

Corneliu-Liviu POPESCU

Neconvenționalitatea și neconstituționalitatea dispozițiilor legale privind retragerea cetățeniei române pe motive vizând siguranța națională sau terorismul

I. Normele legale aplicabile retragerii cetățeniei române pe motive vizând siguranța națională sau terorismul

Retragerea cetățeniei române pe motive care țin de siguranța națională este reglementată, substanțial și procedural, în art. 25 alin. (1) lit. d) și art. 32 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române¹:

„Art. 25. – (1) Cetățenia română se poate retrage persoanei care: [...]

d) este cunoscută ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională. [...]

Art. 32. – (1) Orice autoritate sau persoană care are cunoștință de existența unui motiv pentru retragerea cetățeniei române poate sesiza, în scris, Comisia [pentru Cetățenie – n.a.], având obligația să prezinte dovezile de care dispune.

(2) Președintele Comisiei stabilește, prin rezoluție, termenul la care se va dezbate sesizarea de retragere, dispunând totodată:

a) solicitarea punctului de vedere al autorităților competente cu privire la îndeplinirea condițiilor legale privind retragerea cetățeniei;

b) invitarea persoanei care a formulat sesizarea, precum și a oricărei persoane care ar putea da informații utile soluționării cererii;

c) citarea persoanei în cauză la domiciliul cunoscut sau, dacă acesta nu se cunoaște, prin publicarea citației în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Citarea persoanei are loc cu cel puțin 6 luni înainte de termenul fixat pentru dezbateră sesizării.

(3) La termenul stabilit pentru dezbateră sesizării, Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare retragerii cetățeniei române. Aceasta audiază persoanele citate potrivit alin. (2) lit. b), precum și persoana în cauză. Lipsa persoanei legal citate nu împiedică desfășurarea procedurilor de retragere a cetățeniei române.

(4) În cazul în care constată îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condițiilor legale de retragere a cetățeniei române, Comisia va propune președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, printr-un raport motivat, aprobarea retragerii cetățeniei române sau, după caz, respingerea sesizării.

(5) Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de lege, emite ordinul de retragere a cetățeniei române, respectiv de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei, în cazul în care constată neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege.

¹ Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010), cu modificările și completările ulterioare.

(6) Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei se comunică persoanei în cauză, precum și persoanei care a făcut sesizarea, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

(7) Ordinul poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului de la domiciliul sau, după caz, reședința solicitantului. Dacă solicitantul nu are domiciliul sau reședința în România, ordinul poate fi atacat, în același termen, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului este definitivă și irevocabilă.

(8) Pierderea cetățeniei române prin retragere are loc la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de aprobare a retragerii cetățeniei române”.

Motivele care justifică retragerea cetățeniei, potrivit art. 25 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, sunt terorismul și siguranța națională. Cum însă această lege nu definește niciunul dintre cele două concepte, trebuie făcut apel la definițiile date în dreptul comun al celor două materii.

Siguranța națională și amenințările la adresa siguranței naționale a României sunt definite în art. 1 și art. 3 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României:²

„Art. 1. – Prin siguranța națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român, ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție.

Art. 3. – Constituie amenințări la adresa siguranței 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 sau în orice alt scop neautorizat de lege, precum și divulgarea secretelor de stat sau neglijența în păstrarea 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 ori aducere în stare de neîntreținere 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 ori a reprezentanților altor state sau ai organizațiilor

² Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României (M.Of. nr. 163 din 7 august 1991).

internaționale, a căror protecție trebuie să fie asigurată pe timpul șederii în România, potrivit legii, tratatelor și convențiilor încheiate, precum și practicii internaționale;

h) inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, legionară sau de orice altă natură, 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;

i) actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror 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 vreunora din activitățile enumerate la lit. a) – k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii”.

Se observă că Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României face, prin art. 3 lit. i), din actele teroriste o formă de amenințare la adresa siguranței naționale a României.

Cât privește terorismul, dreptul comun este reprezentat de Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului³, care definește terorismul în art. 1 – 4:

„Art. 1. – Terorismul reprezintă ansamblul de acțiuni și/sau amenințări care prezintă pericol public și afectează securitatea națională, având următoarele caracteristici:

a) sunt săvârșite premeditat de entități teroriste, motivate de concepții și atitudini extremiste, ostile față de alte entități, împotriva cărora acționează prin modalități violente și/sau distructive;

b) au ca scop realizarea unor obiective specifice, de natură politică;

c) vizează factori umani și/sau factori materiali din cadrul autorităților și instituțiilor publice, populației civile sau al oricărui alt segment aparținând acestora;

d) produc stări cu un puternic impact psihologic asupra populației, menit să atragă atenția asupra scopurilor urmărite.

Art. 2. – Faptele săvârșite de entitățile teroriste sunt sancționate potrivit prevederilor prezentei legi, dacă îndeplinesc una dintre următoarele condiții:

a) sunt săvârșite, de regulă, cu violență și produc stări de neliniște, nesiguranță, teamă, panică sau teroare în rândul populației;

b) atentează grav asupra factorilor umani specifici și nespecifici, precum și asupra factorilor materiali;

c) urmăresc realizarea unor obiective specifice, de natură politică, prin determinarea autorităților statului sau a unei organizații internaționale să dispună, să renunțe sau să influențeze luarea unor decizii în favoarea entității teroriste.

Art. 3. – Actele de terorism sunt de natură transnațională, dacă:

a) sunt săvârșite pe teritoriul a cel puțin două state;

³ Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (M.Of. nr. 1161 din 8 decembrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

b) sunt săvârșite pe teritoriul unui stat, dar o parte a planificării, pregătirii, conducerii sau a controlului acestora are loc pe teritoriul altui stat;

c) sunt săvârșite pe teritoriul unui stat, dar implică o entitate teroristă care desfășoară activități pe teritoriul altui stat;

d) sunt săvârșite pe teritoriul unui stat, dar au efecte substanțiale pe teritoriul altui stat.

