chiar și numai prin intermediul unei opinii separate, poate contribui la interpretarea protocolului în cauză.

⁴ „Aceste excepții trebuie aplicate ținând seama de principiul proporționalității, astfel cum este definit în jurisprudența Curții [...]”. A se vedea pct. 15 din Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7 (Strasbourg, 22.XI.1984).

excepție de la regula generală potrivit căreia acest drept trebuie exercitat înainte de expulzare.

8. Trebuie subliniat faptul că ambele paragrafe ale art. 1 se referă la *același* drept compus, care, după cum s-a indicat mai sus, conține cele trei garanții procedurale minime – sau drepturi procedurale derivate – enumerate la primul paragraf, potrivit căruia străinii în cauză trebuie să le poată exercita înainte sau după expulzare. Acest lucru reiese cu claritate din expresia „înainte de exercitarea drepturilor enumerate în paragraful 1 a), b) și c) al acestui articol” folosită la paragraful al doilea, care indică fără echivoc a) că aceste trei drepturi procedurale pot fi exercitate chiar dacă expulzarea s-a produs deja⁵, și b) că nu pot fi limitate sau încălcate. Acest lucru reiese și din cuprinsul pct. 15 din Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7 (Strasbourg, 22.XI.1984), care prevede că, în cazurile excepționale menționate la paragraful al doilea, „partea interesată trebuie să fie autorizată să își exercite drepturile enunțate la primul paragraf după expulzare”. În acest sens, în hotărârea pe care o pronunțat-o în cauza *Nolan și K. împotriva Rusiei* (nr. 2512/04, pct. 114, 12 februarie 2009), Curtea a reamintit că:

„[i]naltele părți contractante au puterea discreționară de a decide cu privire la expulzarea unui străin care se află pe teritoriul lor, dar această putere trebuie exercitată astfel încât să nu aducă atingere drepturile garantate de Convenție părții interesate [...]. Primul paragraf al acestui articol prevede că persoana în cauză nu poate fi expulzată decât «în temeiul unei hotărâri luate conform legii» și sub rezerva anumitor garanții procedurale. Paragraful al doilea nu le permite autorităților să procedeze la expulzare înainte de exercitarea acestor garanții, decât dacă această măsură este necesară în interesul ordinii publice sau al securității naționale”.

e) Analiza juridică care susține caracterul absolut al dreptului aici în discuție

9. Teza potrivit căreia dreptul protejat de art. 1 § 1 are un caracter absolut se întemeiază pe argumente convingătoare, care nu lasă loc niciunei îndoieli cu privire la faptul că acest drept nu permite nicio limitare sau excepție.

10. În primul rând, acest lucru reiese cu claritate din însuși textul art. 1 § 1:

a) Această dispoziție nu menționează o limitare explicită sau implicită a dreptului pe care îl garantează. Pentru a preciza fără echivoc că dreptul respectiv nu permite nicio limitare, acesta afirmă că un străin „nu poate” (*shall not* în versiunea în limba engleză) fi expulzat decât „în temeiul unei hotărâri luate conform legii” și stabilește garanțiile procedurale minime pe care le enumeră în continuare, utilizând din nou o expresie imperativă – trebuie să poată („*shall be allowed*” în versiunea în limba engleză) – pentru a arăta că este vorba despre prerogative de care străinul trebuie să beneficieze în mod obligatoriu. Repetarea cuvântului „*shall*”, în versiunea

⁵ Cu privire la acest aspect, a se vedea O’Boyle și Warbrick, citați anterior, pag. 958; Schabas, citat anterior, pag. 1127, 1132; Flinterman, citat anterior, pag. 965, 968-9.

în limba engleză a art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 indică voința de a introduce garanții procedurale obligatorii. Nu se mai repetă nicăieri în altă parte în Convenție această formulare imperativă.

b) Noțiunea de garanții procedurale minime exprese, precum și natura acestora exclud să poate fi aduse limitări implicite și imprecise, cu atât mai mult cu cât de acestea beneficiază străinii care își au reședința în mod legal pe teritoriul unui stat. În caz contrar, ar fi lipsite de sens și de efect util. Punerea în aplicare efectivă a garanțiilor minime implică în mod necesar că prerogativele extrem de reduse asociate acestora să nu poată fi în continuare restrânse.

În consecință, art. 1 § 1 nu lasă statului nicio opțiune sau latitudine în a acorda astfel de garanții procedurale și nici nu permite nicio excepție de la acest principiu. În cazul în care garanțiile procedurale ale art. 1 § 1 nu ar fi absolute, Convenția ar fi incapabilă să protejeze reclamanții împotriva măsurilor abuzive sau arbitrare de care autoritățile interne sunt acuzate în acest gen de cauze.

11. În al doilea rând, teza potrivit căreia dreptul garantat de art. 1 § 1 are un caracter absolut este coroborată cu o lectură coerentă și integrală a dispozițiilor art. 1 § 1 și 2, conform principiului, bine ancorat în jurisprudența Curții, potrivit căruia trebuie să se ajungă la o armonie internă sau o coerență internă în interpretarea dispozițiilor Convenției. Citind art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 în ansamblul său, se poate susține că, în cazul în care autorii acestuia ar fi dorit să se poată aduce restrângeri garanțiilor procedurale minime – sau drepturilor derivate – prevăzute de această dispoziție, le-ar fi menționat în textul său, astfel cum au procedat la paragraful al doilea al aceluiași articol. Lipsa, la primul paragraf al art. 1, a oricărei mențiuni care să autorizeze limitări nu poate fi înțeleasă ca o simplă omisiune, ci dimpotrivă, trebuie interpretată în acord cu termenii categorici utilizați în textul acestui articol, ceea ce permite să deducem că Curtea nu poate autoriza nicio limitare în numele păstrării altor interese concurente.

12. Rezultă cu claritate din exprimarea „și el trebuie să se poată” folosită la art. 1 § 1 că cele trei garanții procedurale minime – sau drepturi derivate – enumerate în continuare constituie cerințe autonome în plus față de cele ale „unei hotărâri luate conform legii”, menționată anterior la același paragraf. Rezultă că legislația și jurisprudența interne nu pot în niciun caz să compromită, să limiteze sau să încalce aceste garanții procedurale minime – sau drepturi derivate – sub pretextul sau în scopul reglementării acestora. Cu alte cuvinte, aceste drepturi derivate sunt reglementate în mod expres la primul paragraf al art. 1 și, prin urmare, prevalează asupra oricărei reglementări interne ulterioare.

