

Cetățenia între național și internațional. Discuții pe marginea unui caz

Problemele referitoare la cetățenie ne situează la intersecția mai multor ordini juridice. Cetățenia aparține dreptului intern al statelor, pe lângă prevederile constituționale existând legi speciale care prevăd modurile de dobândire și respectiv de pierdere a ei. Este un concept de drept internațional prin faptul că vizează unul dintre drepturile fundamentale recunoscute pe plan internațional și datorită numeroaselor convenții internaționale adoptate în această materie. Pe de altă parte, sunt vizate prin cetățenie interesele comunității internaționale în ansamblu, prin adoptarea de reglementări prin care se urmărește evitarea cazurilor de pluralitate de cetățenii sau cele de apatridie. În același timp, cetățenia aparține dreptului comunitar. Cetățenia europeană este, după cum se știe, un concept impus de Tratatul de la Maastricht, reafirmat de Tratatul de la Nisa (2000) pentru a facilita libera circulație și stabilirea reședinței în cadrul Uniunii Europene. Sunt cetățeni ai UE, potrivit dispozițiilor cuprinse în Titlul II, art. 8 al Tratatului asupra Uniunii Europene, acele persoane care posedă cetățenia unuia dintre statele membre. Din formularea textului reiese faptul că cetățenia europeană nu o înlocuiește pe cea a țării de origine a unei persoane, dimpotrivă, tinde să o suplimenteze. Dacă cetățenia „națională” conferă un statut juridic persoanei, și cetățenia europeană îi conferă un veritabil statut politic¹.

Un foarte recent caz, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*², judecat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ne demonstrează că raporturile dintre dreptul intern, dreptul internațional general și dreptul comunitar sunt extrem de complexe și solicită o atenție deosebită. Este pentru prima oară când, în fața CJUE se pune o întrebare referitoare la puterile statelor naționale în domeniul cetățeniei și la implicațiile pe care acestea le pot avea asupra dreptului comunitar.

I. Litigiul principal

Practic, Curtea de Justiție a fost chemată să se pronunțe asupra a două întrebări preliminare rezultând dintr-o cauză judecată de *Bundeswervaltungsgericht* (Germania). Reclamantul din litigiu, Janko Rottmann, născut în *Graz* (Austria), cetățean austriac ca efect al nașterii pe teritoriul acestei țări a dobândit, odată cu aderarea Austriei la Uniunea Europeană (la 1 ianuarie 1995) și cetățenia europeană, în virtutea primei sale calități. Anchetat de poliția federală din Austria în urma unor suspiciuni de fraudă legate de exercitarea profesiei sale și audiat în iulie 1995, acesta își părăsește țara și se stabilește la München, în Germania.

¹ *Dominique Schnapper, Christian Bachelier, Ce este cetățenia?*, Ed. Polirom, București, 2001, p. 164-165.

² Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 2 martie 2010 în cauza C-135/08 (încă nepublicată).

În anul 1997 se emite pe numele său un mandat de arestare național. În februarie 1998 reclamantul solicită naturalizarea în Germania și obține cetățenia germană la 25 ianuarie 1999, după ce, cu intenție, a omis să indice în formularele completate că în Austria făcea obiectul urmăririi penale. Conform art. 1 din Legea austriacă privind cetățenia³, reclamantul a pierdut cetățenia austriacă. În luna august 1999 autoritățile germane, informate de cele austriece cu privire la aspectele penale, solicită printr-o acțiune introdusă în landul Bavaria, retragerea cetățeniei germane obținute în mod fraudulos. Decizia este întemeiată pe dispozițiile art. 48 alin. (1) din Codul de procedură administrativă al landului care permite retragerea, în tot sau în parte, cu efect pentru viitor sau retroactiv, a unui act administrativ ilegal chiar în condițiile în care acesta este definitiv.

Printr-o acțiune în anulare formulată împotriva acestei decizii reclamantul atrage atenția asupra faptului că retragerea naturalizării ar însemna plasarea sa în situația de apatridie, ceea ce contravine, pe de o parte, dreptului internațional și, pe de altă parte, dreptului comunitar în virtutea căruia se bucura de cetățenia europeană.