Art. 4. – În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele înțelesuri:

1. entitate teroristă – persoană, grupare, grup structurat sau organizație care:

a) comite sau participă la acte teroriste;

b) se pregătește să comită acte teroriste;

c) promovează sau încurajează terorismul;

d) sprijină, sub orice formă, terorismul;

2. terorist – persoana care a săvârșit o infracțiune prevăzută de prezenta lege ori intenționează să pregătească, să comită, să faciliteze sau să instige la acte de terorism;

3. grup structurat – un grup care nu este format aleatoriu pentru săvârșirea imediată a unui act terorist, nu presupune un număr constant de membri și nu necesită stabilirea, în prealabil, a rolului acestora sau a unei structuri ierarhice;

4. grupare teroristă – grup structurat mai mare de două persoane, înființat de o anumită perioadă de timp și care acționează concertat pentru comiterea de acte teroriste;

5. organizație teroristă – structură constituită ierarhic, cu ideologie proprie de organizare și acțiune, având reprezentare atât la nivel național, cât și internațional și care, pentru realizarea scopurilor specifice, folosește modalități violente și/sau distructive;

6. conducerea unei entități teroriste – îndrumarea, supravegherea, controlul sau coordonarea activităților unui grup structurat, ale unei grupări sau organizații teroriste;

7. acțiuni teroriste – pregătirea, planificarea, favorizarea, comiterea, conducerea, coordonarea și controlul asupra actului terorist, precum și orice alte activități desfășurate ulterior comiterii acestuia, dacă au legătură cu actul terorist;

8. resurse financiare – fondurile colectate sau realizate, direct ori indirect, precum și conturile aparținând persoanelor fizice sau juridice ori depozitele bancare ale acestora;

9. resurse logistice – bunuri mobile sau imobile, deținute cu orice titlu, mijloace de telecomunicații, mijloace de comunicare în masă standard sau speciale, societăți comerciale, mijloace de îndoctrinare, instruire și antrenament, documente de identitate contrafăcute sau eliberate în baza unor declarații false, elemente de deghizare și mascare, precum și orice alte bunuri;

10. factori umani specifici – persoanele incluse direct în mecanismele funcționale politogene ale entității-țintă, respectiv demnitari, militari, funcționari, precum și reprezentanți ai unor organizații internaționale;

11. factori umani nespecifici – persoanele incluse indirect în mecanismele politogene ale entității-țintă, în general populația civilă;

12. factori materiali – factorii de mediu, culturile agricole și șeptelul, alimentele și alte produse de consum curent, obiectivele de importanță strategică, militare sau cu utilitate militară, facilitățile de infrastructură ale vieții sociale, facilitățile de stat și guvernamentale, sistemele de transport, telecomunicații și informaționale, simbolurile și valorile naționale, precum și bunurile mobile sau imobile ale organizațiilor internaționale;

13. facilități de stat și guvernamentale – mijloacele de transport permanente sau temporare, folosite de reprezentanții unui stat, membrii guvernului, ai autorității legislative sau judec-

torești, funcționarii, angajații unui stat sau ai oricărei alte autorități publice ori ai unei organizații interguvernamentale, în legătură cu actele lor oficiale;

14. obiective de importanță strategică – obiectivele forțelor armate sau cele de importanță deosebită pentru apărarea țării, activitatea statului, economie, cultură și artă, localurile misiunilor diplomatice sau ale unor organizații internaționale, precum și facilitățile de infrastructură sau locurile de utilitate publică;

15. loc de utilitate publică – acea parte a unei clădiri, teren, stradă, cale navigabilă, loc comercial, de afaceri, cultural-sportiv, istoric, educațional, religios, de recreere, precum și orice alt loc care este accesibil publicului;

16. facilități de infrastructură – utilitatea publică sau privată care asigură sau distribuie servicii în beneficiul populației, precum: apă și canalizare, energie, combustibil, comunicații, servicii bancare și servicii medicale, rețele de telecomunicații și informaționale;

17. sistem de transport – toate facilitățile, mijloacele de transport și instrumentele publice sau private, folosite în sau pentru serviciile publice, pentru transportul de persoane sau de mărfuri;

18. criza teroristă – situația de fapt creată anterior sau în urma săvârșirii unui atac terorist, prin care:

a) sunt întrerupte sau afectate grav o serie de activități economice, sociale, politice sau de altă natură;

b) sunt puși în pericol factori umani, specifici și nespecifici, sau factori materiali importanți;

c) siguranța populației sau a unei colectivități este expusă la riscuri majore;

d) este necesar a se acționa prin măsuri defensive ori ofensive pentru înlăturarea amenințărilor generate de situația de fapt creată;

19. profit al entității teroriste – orice bun care reprezintă, parțial sau total, direct ori indirect, un beneficiu obținut în urma săvârșirii actelor teroriste sau a desfășurării unor activități conexe terorismului;

20. intervenție antiteroristă – ansamblul măsurilor defensive realizate anterior producerii unor atacuri teroriste iminente, folosite pentru reducerea vulnerabilității factorilor umani, specifici și nespecifici, și a factorilor materiali;

21. intervenție contrateroristă – ansamblul măsurilor ofensive realizate în scopul capturării sau anihilării teroriștilor, eliberării ostaticilor și restabilirii ordinii legale, în cazul desfășurării ori producerii unui atac terorist⁷.

Actele care constituie amenințări la adresa siguranței naționale a României și actele de terorism sunt incriminate, ele constituind infracțiuni potrivit art. 155-173 C.pen., art. 19 din Legea nr. 51/1995 privind siguranța națională a României și art. 32-39 din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului.

Trebuie precizat că, potrivit art. 5 (*Cetățenia*) alin. (2) din Constituție⁴ și al art. 25 alin. (2) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, cetățenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naștere. Prin urmare, instituția juridică a retragerii cetățeniei se aplică exclusiv cetățenilor români care au dobândit cetățenia română în orice alt mod decât prin naștere.

⁴ Constituția României, republicată (M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003).

II. Cadrul general privind convenționalitatea și constituționalitatea normelor legale referitoare la retragerea cetățeniei române pe motive vizând siguranța națională sau terorismul

Cu caracter de principiu, orice lege internă trebuie să fie conformă atât Constituției, cât și tratatelor internaționale în materia drepturilor omului la care România este parte (în concret, analiza noastră se va limita Convenția europeană a drepturilor omului).

Exigența constituționalității legilor decurge din dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, conform cărora respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie:

Art. 1 – Statul român:

„(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Cât privește necesitatea convenționalității legilor, ea rezultă din dispozițiile art. 20 din Constituție, care instituie, în dreptul intern român, forța supra-legislativă și valoarea interpretativă constituțională a tratatelor internaționale la care România este parte:

„Art. 20 –Tratatele internaționale privind drepturile omului:

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”.

Pentru Convenția europeană a drepturilor omului, sistemul juridic de protecție a drepturilor omului creat de aceasta este unul mixt, care îmbină elementele dreptului romano-germanic (bazat pe legea scrisă, pe codificare, în concret fiind vorba de textul Convenției europene a drepturilor omului) cu cele ale dreptului anglo-saxon (unde principala sursă a dreptului pozitiv este jurisprudența, în concret jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului). În temeiul principiului solidarității, Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului constituie două surse cu valoare egală, care fac corp comun, alcătuind un bloc de convenționalitate. Textul convențional nu poate fi interpretat și aplicat decât în lumina jurisprudenței în materie.