13. Scopul enumerării acestor garanții procedurale minime – sau al drepturilor derivate – este de a împiedica statul să înlocuiască o garanție cu o alta. De exemplu, astfel cum reiese din cuprinsul pct. 13 din Raportul explicativ privind Protocolul nr. 7, nu este suficient ca resortisantul străin în

cauză să poată solicita reexaminarea cazului său de către o autoritate competentă independentă, trebuie și să poată să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale. În speță, de exemplu, examinarea probelor incriminatorii de către instanțele interne nu putea înlocui dreptul reclamanților de a fi informați cu privire la faptele care le erau imputate. Art. 1 nu autorizează niciun compromis și nu admite nicio limitare. Acesta urmărește să asigure egalitatea armelor în procedurile în care se aplică, care plasează străinii într-o situație vulnerabilă în măsura în care riscă să fie expulzați din statul pe teritoriul căruia își au reședința în mod legal. Rezultatul acestor proceduri poate avea consecințe devastatoare pentru situația străinilor vizați și pentru viața pe care și-au construit-o în statul-gazdă, pe care nu și-o vor mai putea continua. În speță, reclamanții nu numai că au fost împiedicați să își continue studiile, ci erau totodată îngrijorați de reînțorcerea în țara lor de origine. Având în vedere interesele considerabile legate de rezultatul procedurii de expulzare, este esențial ca statele să garanteze un nivel minim de protecție procedurală, astfel încât aceste hotărâri să fie luate pe o bază echitabilă, motiv pentru care autorii au consacrat aceste obligații la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. Posibilitatea unui străin de a lua cunoștință de faptele de care este acuzat de către autorități constituie un element fundamental pentru exercitarea efectivă a dreptului său de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale. În orice caz, trebuie să se garanteze egalitatea armelor în cadrul procedurii.

14. Având în vedere cele de mai sus, trebuie precizat că garanțiile procedurale minime enunțate la art. 1 § 1 servesc drept paravan pentru asigurarea echității de fond și au un caracter fundamental pentru principiul echității, inerent Convenției. Interpretarea Convenției nu poate conduce la soluții injuste și nu poate compromite protecția efectivă a drepturilor fundamentale ale fiecărei persoane, *a fortiori* atunci când aceste drepturi au un caracter absolut. În consecință, Curtea nu poate autoriza ca statul să aducă limitări garanțiilor procedurale minime protejate de art. 1 din Protocolul nr. 7, fără de care echitatea nu poate fi asigurată. Este imposibil să se califice drept „echitabilă” o procedură care nu permite persoanei pe care o vizează să ia la cunoștință despre faptele de care este acuzat. În hotărârea *Malone împotriva Regatului Unit* (2 august 1984, seria A nr. 82), Curtea a observat în mod întemeiat că „pericolul arbitrariului este deosebit de clar atunci când o putere a executivului este exercitată în secret [...]”. În opinia mea, aceasta este ceea ce s-a produs în speță. Refuzul categoric al autorităților de a aduce la cunoștința reclamanților acuzațiile formulate împotriva lor a fost nu numai arbitrar, ci și injust, întrucât a le-a compromis apărarea și a încălcat deopotrivă principiile contradictorialității și al egalității armelor⁶. Acest tip de refuz absolut, inacceptabil atunci când aduce

⁶ A se vedea pct. 20 din opinia parțial separată a domnului judecător Serghides, anexată la hotărârea *Regner împotriva Republicii Cehe*, nr. 35289/11, 19 septembrie 2017.

atingere unor drepturi neabsolute, este și mai grav atunci când drepturile absolute nu admit nicio limitare.

f) Dreptul în discuție și principiul efectivității ca normă de drept internațional și metodă de interpretare

15. Ca normă de drept internațional inerentă ansamblului dispozițiilor Convenției⁷, principiul efectivității irigă textul art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 în întregime, inclusiv cele trei garanții procedurale minime – sau drepturi derivate – enunțate la lit. a), b) și c). Având în vedere cele de mai sus, consider că principiul efectivității impune ca dreptul unei persoane care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat să nu fie expulzată, dacă nu se face în executarea unei hotărâri luate conform legii și cu condiția de a beneficia de garanțiile procedurale care se impun, trebuie să fie efectiv și considerat ca atare.

Considerăm, în plus, că principiul efectivității reprezintă, de asemenea, o metodă sau un instrument de interpretare care vine să susțină principiul efectivității ca normă de drept internațional, astfel încât art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 să fie interpretat într-un sens care să garanteze în practică eficacitatea dorită a dispozițiilor sale⁸.

În plus, principiul legalității⁹ este, de asemenea, exprimat cu claritate la art. 1 § 1, această dispoziție impunând în fapt ca hotărârea de expulzare să fie „luată conform legii”. Criteriul calității legii este un corolar al acestei cerințe. Cu alte cuvinte, dreptul intern trebuie să fie formulat astfel încât să împiedice orice comportament arbitrar al autorităților competente față de străinul vizat. După cum indică prezenta hotărâre pe bună dreptate, „[a]rbitrariul [...] implică negarea statului de drept” (pct. 118). Protecția împotriva arbitrariului este un aspect, un element sau o funcție a principiului efectivității ca normă de drept internațional. Principiul legalității inerent art. 1 § 1 se reflectă, de asemenea, în cerința potrivit căreia străinul în cauză trebuie să își aibă reședința în mod legal pe teritoriul statului.

⁷ Cu privire la rolul principiului efectivității ca metodă de interpretare și ca normă de drept internațional, a se vedea Georgios A. Serghides, „*The Principle of Effectiveness in the European Convention on Human Rights, in Particular its Relationship to the Other Convention Principles*”, Anuarul de Drept Internațional de la Haga, 2017, vol. 30, pag. 1 și urm.; pct. 15 și 22 din opinia concordantă a domnului judecător Serghides, anexată la hotărârea *S.M. împotriva Croației* (MC), nr. 60561/14, 25 iunie 2020; pct. 19 din opinia concordantă a domnului judecător Serghides, anexată la hotărârea *Obote împotriva Rusiei*, nr. 58954/09, 19 noiembrie 2019; pct. 8-12 din opinia separată a domnului judecător Serghides, anexată la hotărârea *Rashkin împotriva Rusiei*, nr. 69575/10, 7 iulie 2020; pct. 6 din opinia concordantă a domnului judecător Serghides, anexată la hotărârea *OOO Regnum împotriva Rusiei*, nr. 22649/08, 8 septembrie 2020.