Ajunsă în acest punct, instanța germană hotărăște să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții Europene două întrebări preliminare, pe baza cărora, ulterior, să fie în măsură să se pronunțe:

1. dacă dreptul comunitar se opune consecinței juridice a pierderii cetățeniei UE – care rezultă din faptul că retragerea de către un stat membru a naturalizării obținute prin fraudă (legală, de altfel, conform dreptului intern) – și a celei ca persoana să devină apatrid dacă nu redobândește cetățenia inițială.
2. dacă, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, statul membru de cetățenie (inițială) al persoanei aflate în această situație ar fi ținut să respecte dreptul comunitar, să interpreteze, să aplice sau chiar să adapteze legislația națională în sensul evitării unei atari consecințe.

II. Aspecte privind admisibilitatea cererii preliminare

Unele state membre, precum și Comisia Comunităților Europene, au ridicat obiecțiuni cu privire la admisibilitate pe motiv că situația prezentată ține strict de dreptul intern și nu face obiectul dreptului comunitar.

Evident, este discutabilă această susținere, câtă vreme jurisprudența anterioară a Curții oferă exemple comparabile: normele referitoare la numele unei persoane chiar dacă țin de competența internă a statelor nu pot fi scoase de sub incidența dreptului comunitar⁴, sau cele privind plata unei pensii de întreținere⁵ sau a unei pensii de invaliditate⁶. Toate aceste cazuri fac parte din dreptul comunitar pentru că au o dimensiune transfrontalieră, având, prin urmare, măcar un element de extraneitate. Dreptul la liberă circulație și la stabilirea reședinței conferit persoanelor ce au dobândit cetățenia europeană a permis delocalizarea, stabilirea unor legături cu alte state membre, așa cum s-a întâmplat și în cazul *Rottmann*. Faptul că după naturalizarea în

³ *Staatsbürgerschaftsgesetz*, BGBl.311/1985.

⁴ În cauza *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. P.I-11613, pct. 20-29.

⁵ Hotărârea *Schempp*, C-403/03, Rec. P.I-6421, pct. 13-25.

⁶ Hotărârea *Nerkowska*, C-499/06, Rec. P.I-3993, pct. 20-29.

Germania reclamantul nu a mai avut legături cu Austria nu este relevant, elementul de extraneitate fiind asigurat tocmai de libertatea de circulație care i-a permis ca în mod legal, în virtutea dreptului comunitar, să se stabilească pe teritoriul statului german și să solicite naturalizarea. Este vorba despre o schimbare a statutului său civil care a fost posibilă datorită libertății de a se stabili și șederii pe teritoriul german.

Ca atare, suntem în prezența unei situații ce intră sub incidența dreptului comunitar. Aceasta înseamnă că statele membre ale Uniunii au obligația de a se supune normelor comunitare în materie, ceea ce duce la o anumită limitare a competențelor lor.

Această afirmație nu contrazice cele expuse mai sus, că statele membre rămân cele care stabilesc condițiile de dobândire și pierdere a cetățeniei proprii, însă *aceste* condiții trebuie să fie compatibile cu normele comunitare și să asigure respectarea drepturilor ce decurg din cetățenia europeană.

Discuția rămâne așadar concentrată pe raportul dintre cetățenia „națională” și cetățenia europeană, iar întrebarea este de a ști cărei ordini juridice îi revine sarcina prevenirii situațiilor de apatridie. Câtă vreme, așa cum a subliniat și avocatul general desemnat în cauză⁷, nu există un mod autonom de dobândire și pierdere a cetățeniei europene, aceasta fiind o „cetățenie dincolo de stat” conferită resortisanților statelor membre (dincolo de comunitatea lor politico-etatică). Cetățenia europeană are caracter derivat față de cea a unui stat membru și trebuie înțeleasă ca fiind „interetatică”⁸.