Astfel, conform parag. 3 al Rezoluției Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1126 (2000) – Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.⁵

„Conform principiului solidarității, jurisprudența Curții face parte integrantă din Convenție, așa încât caracterul juridic obligatoriu al Convenției este extins *erga omnes* (la toate celelalte părți). Rezultă că statele contractante trebuie nu doar să execute hotărârile pronunțate de Curte în litigiile în care sunt părți, ci de asemenea să țină seama de eventualele incidente pe care le pot avea hotărârile pronunțate în alte cauze asupra propriilor lor sisteme și practici juridice”.

Similar, parag. 4 al Rezoluției Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1726 (2010) – Punerea în aplicare efectivă a Convenției europene a drepturilor omului: procesul Interlaken⁶ face vorbire de: „autoritatea de lucru interpretat (*res interpretata*) a jurisprudenței Curții”.

⁵ Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1126 (2000) – Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, dezbătută și adoptată la 28 septembrie 2000, la a 30-a ședință.

Integrarea, în dreptul intern român, a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, pe același plan cu normele Convenției europene a drepturilor omului, a fost statuată, cu valoare de principiu, atât de Curtea Constituțională, cât și de Înalta Curte de Casație și Justiție.

Astfel, jurisdicția constituțională⁷, în cadrul controlului constituționalității unei legi, a raportat norma legală criticată la o dispoziție constituțională, pe care a interpretat-o, pe baza art. 20 din Constituție, în lumina Convenției europene a drepturilor omului. Apoi, instanța de contencios constituțional a apreciat că nu poate face o interpretare proprie a normei convenționale, ci trebuie să respecte interpretarea făcută de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, deoarece interpretarea jurisdicției europene se impune:

„Dacă, atât timp cât România nu a fost membră a Consiliului Europei și nu a aderat la Convenția europeană a drepturilor omului, interpretarea art. 8 al Convenției, prin deciziile de speță ale Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg, nu au avut nicio relevanță pentru legislația și jurisprudența română, după intrarea României în Consiliul Europei și după aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului (Legea nr. 30/1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 31 mai 1994) datele problemei s-au schimbat fundamental”. La această schimbare obligă însăși Constituția României, care în art. 20 alin. (1) precizează că dispozițiile sale, în materia drepturilor și libertăților cetățenilor, vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, or, Convenția europeană a drepturilor omului, începând cu data de 31 mai 1994, a devenit un atare tratat. Mai mult, în alin. (2) al art. 20 din Constituție se consacră principiul priorității normei de drept internațional: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale”.

Se observă, din cele de mai sus, că între art. 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, așa cum este acesta interpretat de Curtea europeană a drepturilor omului de la Strasbourg, și art. 200 alin. (1) C.pen. român există o atare neconcordanță, care obligă Curtea Constituțională a României la o decizie corespunzătoare. Înlăturarea conflictului dintre legea penală internă și textul Convenției europene a drepturilor Omului, așa cum este acest text interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor omului, conduce la admiterea, în parte, a excepției de neconstituționalitate privind art. 200 alin. (1) C.pen.

Admiterea excepției, spre a stabili concordanța dintre legea penală română și norma internațională, nu este posibilă însă decât prin stabilirea unei corelații între interpretarea art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului și cea a art. 26 din Constituția României, interpretarea instanței de contencios european, în virtutea principiului subsidiarității, impunându-se și față de instanța de contencios constituțional național⁸.

⁶ Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1726 (2010) – Punerea în aplicare efectivă a Convenției europene a drepturilor omului: procesul Interlaken, dezbătută și adoptată la 29 aprilie 2010, la a 29-a ședință.

⁷ Curtea Constituțională, Decizia nr. 81 din 15 iulie 1994, definitivă prin Decizia nr. 136 din 7 decembrie 1994 (ambele publicate în M.Of. nr. 14 din 25 ianuarie 1995).

⁸ Arătăm că întemeierea Curții Constituționale pe principiul subsidiarității este eronată, în realitate fiind vorba de principiul solidarității.

La rândul său, jurisdicția judiciară supremă⁹ face vorbire, cu caracter de principiu, de „precedente de interpretare ale Curții Europene a Drepturilor Omului” și de faptul că normele conținute în Convenția europeană a drepturilor omului „sunt obligatorii în sensul interpretării făcute prin deciziile” Curții Europene a Drepturilor Omului. Or, trăsătura caracteristică a unui precedent judiciar este tocmai caracterul său obligatoriu, deci normele convenționale sunt obligatorii în sensul interpretării date de instanța europeană.

Procedural, există două căi pentru verificarea convenționalității unei legi: controlul direct de convenționalitate și controlul indirect de convenționalitate (pe calea controlului de constituționalitate).

Controlul de convenționalitate este de competența oricărei autorități publice și a oricărei jurisdicții care aplică legea, deoarece aplicarea legii presupune și stabilirea normei aplicabile, în cazul unui conflict de norme. Dat fiind dreptul de liber acces la justiție, garantat de art. 21 (*Accesul liber la justiție*) alin. (1) și (2) din Constituție, în cele din urmă controlul de convenționalitate se exercită de judecătorul judiciar, deci de instanțele judecătorești. Excepția de neconvenționalitate este o chestiune prealabilă, de competența însuși a judecătorului fondului litigiului. În cazul admiterii acesteia, legea este inaplicabilă cauzei, efectele producându-se numai *inter partes*.

Pe de altă parte, în cadrul controlului de constituționalitate a legii, exercitat în regim de monopol de Curtea Constituțională, ca jurisdicție de atribuție (specială și specializată), în temeiul art. 142 (*Structura* [Curții Constituționale – n.a.] alin. (1) și art. 146 (*Atribuții* [ale Curții Constituționale – n.a.] din Constituție, atunci când se invocă violarea unei norme constituționale privind drepturile omului, aceasta din urmă nu poate fi interpretată izolat, ci, conform art. 20 din Constituție și al jurisprudenței constituționale și judiciare supreme, în lumina normelor internaționale convenționale și jurisprudențiale în materia drepturilor omului obligatorii pentru România. În cadrul controlului de constituționalitate se realizează astfel, în mod indirect, și un control de convenționalitate.

Excepția de neconstituționalitate este o chestiune prejudicială, obligând judecătorul fondului litigiului în cadrul căreia a fost ridicată să o trimită spre competență soluționare judecătorului constituțional. Excepția de neconstituționalitate trebuie să îndeplinească toate condițiile de admisibilitate stabilite de art. 146 lit. d) din Constituție, de art. 29 alin. (1)-(3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale¹⁰ și de jurisprudența Curții Constituționale¹¹, adică: să privească o lege sau o ordonanță sau o dispoziție dintr-o lege sau o ordonanță; textul criticat să nu fi fost declarat anterior neconstituțional printr-o decizie a Curții Constituționale; textul criticat să aibă legătură cu soluționarea cauzei; excepția să fie ridicată în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția să fie ridicată de una dintre părțile procesului, de procuror sau de instanță din oficiu; excepția să fie formulată în scris; excepția să fie motivată.