⁸ A se vedea Georgios A. Serghides, „*The Principle of Effectiveness [...]*”, citată anterior, pag. 5-6.

⁹ Cu privire la acest principiu în general, a se vedea, între altele, Xavier Souvignet, „*La prééminence du droit dans le droit de la Convention européenne des droits de l’homme*”, Bruxelles, 2012.

16. Prezenta hotărâre precizează în mod corect că, „[î]n contextul art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea a ținut seama 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” (pct. 122). Acest principiu – principiul efectivității – este apoi calificat, pe bună dreptate, ca fiind un „principiu general de interpretare a ansamblului dispozițiilor Convenției și ale protocoalelor sale”. Este pentru prima dată, după cunoștința mea, când Curtea declară în mod expres că acest principiu se aplică în general tuturor dispozițiilor Convenției. Curtea a fost întotdeauna preocupată, se precizează în continuare în prezenta hotărâre, să aplice acest principiu în contextul art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 (pct. 123). Cu toate acestea, cu tot respectul pe care îl datorez colegilor mei, Curtea aplică în mod eronat principiul menționat în speță, întrucât consideră că dreptul garantat de această dispoziție nu are un caracter absolut. În fapt, prezenta hotărâre examinează problema dacă exercițiul de punere în balanță efectuat de autoritățile interne păstrează substanța însăși a dreptului în cauză. Cu toate acestea, o astfel de punere în balanță este, în opinia mea, inutilă pentru a asigura protecția efectivă a acestui drept. Este de necontestat că faptul de a permite părților contractante să impună și să justifice limitările aduse dreptului străinilor de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării lor – inclusiv dreptul de a cunoaște motivele concrete ale unei expulzări întemeiate pe motive de securitate națională este nedisociabil – fragilizează în mod considerabil caracterul efectiv protecției acordate. În această privință, vom observa cu regret că reclamantii au fost informați despre anumite motive ale expulzării prin intermediul unui comunicat de presă al Serviciului Român de Informații („SRI”), reluat în două articole de presă (pct. 30-31), iar nu printr-o notificare corespunzătoare emisă de autoritatea competentă. Pe baza acestor informații puse la dispoziția publicului, reclamantii au încercat să reconstituie motivele expulzării lor și să prezinte, cu titlu de apel, probe de natură să răstoarne acuzațiile formulate împotriva lor, în special rugând ICCJ să ceară de la banca lor un document bancar care să ateste situația lor financiară, ceea ce ar fi dezmințit acuzațiile în cauză (pct. 38). Parchetul s-a opus acestei cereri, considerând că documentul bancar era lipsit de relevanță (pct. 39). Inegalitatea de informare dintre autoritățile de urmărire penală și reclamantii a compromis în mod iremediabil apărarea părților în cauză și, prin aceasta, a împiedicat cursul justiției. A admite că statul ar putea să refuze în mod legitim, în anumite circumstanțe, să divulge motivele expulzării unui străin ar slăbi în mod semnificativ sau ar anula total principiul efectivității. În lipsa unei protecții absolute a garanțiilor procedurale minime, protecția conferită de art. 1 din Protocolul nr. 7 devine inoperantă. Astfel cum s-a menționat mai sus, ceea ce li s-a întâmplat reclamantilor este consecința ineluctabilă a refuzului autorităților de a

recunoaște caracterul absolut al garanțiilor procedurale minime instaurate de art. 1.

17. După cum s-a precizat deja, principiul efectivității ca instrument de interpretare vine în sprijinul principiului efectivității ca normă de drept internațional inerentă dispozițiilor Convenției. Acestea fiind spuse, utilitatea acestui sprijin presupune, în primul rând, o bună înțelegere a principiului efectivității inerent dispoziției din Convenție în discuție, care este legată de caracterul – absolut sau neabsolut – al dreptului protejat. Prezenta hotărâre nu face trimitere în mod expres la principiul efectivității ca normă de drept internațional inerentă art. 1 din Protocolul nr. 7. În plus, neținând seama de natura garanțiilor procedurale minime – sau a drepturilor derivate – enumerate la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7, și considerând în mod eronat că dreptul compus unic garantat de această dispoziție nu are un caracter absolut, prezenta hotărâre ignoră însăși natura principiului efectivității inerent acestei dispoziții, ceea ce conduce la o interpretare și o aplicare eronată a acestei dispoziții în prezenta cauză. În opinia mea, principiul efectivității, ca normă inerentă a art. 1 § 1, exclude orice limitare a dreptului protejat de această dispoziție, inclusiv ansamblul garanțiilor procedurale minime – sau drepturi derivate, care trebuie aplicate cumulativ și fără excepție.

18. Având în vedere cele de mai sus, se poate susține pe bună dreptate că, în calitate de instrument de interpretare, principiul efectivității nu își poate atinge scopul dacă este utilizat pentru a facilita interpretarea și aplicarea unei norme a cărei natură și conținut au fost înțelese greșit de la bun început. Principiul efectivității trebuie să se bazeze, ca metodă de interpretare, pe o bază corectă, pe o normă corectă. Protecția unui drept absolut este mai extinsă decât aceea a unui drept neabsolut, care cunoaște limitări. Rezultă în mod necesar că principiul efectivității nu are același conținut și aceeași natură în raport cu drepturile absolute și cu drepturile neabsolute. Acesta este motivul pentru care suntem convinși că, în toate cauzele în care face trimitere la principiul efectivității, Curtea ar trebui să menționeze în mod expres cele două dimensiuni ale acestui principiu, și anume funcția sa de normă de drept internațional și funcția sa de metodă de interpretare. De asemenea, ar trebui să evidențieze legăturile și interdependența care există între aceste două funcții și să precizeze modul în care se aplică faptelor în cauza cu care este sesizată. Este regretabil că funcția principiului efectivității ca normă de drept internațional a fost, până în prezent, neglijată sau doar subînțeleasă în jurisprudența Curții, care nu o menționează în mod expres. Cu toate acestea, este cert că Convenția face parte din dreptul internațional, și că dispozițiile sale sunt norme de drept internațional. Prin urmare, trebuie amintit că, în calitate de normă de drept internațional, principiul efectivității este inerent tuturor dispozițiilor Convenției. În cazul în care Curtea nu ține seama de cele două funcții ale acestui principiu și nu le utilizează în mod corect, riscă să o aplice ca

metodă de interpretare pe baza unui criteriu de eficacitate eronat. Cu respect față de colegii mei, consider că aceasta este cazul în speță. Astfel cum a observat Ingo Venzke, „dezvoltarea normelor internaționale în practica interpretării merită o atenție deosebită¹⁰“. Prezenta cauză merită o atenție deosebită, pe care nu a primit-o.