III. Răspunsul Curții la întrebările preliminare

În primul rând, Curtea a fost chemată să răspundă instanței germane dacă dreptul comunitar *se opune* ca un stat membru să retragă cetățenia acordată prin naturalizare unei persoane – cetățenie ce s-a dovedit a fi obținută prin fraudă – în condițiile în care acest lucru ar atrage și pierderea cetățeniei europene (și a drepturilor ce decurg din acesta).

Dispozițiile comunitare aplicabile în cauză sunt art. 17 alin. (1) CE potrivit căruia „este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru” și Declarația nr. 2 privind cetățenia unui stat membru anexată la Actul final al Tratatului privind UE (JO 1992, C191, p. 98) în care se spune că „ori de câte ori Tratatul de instituire a CE face referire la resortisanții statelor membre, problema dacă o persoană are cetățenia unui anumit stat membru este soluționată numai prin referire la legislația națională a statului membru în cauză”.

Deși opiniile exprimate de guvernele care au depus, prin reprezentanți, observații la Curte sunt împărțite, unele susținând că numai statele membre se pot pronunța asupra normelor referitoare la dobândirea și pierderea cetățeniei, iar exercitarea dreptului la liberă circulație de către reclamantul Rottmann, în calitatea sa de cetățean european, nu poate constitui un element de extraneitate, Curtea conchide că, prin pierderea statutului conferit de art. 17 CE și a drepturilor aferente, natura și

⁷ A se vedea Concluziile Avocatului general *M. Poiares Maduro*, în cauza C-135/08, prezentate la 30 septembrie 2009, p. 5.

⁸ *Idem*, p. 4.

consecințele acestui caz intră sub incidența dreptului Uniunii⁹. De aici decurge, după cum am arătat, obligația statelor membre de a respecta dreptul comunitar în materie de cetățenie.

Semnele de întrebare pe care ni le putem ridica și la care Curtea, indirect, a răspuns sunt cele referitoare la posibila încălcare a normelor dreptului internațional public și a dreptului fundamental al persoanei de a avea o cetățenie.

Potrivit principiilor dreptului internațional definirea condițiilor de acordare a cetățeniei intră în competența fiecărui stat. Curtea apreciază însă că nu s-ar aduce atingere acestora prin consacrarea principiului potrivit căruia în privința cetățenilor Uniunii exercitarea acestei competențe să poată fi supusă unui control jurisdicțional efectuat din perspectiva dreptului comunitar (parag. 48).

Curtea găsește că decizia de retragere a naturalizării făcute prin manopere frauduloase corespunde unui interes general de a proteja, pe de o parte, raportul de solidaritate dintre stat și resortisanți și, pe de altă parte, reciprocitatea drepturilor și obligațiilor ce stau la baza legăturii de cetățenie. În susținerea legitimității acestei decizii sunt invocate dispozițiile Convenției internaționale privind reducerea cazurilor de apatridie și ale Convenției Europene asupra cetățeniei. Ambele [art. 8 alin. (2) în prima și art. 7 alin. (1) și (3) în cea de-a doua] conțin dispoziții legate de posibilitatea privării unei persoane de cetățenia obținută prin comportament fraudulos, chiar cu riscul ca aceasta să devină apatrid.

În legătură cu dreptul la cetățenie ca drept fundamental, Curtea reține că, în sensul art. 15 alin. (2) al Declarației universale a drepturilor omului potrivit căruia „nimeni nu poate fi privat de cetățenia sa în mod arbitrar”, nu poate fi considerat un act arbitrar faptul privării de cetățenie a unei persoane ce a obținut-o prin fraudă.

Curtea recomandă totuși instanței germane de trimitere să verifice în cauză respectarea principiului proporționalității în privința consecințelor pe care le atrage asupra reclamantului (și asupra familiei sale) retragerea naturalizării, verificare ce se impune atât din perspectiva dreptului Uniunii, cât și din aceea a dreptului intern. Mai precis, este necesar să se urmărească dacă decizia este justificată în raport cu gravitatea infracțiunii comise, cu timpul scurs între momentul naturalizării și acela al retragerii ei și cu posibilitatea ca reclamantul să redobândească cetățenia de origine.