Înainte de modificarea sa prin Legea nr. 177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură

⁹ Curtea Supremă de Justiție, Completul de 9 judecători, Decizia nr. 102 din 19 iunie 2003, nepublicată.

¹⁰ Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

¹¹ E.g.: Curtea Constituțională, Decizia nr. 1359 din 21 octombrie 2010 (M.Of. nr. 822 din 9 decembrie 2010); Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011 (M.Of. nr. 549 din 3 august 2011).

civilă și a Codului de procedură penală al României¹², Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale stabilea, prin alin. (5) al art. 29, că: „Pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecata cauzei se suspendă”. Prin Legea nr. 177/2010, art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 a fost abrogat. Aceasta nu înseamnă că în prezent instanța judecătorească ori tribunalul arbitral comercial nu poate suspenda judecarea cauzei în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, ci doar că suspendarea nu mai este obligatorie, fiind lăsată la aprecierea judecătorului. Dacă acesta apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată și că soluția pe care ar urma să o pronunțe ar fi clar influențată de declararea neconstituționalității textului legal criticat, judecătorul fondului poate decide suspendarea judecării cauzei, în temeiul art. 413 alin. (1) pct. 1 C.proc.civ.¹³ (ca suspendare voluntară, când dezlegarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecări), dispoziție care, prin valoarea sa de drept comun, este aplicabilă inclusiv în procesele penale, potrivit art. 2 alin. (2) C.proc.civ. (care face din procedura civilă dreptul comun în toate procedurile jurisdicționale).

În litigiile de contencios administrativ în care s-ar contesta legalitatea ordinelor de retragere a cetățeniei române, dacă s-ar ridica excepții privind neconstituționalitatea normelor legale în materie, apreciem că gravitatea problemei de drept ridicate și miza cauzei pentru reclamant ar justifica suspendarea voluntară a procesului de contencios administrativ, până la soluționarea excepției de neconstituționalitate. Evident însă, pentru ca protecția drepturilor reclamantului să fie reală și efectivă, suspendarea judecării cauzei ar fi utilă doar dacă, anterior, la cererea reclamantului, instanța a dispus suspendarea executării ordinului de retragere a cetățeniei române până la soluționarea cauzei, ceea ce, de asemenea, din importanța cauzei pentru reclamant, apare a fi în principiu justificat.

Deciziile Curții Constituționale, în temeiul art. 147 (*Deciziile Curții Constituționale*) alin. (4) din Constituție și al jurisprudenței Curții Constituționale¹⁴, sunt obligatorii *erga omnes*, inclusiv în ceea ce privește considerentele, se publică în *Monitorul Oficial al României* și au putere numai pentru viitor.

Astfel, rezultă că, în procedura retragerii cetățeniei române pentru motive care țin de siguranța națională sau de terorism, structurile statului cu atribuții în domeniul siguranței naționale și combaterii terorismului, Ministerul Public, Autoritatea Națională pentru Cetățenie, instanțele judecătorești de contencios administrativ, Curtea Constituțională, orice alte autorități implicate trebuie să respecte atât Constituția, cât și Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

¹² Legea nr. 177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României (M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010).

¹³ Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 545 din 3 august 2012), cu modificările și completările ulterioare.

¹⁴ E.g.: Curtea Constituțională, Decizia Plenumului nr. 1 din 17 ianuarie 1995 (M.Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995); Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012 (M.Of. nr. 90 din 3 februarie 2012).

III. Natura „penală” în sens european autonom a măsurii retragerii cetățeniei române pe motive vizând siguranța națională sau terorismul

Art. 6 (*Dreptul la un proces echitabil*) și art. 7 (*Nicio pedeapsă fără lege*) din Convenția europeană a drepturilor omului au în vedere (sub aspectul care ne interesează) noțiunea de (proces) „penal”, respectiv de „infracțiune”, cele două fiind sinonime¹⁵ și având caracterul unor noțiuni europene autonome.

Noțiunile europene autonome sunt noțiuni juridice, utilizate de Convenția europeană a drepturilor omului, al căror sens este identificat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, fiind vorba de un sens propriu Convenției (un sens european), fără a coincide neapărat cu sensul pe care legislațiile naționale ale statelor părți la Convenție îl pot da, la nivel intern, aceluiași noțiuni juridice. Existența sensului propriu, european autonom, al acestor noțiuni asigură unitatea de interpretare și aplicare a Convenției, care nu poate avea sensuri diferite pentru fiecare stat parte, conform legislațiilor naționale proprii.

În mod constant și de mult timp, jurisdicția europeană a apreciat că noțiunea de „penal” sau „infracțiune”, în sensul art. 6 și art. 7 din Convenție, ca noțiuni europene autonome, au o sferă mai largă decât termenii sinonimi din legislațiile naționale ale statelor părți, pentru a împiedica fraudă la lege, în sensul că, printr-o depenalizare doar formală, represiunea anumitor fapte s-ar face fără respectarea drepturilor consacrate de cele două norme convenționale, care nu ar mai fi aplicabile, ceea ce nu poate fi acceptat¹⁶.

Pentru a califica o materie drept „penală” în sens european autonom, trei criterii trebuie avute în vedere: calificarea dată de dreptul național (tot ceea ce este penal în sens național este penal și în sens european autonom); natura faptei reproșate acuzatului; natura și severitatea sancțiunii pe care o riscă acuzatul¹⁷. Sub aspectul ultimelor două criterii, trebuie verificate atât sfera de generalitate a sancțiunii (dacă nu poartă doar asupra unui grup dispunând de un statut special – caz în care poate avea natură disciplinară, iar nu penală), cât și existența naturii preventive și punitive a sancțiunii (care este specifică domeniului penal)¹⁸.

Criteriile sunt alternative, iar nu cumulative¹⁹, ceea ce înseamnă că o faptă care nu este „penală” potrivit dreptului intern (deci, care nu se încadrează în primul criteriu) poate fi calificată drept „penală” în sens european autonom (cu consecința aplicabilității art. 6 și art. 7 din Convenție), dacă satisface unul din celelalte două criterii.

Utilizând această grilă jurisprudțială, constatăm că retragerea cetățeniei române nu are caracter penal în dreptul intern român, deci primul criteriu nu este îndeplinit. Rămâne însă a se verifica satisfacerea unuia din celelalte două criterii alternative, un eventual răspuns pozitiv determinând calificarea materiei ca fiind „penale” în sens european autonom.

¹⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 25 august 1987, Cauza *Lutz c. Germania*, Cererea nr. 9912/82.