g) Concluzie

19. Drepturile absolute nu pot fi protejate în mod eficace dacă li se aplică regimul propriu drepturilor neabsolute, încercând în mod inutil să se păstreze însăși substanța acestora prin intermediul unor factori compensatorii. Cu privire la acest aspect, nu sunt de acord cu raționamentul urmat în prezenta hotărâre. Considerăm că dreptul în discuție este un drept absolut și trebuie considerat ca atare, cu toate consecințele care decurg din acest fapt.

¹⁰ *Ibidem*, pag. 7.

OPINIA CONCORDANTĂ A DOAMNEI JUDECĂTOR ELÓSEGUI

(Traducere)

1. Doresc să subliniez de la bun început că sunt pe deplin de acord cu concluzia la care a ajuns Marea Cameră în prezenta cauză. Opinia mea concordantă urmărește pur și simplu să sublinieze, așa cum a făcut-o domnul judecător Pinto de Albuquerque în opinia domniei sale, că prezenta hotărâre a reușit să facă o distincție mai clară între criteriul substanței drepturilor și controlul proporționalității (evaluarea factorilor compensatorii). Astfel cum au explicat UNHCR, Curtea și Comisia interamericană pentru drepturile omului, Curtea Constituțională Federală germană (BVerfG) și numeroase alte instanțe constituționale, aceste două elemente sunt foarte diferite. Cu privire la acest aspect, facem trimitere la lucrarea lui Robert Alexy intitulată *A Theory of Constitutional Rights*¹.

2. Problema pe care o examinează hotărârea *Muhammad și Muhammad împotriva României* are astăzi o importanță crucială, deoarece există pericolul de a justifica încălcarea substanței drepturilor fundamentale în numele prevenirii actelor teroriste². În prezent, se întâmplă destul de frecvent ca avocații și cadrele universitare să justifice utilizarea torturii pentru obținerea de informații în contextul luptei împotriva terorismului³. Curtea Europeană a Drepturilor Omului condamnă fără echivoc utilizarea torturii, pe care o consideră o încălcare a art. 3 din Convenție⁴.

3. În speță, reclamantii s-au plâns că nu au fost informați despre faptele concrete de care erau acuzați în cursul procedurii care a condus la îndepărtarea lor de pe teritoriul României din cauza legăturilor lor cu activități teroriste, încălcând, în opinia lor, garanțiile procedurale prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenție.

4. Principala problemă cu care s-a confruntat Marea Cameră a constatat în cunoașterea întinderii minime a garanțiilor procedurale oferite străinilor de art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 în cadrul unei proceduri de îndepărtare din teritoriu pe cale administrativă, în cazul în care dreptul acestora de a fi

¹ Robert Alexy, „*A Theory of Constitutional Rights*”, publicată prima dată în 1985 (ed. a 2-a, 2002), traducere de Julian Rivers, Oxford: Oxford University Press.

² A se vedea Richard Posner, „*Torture, Terrorism and Interrogation*”, în Sanford Levinson (editor), *Torture. A Collection*, Oxford, 2004, pag. 291-298.

³ Elaine Scarry, „*Five errors in the Reasoning of Alan Dershowitz*”, în Sanford Levinson (editor), citată anterior, pag. 281-290. Pentru o condamnare a torturii, a se vedea *Aksoy împotriva Turciei*, nr. 21987/93, 18 decembrie 1996.

⁴ A se vedea *Al Nashiri împotriva României*, nr. 33234/12, 31 mai 2018; *Al Nashiri împotriva Poloniei*, nr. 28761/11, 24 iulie 2014; *Abu Zubaydah împotriva Lituaniei*, nr. 46454/11, 31 mai 2018.

informații despre motivele expulzării și accesul la dosar sunt limitate din motive de securitate națională.

5. După ce a expus stadiul jurisprudenței referitoare la art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7, Marea Cameră a examinat dacă – și, după caz, în ce măsură – drepturile invocate de reclamanti erau garantate de această dispoziție (pct. 118-122). Pentru a face acest lucru, Marea Cameră s-a întemeiat pe textul art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 și jurisprudența Curții în materie. În hotărârea sa, a concluzionat că acest articol impune, în principiu, ca străinii vizați să fie informați despre elementele faptice relevante care au determinat autoritatea națională competentă să considere că ei constituie o amenințare pentru securitatea națională, și să aibă acces la conținutul actelor aflate la dosarul cauzei pe care s-a întemeiat această autoritate pentru a decide expulzarea lor.

6. În continuare, Curtea a dorit să definească pragul care trebuie respectat pentru a se asigura că art. 1 din Protocolul nr. 7 nu este încălcat chiar și în cazul limitării drepturilor procedurale pe care le garantează. Urmând linia jurisprudenței *Regner împotriva Republicii Cehe* [(MC), nr. 35289/11, pct. 148, 19 septembrie 2017], Curtea a hotărât că *însăși substanța* drepturilor garantate străinilor de art. 1 din Protocolul nr. 7 trebuie păstrată.

7. Hotărârea stabilește, de asemenea, criteriile de care trebuie să se țină seama atunci când se decide dacă restrângerile aduse drepturilor procedurale sunt compatibile cu art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. În acest sens, Curtea trebuie să examineze dacă aceste restrângeri sunt necesare și dacă păstrarea substanței înseși a drepturilor în cauză necesită măsuri compensatorii și, în cazul unui răspuns afirmativ, care sunt acestea.