În același timp, instanța națională este chemată să aprecieze acordarea unui termen rezonabil reclamantului în interiorul căruia acesta să încerce să redobândească cetățenia de origine (austriacă) având în vedere că decizia de naturalizare nu este definitivă.

În final, Curtea conchide (răspunzând la prima întrebare și la prima parte a celei de a doua) că dreptul comunitar nu se opune retragerii de către un stat membru a cetățeniei obținute prin naturalizare dacă aceasta s-a dovedit frauduloasă, dar impune respectarea principiului proporționalității.

⁹ „Statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre” apreciază Curtea în parag. 43 al hotărârii, făcând trimitere la jurisprudența anterioară: Hotărârea *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. P.I-6193, pct. 31, Hotărârea *Baumbast și R.*, C-413/99, Rec. P.I-7091, pct. 82.

La cea de-a doua întrebare Curtea nu răspunde, apreciind că este prematur din moment ce guvernul austriac nu a decis în privința posibilității redobândirii cetățeniei de origine de către reclamant.

IV. În loc de concluzii

Este pentru prima oară când instanța europeană este solicitată să răspundă unor întrebări atât de complexe și de natură a determina consecințe atât de serioase asupra unei persoane.

Observăm că, deși dreptul internațional prin instrumentele adoptate a dorit încurajarea reducerii cazurilor de apatridie și descurajarea creșterii cazurilor de dublă sau multiplă cetățenie, totuși a prevăzut și a autorizat retragerea cetățeniei în caz de fraudă, chiar dacă aceasta implică riscul atragerii condiției de apatrid. Pe de altă parte, cetățenia Uniunii este condiționată de deținerea cetățeniei unui stat membru. Pe plan intern, fiecare stat este îndreptățit să impună anumite limite normelor referitoare la cetățenie, iar retragerea cetățeniei obținute prin fraudă este de natură a asigura loialitatea resortisanților săi.

Prin urmare, statul german este îndreptățit să decidă retragerea naturalizării unei persoane care, de la început, nu a dat dovadă de loialitate față de legile sale.

Nu există nici o certitudine că reclamantul Rottmann va putea redobândi cetățenia austriacă din moment ce legea prevede că „persoana care dobândește o cetățenie străină, la cererea sa (...) pierde cetățenia austriacă, cu excepția cazului în care dreptul de a o păstra i-a fost acordat în mod expres”. Mai mult, din perspectiva aceleiași legi, pierderea unei cetățenii străine dobândite prin naturalizare, indiferent dacă intervine *ex nunc* sau *ex tunc* în ordinea juridică a statului de naturalizare nu atrage automat redobândirea cetățeniei austriece. Practic, cetățenia austriacă ar putea fi obținută numai printr-o decizie administrativă, dar numai în măsura în care ar fi îndeplinite condițiile impuse, printre care, cele legate de săvârșirea unor infracțiuni sunt obstacole evidente¹⁰.

Desigur, judecătorul german, în urma răspunsurilor primite de la Curtea de Justiție va înțelege că dreptul comunitar nu interzice retragerea naturalizării obținute fraudulos și nici nu se va considera obligat să-i acorde un termen de grație reclamantului pentru a încerca redobândirea cetățeniei de origine. Cu toate acestea accentul trebuie să cadă pe aspectele din hotărâre legate de respectarea principiului proporționalității. După cum este cunoscut, principiul proporționalității (art. 5 par. 3 TUE) stabilește anumite limite ale autorităților competente ce le situează la un nivel necesar atingerii scopului urmărit de tratate. Prin urmare, acțiunile acestora, indiferent de natura lor, nu trebuie să treacă dincolo de ceea ce este justificat ca necesar în realizarea obiectivelor stabilite. Ajungând la concluzia că dreptul comunitar este aplicabil, Curtea a decis aplicabilitatea principiului comunitar la nivel național.