¹⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 8 iunie 1976 (principal), Cauza *Engel și alții c. Olanda*, cererile nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 și 5370/72.

¹⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 februarie 1984 (principal), Cauza *Öztürk c. Germania*, Cererea nr. 8544/79.

¹⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 23 iulie 2002, Cauza *Janosevic c. Suedia*, Cererea nr. 34619/97.

¹⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 24 septembrie 1997, Cauza *Garyfallou AEBE c. Grecia*, Cererea nr. 18996/91.

Sub aspectul naturii și gravității faptelor reproșate persoanei față de care se dispune retragerea cetățeniei române pe motivul siguranței naționale sau terorismului, constatăm că este vorba de fapte extrem de grave, fie de terorism, fie de lezare a siguranței naționale. Mai mult, toate aceste fapte sunt calificate de dreptul intern drept infracțiuni.

Din perspectiva naturii și asprimii sancțiunii, retragerea cetățeniei pe motiv de siguranță națională sau de terorism reprezintă în mod clar o sancțiune, adică o consecință negativă a unui comportament ilegal. Sancțiunea nu se aplică unui grup determinat dispunând de un statut special, deci nu are natură disciplinară. Mai mult, sancțiunea are, clar, un caracter punitiv, represiv, disuasiv.

Prin urmare, atât criteriul naturii și gravității faptei, cât și natura și asprimea sancțiunii fac din retragerea cetățeniei pentru motive de siguranță națională sau de terorism o sancțiune cu caracter „*penal*” în sens european autonom, cu consecința aplicabilității art. 6 și art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului.

IV. Previzibilitatea legii și legalitatea penală

Noțiunea de „*lege*” este, la rândul ei, o noțiune europeană autonomă. Ea privește orice sursă a dreptului pozitiv național, acceptată de fiecare sistem juridic național în parte (spre exemplu, actele normative și jurisprudența). Pentru a putea fi calificată drept „*lege*”, o sursă a dreptului pozitiv național trebuie să satisfacă exigențele calitative de accesibilitate și previzibilitate²⁰.

În materie penală, art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului, consacrand principiul legalității, reclamă ca infracțiunea să fie în mod clar definită de lege. Justițiabilul trebuie să poată cunoaște, pornind de la text și făcând apel și la jurisprudența pertinentă, ce acte și omisiuni angajează răspunderea sa penală²¹.

Garanțiile consacrate de art. 7 din Convenție reprezintă un element esențial al preeminenței dreptului și ocupă un loc primordial în sistemul de protecție a drepturilor omului instituit de Convenția europeană a drepturilor omului²².

Întrucât am demonstrat deja că retragerea cetățeniei române, pe motive de siguranță națională sau terorism, reprezintă o sancțiune „*penală*” pentru săvârșirea unei „*infracțiuni*” (în sensul european autonom al acestor două noțiuni sinonime), rezultă că art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului este aplicabil, așa încât definirea faptei ilicite („*infracțiunii*”) care atrage aplicarea acestei sancțiuni „*penale*” trebuie să fie făcută într-o „*lege*” previzibilă, clară.

Or, în opinia noastră, atât art. 25 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, cât și art. 3 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României nu sunt clare și previzibile, ci sunt redactate într-un mod extrem de larg și de vag, lăsând loc la multiple interpretări și abuzuri.

Inter alia, prima lege [în art. 25 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 21/1991] are în vedere existența de „legături cu grupări teroriste”, iar a doua în [art. 3 lit. (l) din Legea nr. 51/1991]

²⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 noiembrie 1995, Cauza *S.W. c. Regatul Unit*, Cererea nr. 20166/92.

²¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 25 mai 1993, Cauza *Kokkinakis c. Grecia*, Cererea nr. 14307/88.

²² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 noiembrie 1995, Cauza *C.R. c. Regatul Unit*, Cererea nr. 20190/92.

„sprijinirea sub orice formă” a organizațiilor sau grupărilor care desfășoară activități ce reprezintă amenințări la adresa siguranței naționale a României.

Trebuie subliniat că aceste norme juridice nu sunt norme juridice penale incriminatorii, în sensul dreptului național, așa încât interpretarea lor nu se face potrivit principiilor aplicabile dreptului penal național.

Așa fiind, este perfect posibil ca un cetățean român să aibă legături cu mai multe persoane, fără să știe în vreun fel că respectivele persoane alcătuiesc o grupare teroristă sau o organizație sau grupare ce desfășoară activități reprezentând amenințări la adresa siguranței naționale a României. Nicio asemenea condiționare nu este prevăzută în text, în sensul că ar putea fi vorba de un motiv de retragere a cetățeniei române numai cazul în care persoana ar cunoaște existența grupului sau organizației, a caracterului terorist sau contrar siguranței naționale a activităților desfășurate sau pregătite, și că legăturile ar semnifica un sprijin pentru desfășurarea activităților teroriste ori a altor activități contrare siguranței naționale a României.

În absența unor asemenea detalieri clare în lege, este perfect posibil să se regăsească în ipoteza normei juridice situații precum: un proprietar al unei locuințe, care închiriază imobilul mai multor persoane, fără să știe că respectivii chiriași alcătuiesc o grupare teroristă sau contra siguranței naționale și că acolo își pregătesc acțiunile; un șofer al unui microbuz închiriat de membrii unei asemenea grupări, care îi transportă pe aceștia la locul unde vor desfășura activități teroriste sau contrare siguranței naționale, fără să aibă cunoștință despre aceasta; un medic care acordă asistență medicală în spital mai multor persoane, rănite în timpul fabricării unui dispozitiv exploziv.

Astfel, efectuarea câtorva fotografii, lista telefoanelor (fără conținutul lor) etc. pot constitui probe suficiente ale „legăturilor” sau „sprijinirii” unor persoane, fără a se proba însă în vreun fel că persoana în cauză cunoaște existența grupului infracțional și caracterul ilicit al activităților acestuia.