8. Merită subliniate două aspecte. În primul rând, neexaminarea sau examinarea insuficientă de către autoritățile naționale a necesității unor restrângeri aduse drepturilor procedurale ale străinului vizat nu este suficientă, în sine, pentru a conduce la o încălcare a art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7. În orice caz, Curtea va examina dacă au fost aplicate elemente compensatorii în cazul concret al părții în cauză. Acestea fiind date, cu cât vor fi mai puțin riguroase autoritățile naționale atunci când examinează necesitatea de a aduce restrângeri drepturilor procedurale ale unui străin, cu atât mai strict va fi controlul elementelor compensatorii efectuat de Curte. În al doilea rând, respectarea art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 nu impune în mod necesar ca toate elementele compensatorii enumerate în hotărâre să fie puse în aplicare în mod cumulativ. Enumerarea nu conține decât exemple de factori care pot compensa în mod corespunzător limitarea drepturilor procedurale, înțelegându-se că evaluarea naturii și a întinderii acestor factori poate varia în funcție de circumstanțele cauzei (pct. 150).

9. În sfârșit, în aplicarea criteriilor sus-menționate, Curtea a examinat dacă însăși substanța drepturilor reclamanților în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 fusese păstrată în speță (punctele 151-199). După analiză, Curtea a concluzionat că în speță a fost încălcat art. 1 din Protocolul nr. 7.

10. Întrucât domnul judecător Pinto de Albuquerque a tratat principiul substanței drepturilor în opinia sa, ne vom concentra aici asupra controlului proporționalității.

11. În prezenta opinie, care se bazează pe postulatul potrivit căruia este legitim să se restrângă anumite drepturi pentru a se asigura coexistența armonioasă a ansamblului drepturilor și intereselor concurente, vom presupune că principiul proporționalității oferă o structură argumentativă care permite controlul legitimității restrângerilor permise asupra drepturilor fundamentale.

12. Am prezentat în diferite articole principalele teze dezvoltate cu privire la principiul proporționalității în cercurile universitare, în special în Europa, concluzionând că această tehnică ajută judecătorii să dezvolte un raționament structurat pentru soluționarea unei cauze. Am subliniat utilitatea teoriei lui Robert Alexy pentru analiza raționamentului urmat de instanțe⁵. De asemenea, sunt de acord cu teza lui Carlos Bernal potrivit căreia este imposibil să se excludă subiectivitatea judecătorului în exercițiul de punere în balanță. Acest element rămâne totuși compatibil cu raționalitatea în cazul în care judecătorul aplică și justifică fiecare dintre etapele controlului proporționalității. Această idee poate fi, fără îndoială, legată de cadrul teoretic care provine din activitatea lui Robert Alexy și a discipolilor acestuia (Borowski⁶, Bernal Pulido, Klatt⁷, Möller), printre care am onoarea de a mă număra. Profesorul Alexy a participat la un seminar organizat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în aprilie 2019, în cadrul căruia a prezentat o analiză a principiului proporționalității aplicat în cauza *Delfi împotriva Estoniei*, care face obiectul unui articol care urmează

⁵ Alexy, R. „On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison”, *Ratio Juris*, 10, 2003, 433-449. Alexy, R. „Kollision und Abwägung als Grundprobleme der Grundrechtsdogmatik” *World Constitutional Law Review*, 6, 2002, 9-26. Alexy, A. „Die Abwägung in der Rechtsanwendung”. *Jahresbericht des Institutes für Rechtswissenschaften an der Meeij Gakuin Universität*, 2002, 17, 69-83, María Elósegui, (coordonator), „El principio de proporcionalidad de Alexy y los acomodamientos razonables en el caso del TEDH Eweida y otros c. Reino Unido/ Das Verhältnismässigen anpassungen in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Eweida und Andere gegen das Vereinigte Königreich”, „Los principios y la interpretación judicial de los Derechos Fundamentales. Homenaje a Robert Alexy en su 70 Aniversario”, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, Alexander von Humboldt Stiftung și Marcial Pons, 2016. Alejandra Flores, María Elósegui et Enrique Uribe (editori) „El neoconstitucionalismo en la teoría de la argumentación de Robert Alexy. Homenaje en su 70 Aniversario”, Mexico, Editorial Porrúa și Universitatea Autonomă a Statului Mexic, 2015.

⁶ Martin Borowski, „Grundrechte als Prinzipien”, ediția a doua, Baden-Baden, Nomos, 2007.

⁷ Matthias Klatt și Moritz Meister împărtășesc această opinie, a se vedea Matthias Klatt și Moritz Meister (editori), „The Constitutional Structure of Proportionality”, Oxford University Press, 2012, 9: „analiza controlului proporționalității propusă de Alexy este pe cât se poate posibil de apropiată de jurisprudența CEDO”.

să fie curând publicat la Springer⁸. În sensul prezentei opinii, facem, de asemenea, trimitere la articolele profesorului universitar Laura Clérico⁹, o altă discipolă a lui Robert Alexy. Printre alți cercetători sau autori care au contribuit prin lucrările lor la această activitate se numără un număr de profesori belgieni, în special Eva Brems, Sébastien Van Drooghenbroeck și Françoise Tulkens, fostă judecătoare a Curții. Alți autori precum Barak¹⁰, Bomhoff¹¹, Cohen-Eliya¹², Porat și Ducoulombier au venit, de asemenea, cu contribuții fundamentale pe acest subiect.

13. În ceea ce privește principiul potrivit căruia limitarea trebuie să fie prevăzută de lege și să urmărească un scop legitim, Curtea se limitează la a verifica dacă măsura restrictivă este destinată să protejeze drepturi sau interese care îndeplinesc criteriile pe care le-a stabilit în ceea ce privește autorizarea limitărilor.

14. În plus, Curtea examinează dacă măsura adoptată are un caracter adecvat în funcție de necesitatea acesteia, dar nu în mod direct, întrucât acest control este integrat în analiza sa a caracterului legitim al scopului urmărit. În primul rând, Curtea verifică dacă măsura este prevăzută de lege și, în al doilea rând, dacă scopul urmărit este legitim. Controlul caracterului adecvat efectuat de Curte diferă de cel aplicat în cadrul controlului proporționalității prevăzut de doctrina constituțională germană. Curtea nu face decât să examineze dacă măsura restrictivă are o bază legală, fără a verifica sau a stabili justificarea precisă a legăturii de cauzalitate dintre măsura în cauză și scopul urmărit. Cu alte cuvinte, nu verifică dacă măsura restrictivă contribuie la realizarea scopului urmărit. Curtea pune accentul pe evaluarea ingerinței care rezultă în urma restrângerii și, în această etapă, realizează un exercițiu de punere în balanță.