Prevederile legii austriece legate de dobândirea cetățeniei sunt, de regulă, aplicabile străinilor care urmăresc dobândirea acesteia. Este adevărat că, în mod artificial, J. Rottmann a devenit străin însă, în cazul său ar trebui totuși să opereze repunerea în situația anterioară.

¹⁰ Art. 10 și urm. din StbG, modificat în martie 2006.

Sanctiunea pierderii cetățeniei pare disproporționată în raport cu faptele săvârșite de reclamantul Rottmann. Practic, instanța germană nici nu specifică faptele pentru care s-a dispus urmărirea penală împotriva reclamantului și, indiferent care ar fi fost acestea, în dreptul intern nu ar fi putut avea drept consecință retragerea cetățeniei.

Exigența proporționalității presupune o armonie între scopul căutat și măsurile adoptate pentru a-l atinge¹¹. CEJ a atașat statutului de cetățean european dreptul de a nu fi discriminat pe motive de naționalitate¹² și a afirmat că „statutul de cetățean european are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, permițând unora dintre aceștia care se găsesc în aceeași situație să obțină în domeniul de aplicare *ratione materiae* al tratatului același tratament juridic”¹³. În virtutea art. 18 al tratatului CE (fostul art. 8 TUE) toți cetățenii au dreptul de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și de măsurile luate pentru punerea sa în aplicare. Recunoașterea de către Curte a efectului direct al acestui articol a condus la consolidarea unei jurisprudențe specifice în materie de cetățenie. De pildă, dreptul de ședere pe teritoriul unui stat poate fi restrâns numai cu titlu excepțional, prin repatriere, în condițiile în care comportamentul persoanei în cauză constituie o amenințare reală, actuală și suficient de gravă pentru a atinge un interes fundamental al societății, dar numai dacă măsura restrictivă avută în vedere garantează realizarea obiectivului pe care-l urmărește cu respectarea principiului proporționalității¹⁴.

Până în prezent, aplicarea principiului proporționalității în domeniul cetățeniei s-a concretizat în controlul condițiilor de rezidență cu accent pe exigențe procedurale și garantarea tratamentului echitabil pentru cetățenii europeni¹⁵. În cazul J. Rottman, Curtea de Justiție a UE îl îndreaptă pe judecătorul național, prin intermediul principiului proporționalității, spre judecata în echitate. Ceea ce ar însemna ca acesta să poată decide, la nivel de principiu, că nicio persoană nu ar putea fi sancționată prin pierderea cetățeniei și, în același timp, a cetățeniei europene?

Ca apatrid, reclamantul ar avea o poziție inferioară chiar unui străin. La intersecția dintre dreptul fundamental natural (deținut ca ființă umană) și cel cetățenesc este paradoxal să constatăm că primul nu conferă suficiente garanții pentru existența socială. „Pierderea statutului politic face ca omul să nu rămână decât om, ceea ce, de multe ori, nu este suficient pentru a fi tratat ca un semen” spunea Hannah Arendt, adăugând: „Fără cetățenie, fără opinii, fără vreun titlu prin care să se identifice (...) nemaleprezentând nimic decât propria sa identitate absolut unică și care (...) lipsită de acțiune asupra acestei lumi își pierde orice semnificație (...)”¹⁶.

¹¹ Concluziile avocatului general D. Ruiz-Jarabo Colomer, în cauza *Stamatelaki*, C-444/05, p. 60.

¹² C-85/96, *Martinez Sala*, p. I-2691.

¹³ C-184/99, cazul *Grzelczyk*, Rec. P.I-6193.

¹⁴ C-33/07, cazul *Jipa*, Rec. P.I-5157.

¹⁵ În acest sens este relevant cazul *Förster* (C-158/07) în care este discutabilă decizia Curții de a menține condiții destul de restrictive pentru studenții comunitari pentru a beneficia de burse de studii în statele de primire, precum și cazul *Collins*, C-138/02.

¹⁶ *Hannah Arendt*, *Originile totalitarismului*, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 397.