În opinia noastră, caracterul extrem de vag, de imprecis al unora din textele aplicabile, care justifică retragerea cetățeniei române, poate da naștere evident arbitrariului și abuzurilor, legea nefiind clară și, prin urmare, nesatisfăcând una din condițiile calitative impuse în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Acest lucru contravine atât principiului legalității penale, consacrat de art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului, cât și principiilor statului de drept și legalității, figurând în art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

În concluzie, art. 25 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române și art. 3 lit. l) din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României sunt neconvenționale – violând art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului –, precum și neconstituționale – contravenind art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, interpretate, conform art. 20, în lumina respectivelor norme din Convenția europeană a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

V. Caracterul judiciar al aplicării sancțiunii

Conform art. 32 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, retragerea cetățeniei române pentru motive care țin de siguranța națională sau de terorism parcurge următoarele etape:

- sesizarea în scris a Comisiei pentru cetățenie, de orice autoritate sau persoană care are cunoștință de existența acestui motiv de retragere a cetățeniei române, însoțită de dovezile de

care dispune; prin natura competenței lor, de regulă generală, dispun de asemenea informații și dovezi structurile statului specializate în domeniul siguranței naționale, Ministerul Public (în principal Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism) și instanțele judecătorești (care judecă infracțiuni privind siguranța națională și terorismul);

- dezbateră sesizării de retragere a cetățeniei române, după citirea cetățeanului în cauză, solicitarea punctului de vedere al autorității competente și invitarea persoanei care a făcut sesizarea și a oricăror alte persoane care ar putea da informații utile; cetățeanul citat și persoanele invitate, dacă se prezintă, sunt audiate;

- adoptarea unui raport motivat de Comisia pentru cetățenie, în care se propune aprobarea sau respingerea sesizării de retragere a cetățeniei române;

- emiterea, de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, a ordinului de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei;

- comunicarea ordinului emis de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie către persoana în cauză;

- dreptul persoanei căreia i s-a retras cetățenia română de a sesiza instanța de contencios administrativ, cu o acțiune în anularea ordinului.

Cât privește natura juridică a autorităților implicate în procedura retragerii cetățeniei române, atât Comisia pentru cetățenie, cât și Autoritatea Națională pentru Cetățenie sunt autorități administrative, făcând parte din administrația ministerială.

Astfel, conform art. 1 alin. (1), art. 8 alin. (1) și (2) și art. 12 alin. (3) din O.U.G. nr. 5/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie²³, aceasta este o instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Ministerului Justiției, fiind condusă de un președinte cu rang de secretar de stat, numit și eliberat din funcție prin decizie a Primului ministru, iar personalul său este format din magistrați asimilați, din funcționari publici și funcționari publici cu statut special, salariați (personal contractual) și personal din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Afacerilor Interne (care pot fi inclusiv cadre militare). Prin urmare, ne găsim în prezența unei autorități administrative, conduse de un demnitar numit de șeful Guvernului, al cărei președinte este subordonat ministrului justiției și al cărei personal este reprezentat de agenți ai statului, aflați în raporturi de subordonare ierarhică față de președintele acestei autorități.

La rândul său, potrivit art. 14 alin. (1), (3) și (4) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române și art. 3 din O.U.G. nr. 5/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie, Comisia pentru cetățenie funcționează în cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, ca entitate fără personalitate juridică. Ea este formată din președinte și 20 de membri, toți numiți și revocați din funcție prin ordin al ministrului justiției și sunt membri ai personalului din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie. Rezultă că această Comisie pentru cetățenie este tot o autoritate administrativă, membrii săi fiind agenți ai statului, subordonați ierarhic președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie.

Din punct de vedere procedural, art. 14 alin. (4) și (5) raportat la art. 32 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române dispune că ședințele Comisiei pentru cetățenie se desfășoară în prezența a cel puțin 3 membri, fiind prezidate de președinte sau de un membru desemnat de acesta, că raportul privind îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor pentru retragerea cetățeniei române se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, în caz de paritate votul

²³ O.U.G. nr. 5/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie (M.Of. nr. 93 din 10 februarie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

președintelui sau înlocuitorului fiind decisiv. Prin urmare, în ședința Comisiei pentru cetățenie în care se dezbate sesizarea de retragere a cetățeniei, sunt audiați cel în cauză și alte persoane și în urma căreia se adoptă raportul motivat prin care se propune retragerea sau respingerea sesizării de retragere a cetățeniei române necesită un cvorum de 3 persoane (din 21) și o majoritate (minimă) de vot de 2 persoane (raportată la cvorum).

De asemenea, art. 9 alin. (3) teza a II-a din O.U.G. nr. 5/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie prevede că atribuția președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de a emite ordinul pentru retragerea cetățeniei române (ca și pentru acordarea, redobândirea sau renunțarea la cetățenia română) nu poate fi delegată.

În concluzie, decizia de retragere a cetățeniei române se dezbate de un organ administrativ, format din agenți ai statului subordonați ierarhic, cu un cvorum de 3 membri și o majoritate minimă de vot de 2 membri și se ia de un demnitar al administrației ministeriale, subordonat ministrului justiției și în subordinea căruia se află membrii organului care a făcut propunerea. Ambele organe implicate în luarea deciziei de retragere a cetățeniei române (Comisia pentru cetățenie și Agenția Națională pentru Cetățenie, prin președintele său) sunt autorități administrative, iar nu instanțe judecătorești, în sensul art. 126 („*Instanțele judecătorești*”) din Constituție și al art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului consacră dreptul oricărei persoane acuzate de săvârșirea unei infracțiuni de a fi judecată de o instanță independentă, imparțială și stabilită prin lege. Altfel spus, în principiu, sancțiunile „*penale*”, în sens european autonom, nu pot fi aplicate decât de o instanță de judecată, iar nu de o autoritate administrativă.

Este adevărat că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului²⁴ a acceptat posibilitatea aplicării unei sancțiuni penale de o autoritate administrativă, iar nu de o instanță independentă și imparțială, în scopul scăderii încărcării instanțelor, dar cu respectarea a două condiții cumulative: să fie vorba de infracțiuni lejere, care nu duc la o indemnitate personală pentru autorul lor (cum sunt cele la regimul circulației rutiere); să existe posibilitatea contestării măsurii de persoana sancționată la o instanță independentă și imparțială.

Or, conform dispozițiilor exprese ale legii române, retragerea cetățeniei române se dispune pentru fapte legate de terorism sau care constituie alte amenințări la adresa siguranței naționale a României. Ne găsim în prezența unor fapte extrem de grave vizate de legiuitorul național, iar sancțiunea retragerii cetățeniei române este personală și infamantă.

Pe cale de concluzie, o asemenea sancțiune „*penală*” în sens european autonom nu poate fi aplicată de autorități administrative, ci numai de o instanță judecătorească, independentă și imparțială, satisfăcând exigențele art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Acest lucru nu se întâmplă însă, retragerea cetățeniei române, pe motive ținând de terorism sau de siguranța națională, fiind de competența unei autorități administrative, conform art. 32 alin. (5) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, simpla posibilitate ulterioară de acțiune în justiție nefiind suficientă.

Cu atât mai puțin, nu este de acceptat faptul ca ordinul de retragere a cetățeniei române să producă efecte chiar de la data emiterii lui, așa cum dispune art. 32 alin. (8) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, adică înainte de comunicarea lui către persoana vizată și de posibilitatea pentru aceasta de a introduce o acțiune în anulare împotriva lui, precum și de

²⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Lutz*, supracit.

posibilitatea de a cere instanței de contencios administrativ competente suspendarea executării actului administrativ, potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ²⁵.