15. În ceea ce privește necesitatea măsurii și eventuala existență a altor măsuri mai puțin restrictive, Curtea se abține în general să examineze aceste întrebări și nu verifică întotdeauna dacă a fost aplicată măsura cea mai puțin restrictivă, limitându-se la a examina dacă autoritățile interne au respectat criteriile care permit restrângeri aduse drepturilor fundamentale pe care le-a stabilit ea însăși. Curtea lasă aceste întrebări la latitudinea instanțelor

⁸ Robert Alexy, „*The Responsibility of Internet Portal Providers for Readers' Comments. Argumentation and Balancing in the Case of Delfi A.S. v. Estonia*”, în Maria Elósegui, Iulia Motoc și Alina Miron (editori), *The Rule of Law. Recent Challenges and Judicial Responses*. Springer, 2020 (sub tipar).

⁹ Laura Clérico, „*El examen de proporcionalidad en el Derecho Constitucional*”, Eudeba, Buenos Aires, 2009.

¹⁰ Aharon Barak, „*Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*”, Cambridge University Press, 2012.

¹¹ Jacco Bomhoff, „*Balancing Constitutional Rights: The Origins and Meaning of Postwar Legal Discourse*” (Cambridge Studies in Constitutional Law), Cambridge University Press, 2015.

¹² Moshe Cohen-Eliya și Iddo Porat, „*Proportionality and Constitutional Culture*”, Cambridge University Press, 2013.

interne, respectând astfel marja de apreciere recunoscută statelor. În consecință, Curtea nu efectuează, în general, o examinare separată a existenței eventuale a altor măsuri mai puțin prejudiciabile, această examinare făcând parte din aprecierea sa cu privire la necesitatea unei atingeri aduse unui drept protejat de Convenție într-o societate democratică.

16. În primul rând, este important să se observe că controlul efectuat de Curte diferă de controlul proporționalității *stricto sensu* astfel cum este prevăzut de doctrina constituțională germană, care cuprinde de obicei trei etape. În ceea ce mă privește, am anexat la hotărârea *Voynov împotriva Rusiei*¹³ o opinie concordantă prin care am urmărit aplicarea principiului proporționalității *stricto sensu* prin evaluarea diferitelor drepturi în cauză și verificând dacă exista o altă măsură de natură să răspundă obiectivului urmărit de Guvern, dar mai puțin constrângătoare pentru reclamant. În argumentația mea, am aplicat, într-o anumită măsură, formula profesorului Alexy¹⁴.

17. Nu există nicio îndoială că a treia etapă a controlului proporționalității în sens strict nu face obiectul unei analize detaliate din partea Curții. Unul dintre motivele principale ale acestei situații este că Curtea verifică dacă instanțele interne au efectuat în mod corect exercițiul de punere în balanță. În caz contrar, Curtea încearcă, în general, să facă acest lucru, făcând trimitere în esență la criteriile sau la principiile care rezultă din hotărârile sale de principiu, fără a substitui aprecierea instanțelor interne cu propria apreciere. Ideea potrivit căreia trebuie respectată marja de apreciere a statelor a câștigat fără îndoială teren în cadrul Curții, cu atât mai mult de la Declarația de la Brighton din aprilie 2012 privind reforma sistemului Convenției.

18. Cu toate acestea, Curtea acordă o pondere considerabilă principiilor propriei jurisprudențe atunci când le aplică în cauza cu care este sesizată. Acest demers conduce la elaborarea unor principii bazate pe norme întemeiate pe rezultate. Curtea exercită astfel controlul proporționalității în lumina principiilor generale pe care le stabilește în linia jurisprudenței sale.

¹³ CEDO, *Voynov împotriva Rusiei* (cererea nr. 39747/10), Secția a treia, opinia concordantă a doamnei judecător Elósegui.

¹⁴ Alexy, R. „*Die Gewichtsformel*”, în J. Jickeli, P. Kreutz și D. Reuter (editori): *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein*, Berlin: De Gruyter, 2003.

OPINIA SEPARATĂ COMUNĂ A DOAMNELOR
JUDECĂTORI JUDKIVSKA ȘI MOTOC ȘI A DOMNULUI
JUDECĂTOR PACZOLAY

Nu ne putem ralia majorității în cauza de față din două considerente esențiale: în opinia noastră, hotărârea pronunțată de majoritate se îndepărtează în mod substanțial de hotărârea *Regner împotriva Republicii Cehe* [(MC), nr. 35289/11, 19 septembrie 2017], care este mai degrabă similară opiniei parțial separate căreia i s-au alăturat domni judecători Raimondi, Sicilianos, Spano, Ravana și Pastor Vilanova, și nu ține seama de posibilitatea, oferită de dreptul român, de a permite avocaților titulari de certificat ORNISS să aibă acces la informații sensibile din dosare. Principala noastră obiecție este aceea că protecția conferită de art. 1 din Protocolul nr. 7 este superioară celei conferite de art. 6, situație care ne pare paradoxală. Preambulul textului Raportului explicativ privind Protocolul nr. 7 menționează în mod expres că, prin adoptarea art. 1 din acest act, statele membre au consimțit asupra unor garanții procedurale „minime”.

Pentru a reaminti, hotărârea *Regner*, citată anterior, privea o decizie administrativă de încetare a valabilității unui certificat de securitate de care reclamantul avea absolută nevoie pentru a deține un post de conducere în cadrul Ministerului Apărării. Invocând art. 6 § 1 (dreptul la un proces echitabil) din Convenție, reclamantul s-a plâns că nu a fost în măsură să ia cunoștință de un element de probă decisiv, clasificat drept informație confidențială, în cursul procedurii pentru contestarea retragerii certificatului său de securitate. În hotărârea sa, Curtea a arătat că procedura inițiată de reclamant pentru a contesta retragerea certificatului său de securitate a suferit două limitări în raport cu normele de drept comun menite să garanteze un proces echitabil: pe de o parte, documentele și informațiile clasificate nu erau accesibile acestuia sau avocatului său și, pe de altă parte, în măsura în care decizia de retragere se baza pe astfel de documente, motivele deciziei nu îi fuseseră comunicate.

Pentru a stabili dacă dreptul reclamantului la un proces echitabil a fost afectat în substanța sa, Curtea a hotărât că era necesar să examineze procedura în ansamblul său și să verifice dacă limitările aduse principiilor contradictorialității și al egalității armelor, astfel cum erau ele aplicabile în cadrul procedurii civile, fuseseră compensate suficient prin intermediul altor garanții procedurale. În urma analizei, Curtea a hotărât, având în vedere procedura în ansamblul său, natura litigiului și marja de apreciere recunoscută autorităților naționale, că limitările la care a fost supus reclamantul în exercitarea drepturilor de care beneficia în temeiul principiilor contradictorialității și al egalității de arme fuseseră compensate astfel încât justul echilibru dintre părți nu fusese afectat într-o astfel de

măsură încât să aducă atingere substanței înseși a dreptului părții la un proces echitabil (*Regner*, citată anterior, pct. 161).

Cauza *Muhammad și Muhammad împotriva României* prezintă în mod evident similarități faptice cu cauza *Regner*: ambele privesc proceduri administrative contencioase în cadrul cărora părților în cauză le-au fost limitate drepturi procedurale prin imposibilitatea de a avea acces la documentele din dosar. În aceste două cauze, documentele pe care se întemeiau deciziile instanțelor naționale erau clasificate, iar avocații care reprezentau părțile în cauză nu avuseseră acces la ele. Pe de altă parte, instanțele naționale avuseseră acces la ansamblul documentelor din dosar, inclusiv la probe confidențiale.

În timp ce Curtea a examinat plângerea reclamantului din perspectiva art. 6 din Convenție în cauza *Regner*, în speță a fost chemată să examineze susțineri similare din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7. În fapt, în prezenta cauză, Curtea a observat de la bun început că art. 6 din Convenție nu era aplicabil (pct. 115 din prezenta hotărâre). În plus, a reamintit textul raportului explicativ, care menționează în mod expres că, prin adoptarea art. 1 din Protocolul nr. 7, statele membre au consimțit asupra unor garanții procedurale „minime” în caz de expulzare (pct. 117 din prezenta hotărâre).

Dat fiind că articolele respective din Convenție aplicabile în ambele cazuri garantează ambele drepturi procedurale, dar care sunt diferite, și mai ales că art. 1 din Protocolul nr. 7 prevede garanții procedurale „minime”, drepturile procedurale recunoscute justițiabililor de aceste două articole nu ar trebui să aibă aceeași întindere. Este chiar natural ca întinderea garanțiilor procedurale oferite de art. 1 din Protocolul nr. 7 să fie mai puțin extinsă decât cea a garanțiilor consacrate de art. 6 din Convenție.

De altfel, în hotărârea sa, Curtea a fost conștientă de această distincție între întinderea drepturilor garantate de aceste două articole, și nu a transpus din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7 drepturile protejate de art. 6 din Convenție. Astfel, după ce a reamintit jurisprudența sa referitoare la art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea limitează întinderea drepturilor garantate de această dispoziție: în timp ce art. 6 din Convenție garantează, în principiu, dreptul justițiabilului de a fi informat despre toate faptele de care este acuzat și dreptul de acces la toate înscrisurile din dosar, art. 1 din Protocolul nr. 7 „impune, în principiu, ca străinii vizați să fie informați despre elementele faptice relevante care au determinat autoritatea națională competentă să considere că reprezentau o amenințare pentru securitatea națională și că au acces la conținutul documentelor și al informațiilor din dosar pe care s-a întemeiat respectiva autoritate pentru a decide expulzarea acestora” (pct. 129 din prezenta hotărâre).

În cadrul examinării oricărei limitări aduse drepturilor procedurale ale străinilor și a compatibilității acestora cu art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea indică faptul că se inspiră din metodologia utilizată în cauzele anterioare pentru a evalua restrângerile aduse drepturilor procedurale protejate de Convenție, în special cele garantate de art. 5 și 6 din acest instrument (pct. 135 din hotărâre).

Cu toate acestea, ne îndoim că fuziunea garanțiilor prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 7 cu cele ale art. 6 și 5 reflectă natura drepturilor aflate în joc în respectivele dispoziții: garanțiile aplicabile în materie de detenție și proceduri penale nu trebuie neapărat să fie identice cu cele care se aplică unei simple returnări, fără riscuri, a unei persoane în țara sa.

Ulterior, Curtea dezvoltă un raționament pe care urmărește să îl facă compatibil cu hotărârea *Regner*. Astfel, pentru a se pronunța asupra compatibilității cu Convenția a unei limitări aduse în speță drepturilor reclamantilor, Curtea adoptă același criteriu pe care îl aplică din perspectiva art. 6 din Convenție: „restrângerile aduse drepturilor în discuție nu trebuie să anuleze protecția procedurală asigurată de art. 1 din Protocolul nr. 7, afectând însăși substanța garanțiilor prevăzute de această dispoziție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 148)” (pct. 133 din prezenta hotărâre). De asemenea, toate dificultățile cauzate părții reclamante de o limitare a drepturilor sale trebuie să fie suficient compensate (a se vedea pct. 133 din prezenta hotărâre și *Regner*, pct. 148). Astfel cum se indică în hotărârea *Regner* (citată anterior, pct. 161), compatibilitatea limitărilor cu art. 1 din Protocolul nr. 7 trebuie făcută în lumina procedurii în ansamblul său (pct. 157 din prezenta hotărâre).

Deși este relevant să se țină seama de jurisprudența Curții cu privire la metodologia care trebuie urmată în cazul unei limitări a drepturilor procedurale, nu este mai puțin adevărat că, la o examinare mai atentă, enumerarea criteriilor care trebuie luate în considerare în cadrul examinării compatibilității limitărilor aduse drepturilor procedurale pe care o propune Curtea în prezenta hotărâre pare să transpună elementele reținute de Curte în hotărârea *Regner*, sau chiar să extindă obligațiile care le revin statelor contractante în materie.

Astfel, în ceea ce privește criteriul potrivit căruia o limitare trebuie justificată în mod corespunzător, trebuie să se observe că Curtea examinează competența instanțelor naționale în materie de clasificare a documentelor. Deși în hotărârea *Regner* Curtea a hotărât că era suficient ca instanțele cehe să aibă competența de a aprecia dacă necomunicarea documentelor clasificate era justificată și de a dispune comunicarea celor care nu puteau fi divulgate, în prezenta cauză, Curtea consideră că este

necesar să examineze dacă o autoritate independentă „poate face controlul necesității menținerii confidențialității datelor clasificate” și, în cazul în care autoritatea respectivă ar considera că protecția securității naționale se opune dezvoltării către partea în cauză a conținutului documentelor clasificate, dacă a identificat în mod corespunzător interesele în cauză și a pus în balanță interesele care țin de garantarea securității naționale față de cele ale străinilor în cauză (pct. 141 și 143 din prezenta hotărâre). Aceasta înseamnă că o autoritate competentă efectuează nu numai un control al necesității de a păstra confidențialitatea anumitor documente, ci și că furnizează o anumită motivare, după o punere în balanță a intereselor în cauză. Or, o astfel de cerință depășește competența instanțelor naționale considerată suficientă de către Curte în hotărârea *Regner*.