Intrarea în vigoare a ordinului de retragere a cetățeniei române chiar pe data emiterii lui, adică înainte de comunicarea sa către persoana vizată, derogă de la dreptul comun în materie. În acest mod, persoana interesată poate suferi consecințe grave și chiar definitive înainte de a cunoaște existența actului, de a-l putea ataca și de a putea cere suspendarea lui. Spre exemplu, dacă emiterea ordinului de retragere a cetățeniei române are loc când persoana este în străinătate, aceasta, la întoarcerea în țară, va afla de la poliția de frontieră că i s-a retras cetățenia română și, cu această ocazie, i se poate refuza intrarea pe teritoriul țării. Facem precizarea că, potrivit art. 3 („*Interzicerea expulzării cetățenilor*”) parag. 2 din Protocolul adițional nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului, numai cetățenii au dreptul să intre pe teritoriul statului lor de cetățenie, în timp ce străinilor sau apatrizilor intrarea le poate fi refuzată.

Diferența de tratament față de dreptul comun, adică intrarea în vigoare a actului administrativ de retragere a cetățeniei române chiar înainte de comunicarea sa și, deci, de posibilitatea de a fi atacat și de a se cere suspendarea lui, este complet nejustificată, are caracter arbitrar și încalcă principiile legalității și ale statului de drept.

În concluzie, art. 32 alin. (5) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române este neconvențional – violând art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului –, iar art. 32 alin. (8) este neconstituțional – contravenind art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

VI. Caracterul echitabil al procesului, egalitatea de arme, drepturile apărării și accesul la dosar

Procedura luării măsurii retragerii cetățeniei române, care are natură „*penală*” în sens european autonom, pune mai multe probleme pe terenul art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului: legalitatea strângerii informațiilor pertinente, egalitatea de arme, drepturile apărării și accesul la probe, toate punând în discuție caracterul echitabil al procesului.

Primo, fapta care justifică retragerea cetățeniei române este una prin care se aduce atingere siguranței naționale a României sau una privind terorismul. Amintim că, potrivit art. 3 lit. i) din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, activitățile privind terorismul reprezintă una din formele de atingere adusă siguranței naționale a României.

De asemenea, conform legislației naționale (Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului și Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații²⁶), principalul organ de stat cu atribuții în apărarea siguranței naționale a României și în combaterea terorismului este Serviciul Român de Informații.

Art. 2 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații prevede că: „Serviciul Român de Informații organizează și execută activități pentru culegerea, verificarea și valorificarea informațiilor necesare cunoașterii, prevenirii și

²⁵ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

²⁶ Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (M.Of. nr. 33 din 3 martie 1992), cu modificările și completările ulterioare.

contracării oricăror acțiuni care constituie, potrivit legii, amenințări la adresa siguranței naționale a României”.

Obținerea, verificarea, prelucrarea și stocarea informațiilor privitoare la siguranța națională, de Serviciul Român de Informații, sunt permise de art. 8 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații.

Aceste informații sunt folosite, în condițiile art. 32 alin. (1) și alin. (2) lit. a) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, de Comisia pentru cetățenie și de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, în luarea deciziei de retragere a cetățeniei române pe motive ce țin de siguranța națională, inclusiv de terorism.

Or, Curtea Europeană a Drepturilor Omului²⁷ a constatat punctual și exact că dispozițiile art. 8 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații nu fixează nicio limită care trebuie respectată de Serviciul Român de Informații în exercitarea acestor prerogative privind informațiile referitoare la siguranța națională. Textul nu definește nici natura informațiilor, nici categoriile de persoane susceptibile să facă obiectul măsurilor de supraveghere și de strângere de informații, nici împrejurările în care pot fi luate aceste măsuri, nici procedura de urmat. Mai mult, deși art. 2 din aceeași lege abilitază autoritățile competente să autorizeze ingerințele necesare în scopul prevenirii și contracării amenințărilor pentru siguranța națională, motivul acestor ingerințe nu este definit cu suficientă precizie. În consecință, sistemul român de colectare și arhivare a informațiilor nu asigură garanții privind respectarea valorilor societății democratice și preeminenței dreptului, neprevăzând nicio procedură de control, în timpul sau după luarea măsurilor. Legea internă nu indică deci, cu suficientă claritate, întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul siguranței naționale, nesatisfăcând exigența calitativă a previzibilității pentru a putea fi calificată drept „lege” în sensul european autonom.

Cu această motivare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat violarea art. 8 (*Dreptul la respectarea vieții private și de familie*) din Convenția europeană a drepturilor omului.

Secundo, modul în care persoana vizată de solicitarea de retragere a cetățeniei române are acces la probele în acuzare, se poate apăra și beneficiază de un proces echitabil este aproape complet ignorat sub aspectul reglementării de dreptul român aplicabil, ceea ce naște posibilitatea unor grave abuzuri.

Procedura retragerii cetățeniei române parcurge o fază administrativă (proponerea și luarea deciziei) și o fază judiciară (contestarea judiciară a deciziei).

Așa cum am arătat, procedura administrativă este de competența Comisiei pentru cetățenie (care face o propunere) și a președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie (care ia decizia de retragere a cetățeniei române).

Există unele elemente jurisdicționale ale acestei proceduri administrative, în fața Comisiei pentru cetățenie, prevăzute de art. 14 și art. 32 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române: persoana față de care se solicită luarea măsurii retragerii cetățeniei române este citată; această persoană are dreptul să participe la lucrările Comisiei pentru cetățenie; această persoană, precum și persoana care a formulat sesizarea și celelalte persoane invitate, sunt audiate, procedura având caracter oral și contradictoriu; soluția se adoptă prin vot; soluția este motivată.

²⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 4 mai 2000, Cauza *Rotaru c. România*, Cererea nr. 28341/95.

Totuși, din aceleași texte rezultă că procedura nu poate fi, în realitate, calificată drept jurisdicțională, deoarece: membrii Comisiei pentru cetățenie nu au putere de decizie, ci doar de a formula o propunere, care are caracter consultativ; Comisia pentru cetățenie nu se bucură de independență, membrii săi fiind agenți administrativi, aflați în subordinea ierarhică a președintelui Agenției Naționale pentru Cetățenie, care ia decizia; procedura nu este publică; nu sunt garantate egalitatea de arme, dreptul la apărare, accesul la probe și caracterul echitabil al procedurii.