În continuare, în ceea ce privește factorii de natură să compenseze suficient restrângerile aduse drepturilor procedurale ale străinilor vizati, Curtea întocmește o listă nelimitativă și descrie conținutul acesteia.

Primul factor se referă la relevanța informațiilor comunicate străinilor despre motivele expulzării lor. Deși Curtea admite că întinderea informațiilor care trebuie furnizate trebuie să fie apreciată de la caz la caz, nu este mai puțin adevărat că apreciază că este necesar să se examineze „dacă, în măsura în care este compatibilă cu păstrarea confidențialității și cu buna desfășurare a investigațiilor, autoritățile naționale au informat părțile interesate, în cursul procedurii, despre substanța acuzațiilor aduse împotriva lor” (pct. 151 din prezenta hotărâre). Or, în hotărârea *Regner*, Curtea a hotărât că „dreptul ceh ar fi putut să prevadă, în măsura compatibilă cu păstrarea confidențialității și buna desfășurare a investigațiilor care vizează o persoană, ca aceasta să fie informată, cel puțin în mod sumar, în cursul procedurii, cu privire la substanța acuzațiilor care i se aduc” (*Regner*, citată anterior, pct. 153).

Se observă aici o divergență evidentă între aceste două cauze, în ceea ce privește conținutul informațiilor pe care Curtea solicită să fie comunicate părților în cauză. Faptul că Curtea a eliminat expresia „cel puțin în mod sumar” în prezenta hotărâre indică faptul că aceasta consideră că partea în cauză ar trebui să fie informată, în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7, despre substanța acuzațiilor aduse împotriva sa, și că o informare sumară despre substanța acestor fapte nu poate fi considerată ca fiind suficientă. Deducem din cele de mai sus că hotărârea *Muhammad și Muhammad* impune o cerință distinctă de cea formulată în hotărârea *Regner*. Putem vedea în aceasta o consolidare implicită a garanțiilor procedurale care trebuie acordate în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 7 – articol menit să ofere garanții procedurale „minime” – în raport cu cerințele impuse din perspectiva art. 6 din Convenție?

Se poate observa așadar că majoritatea a dezvoltat în speță garanții procedurale care nu numai că „părinții Convenției” nu intenționau să le ofere, dar care, de asemenea, nu mai fac obiectul unui consens european. În acest sens, trebuie să se constate că două „state fondatoare” ale Convenției – Regatul Unit și Țările de Jos, precum și Germania, nu au ratificat niciodată Protocolul nr. 7, iar Elveția l-a ratificat cu această rezervă clară: „[a]tunci când expulzarea se produce ca urmare a unei decizii a Consiliului Federal [...] ca o amenințare la adresa securității interne sau externe a Elveției, persoana în cauză nu se bucură de drepturile enumerate la primul paragraf, chiar și după punerea în aplicare a expulzării”.

În ceea ce privește reprezentarea părților în cauză, Curtea nu a examinat în hotărârea *Regner* dacă avocatul reclamantului a putut avea acces la documentele clasificate și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții. În acest sens, trebuie observat că, în cauza *Muhammad și Muhammad*, sistemul judiciar român permitea ca părțile în cauză să fie asistate de un avocat titular de certificat ORNISS care îi oferea acces la documente clasificate. O astfel de garanție poate compensa efectiv limitarea dreptului de acces la documentele din dosar. Or, în speță, reclamantii au fost reprezentați în cursul procedurii de recurs de doi avocați care ar fi putut – și ar fi trebuit – să îi informeze despre posibilitatea de a fi reprezentați de un avocat titular de certificat ORNISS sau chiar să îi asiste în demersurile lor pe lângă barou pentru a găsi un astfel de avocat.

În sfârșit, în ceea ce privește factorul legat de intervenția în procedură a unei autorități independente, trebuie remarcat că, în hotărârea *Muhammad și Muhammad*, Curtea îi definește conținutul ținând seama de elemente pe care le-a considerat relevante și suficiente în hotărârea *Regner* pentru a contrabalansa limitarea drepturilor procedurale ale reclamantului: autoritatea competentă trebuie să se bucure de independență, trebuie să aibă acces la documentele clasificate pe care se întemeiază cererea de expulzare, trebuie să poată decide asupra temeiniciei deciziei sau cel puțin asupra legalității acesteia și să sancționeze, dacă este cazul, o decizie arbitrară, trebuie să exercite în mod corespunzător competența de control de care dispune în cadrul acestui tip de procedură și să furnizeze o anumită motivare pentru a-și justifica decizia în lumina circumstanțelor concrete ale cauzei.

O lectură în paralel a prezentei hotărâri și a hotărârii *Regner* permite așadar să se constate că, după ce a declarat că garanțiile acordate de art. 6 din Convenție nu puteau fi transpuse art. 1 din Protocolul nr. 7, Curtea nu a mai urmat în speță o motivare care să reia elementele de care ținuse seama în hotărârea *Regner*.

HOTĂRÂREA MUHAMMAD ȘI MUHAMMAD ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI – OPINII SEPARATE

Mai mult, astfel cum am indicat mai sus, Curtea enunță în prezenta hotărâre o cerință mai strictă în ceea ce privește informațiile furnizate părților interesate.

Deși Curtea subliniază că art. 1 § 1 din Protocolul nr. 7 nu impune în mod necesar punerea în practică cumulativă a tuturor elementelor enumerate în hotărârea sa (pct. 157 din prezenta hotărâre), nu este mai puțin adevărat că garanțiile „minime” oferite de această dispoziție par a fi similare celor acordate de art. 6 din Convenție pentru același tip de limitare a drepturilor procedurale.

Aspectele puse în evidență mai sus ne determină să concluzionăm că, în prezenta hotărâre, Curtea se îndepărtează de propria jurisprudență recentă, astfel cum reiese din hotărârea *Regner*, sau că intenționează să revină în mod indirect la constatările pe care le-a făcut în această din urmă hotărâre.