Sub aspectul egalității de arme, dreptului la apărare, accesului la probe și caracterului echitabil al procedurii, nu există nicio normă care să garanteze persoanei vizate de sesizarea privind retragerea cetățeniei accesul la sesizare, la probele pe care se întemeiază și la celelalte probe obținute de Comisia pentru cetățenie, pentru a le putea cunoaște și combate. Dimpotrivă, cum sesizarea pentru retragerea cetățeniei se bazează pe motive ce țin de siguranța națională sau de terorism, în principiu toate informațiile sunt clasificate și, astfel, nu sunt accesibile persoanei vizate.

Astfel, art. 15 lit. b) din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate²⁸ definește informațiile clasificate:

„b) 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;”

Conform acestei legi, accesul la informațiile clasificate este permis numai persoanelor autorizate, sub sancțiuni disciplinare, contravenționale, civile sau penale.

Nici procedura luării propriu-zise a deciziei nu este jurisdicțională. Competența revine președintelui Agenției Naționale pentru Cetățenie, demnitar din sfera executivului, subordonat ministrului justiției. Decizia de retragere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei române este luată pe baza sesizării, a probelor și raportului Comisiei pentru cetățenie, fără audierea personală a persoanei vizate, în condiții de publicitate, oralitate, contradictorialitate și drept la apărare.

În faza judiciară, este adevărat că, potrivit art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, instanța judecătorească investită cu soluționarea acțiunii în anularea ordinului de retragere a cetățeniei române dispune autorității emitente să-i comunice, de îndată, întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui.

Pe de altă parte, acest text intră în coliziune cu dispozițiile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, care permit accesul la informații clasificate (cum sunt, prin ipoteză, informațiile privind terorismul și siguranța națională, care constituie motivele pentru retragerea cetățeniei române) numai persoanelor care au fost verificate și sunt autorizate să aibă acces la asemenea informații. Este evident că o persoană față de care s-a dispus retragerea cetățeniei române pe motiv de siguranță națională ori de terorism nu poate dispune de o asemenea autorizație de acces la informații clasificate.

Sub acest aspect, Legea nr. 21/1991 a contenciosului administrativ este complet lacunară, neconținând nicio dispoziție privind modul în care reclamantul (persoana căreia i s-a retras cetățenia română) și/sau avocatul acesteia pot intra în posesia probelor în acuzare, pentru a putea să le combată. Nu există nicio reglementare expresă nici măcar cu privire la modul în

²⁸ Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate (M.Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

care judecătorul cauzei poate cunoaște informațiile clasificate pe baza cărora a fost emis ordinul de retragere a cetățeniei române, a cărui legalitate o verifică.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în această chestiune, deși este nuanțată, are un caracter clar.

Cu caracter general, jurisducția europeană²⁹ a statuat că principiul egalității armelor este unul din elementele noțiunii mai largi de proces echitabil și reclamă ca fiecare parte să aibă posibilitatea rezonabilă să-și prezinte argumentele în condiții care să nu o plaseze într-o situație defavorabilă față de adversar. De asemenea, respectarea drepturilor apărării reclamă că limitarea accesului acuzatului și/sau a avocatului său la dosarul instanței să nu împiedice în niciun fel ca elementele de probă să fie prezentate acuzatului înainte de începerea dezbaterilor și ca acesta să poată, prin intermediul avocatului său, să formuleze observații cu privire la ele în pledoaria sa. Este de asemenea important ca acuzatul să poată examina personal, înainte de ședințele de judecată, probele prezentate de acuzare împotriva sa, nefiind suficient ca acestea să fie cunoscute doar de avocați, fără posibilitatea avocaților de a dispune și de explicațiile acuzatului în urma unei examinări directe a probelor.

În același timp, Curtea Europeană a Drepturilor Omului³⁰ acceptă că dreptul acuzatului la divulgarea probelor pertinente nu este absolut, într-un proces penal putând exista interese concurente – precum securitatea națională, necesitatea de a proteja martorii care riscă represalii ori păstrarea secretului metodelor polițienești de descoperire a infracțiunilor – care trebuie puse în balanță cu drepturile acuzatului. În anumite cazuri, poate fi necesar să se ascundă anumite probe apărării, pentru apărarea drepturilor fundamentale ale altuia sau pentru protecția unui interes public important, cu condiția ca limitarea drepturilor apărării să fie absolut necesară, iar dificultățile cauzate apărării să fie suficient compensate prin procedura judiciară desfășurată. Este necesar ca judecătorul cauzei, independent și imparțial, să aprecieze pe întreaga durată a procesului necesitatea nedivulgării, care nu trebuie să contravină echității. Dimpotrivă, jurisducția europeană³¹ a statuat că dacă însăși acuzarea este cea care decide ea importanța informațiilor ascunse apărării, procesul nu mai este echitabil.

Mai mult, conform instanței de contencios european al drepturilor omului³², probele care nu pot fi divulgate uneia dintre părți nu trebuie să fie esențiale, adică de natură să afecteze însăși soluția procesului.

Potrivit jurisprudenței europene³³, dacă acuzatului i se refuză accesul la totalitatea sau la marea parte a probelor, pe motiv de siguranță națională, în timp ce acuzarea are acces la ele, nu se respectă principiul egalității armelor.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului³⁴ are în vedere și o excepție de la dreptul acuzatului de a cunoaște direct probele, în cazul acuzațiilor de terorism, și anume situ-

²⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 12 mai 2005, Cauza *Öcalan c. Turcia*, Cererea nr. 46221/99.

³⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 16 februarie 2000, Cauza *Jasper c. Regatul Unit*, Cererea nr. 27052/95.

³¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 16 februarie 2000, Cauza *Rowe și Davis c. Regatul Unit*, Cererea nr. 28901/95.

³² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 24 februarie 1995, Cauza *McMichael c. Regatul Unit*, Cererea nr. 16424/90.

³³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 24 aprilie 2007, Cauza *Matyjek c. Polonia*, Cererea nr. 38184/03.

ația existenței unui avocat abilitat să aibă acces la informații clasate confidențiale, dar pe care nu le poate comunica acuzatului. Acest avocat poate examina respectivele probe, poate interoga martorii, poate contesta în fața instanței nedivulgarea probelor și poate pleda în ședință secretă, făcând toate acestea în numele acuzatului. Chiar și în această ipoteză însă, dacă elementele aduse la cunoștința directă a acuzatului sunt doar de natură generală, iar instanța se întemeiază exclusiv sau într-o măsură determinantă pe probe secrete (inaccesibile direct acuzatului), egalitatea armelor nu mai este respectată și procesul nu mai are caracter echitabil.

Din jurisprudența europeană rezultă că, de regulă generală, toate probele acuzării trebuie să fie cunoscute atât de apărătorul acuzatului, cât și personal de acuzat. În mod excepțional, spre exemplu când este necesară apărarea siguranței naționale, unele probe (dar în niciun caz toate și nu cele determinante pentru condamnare) pot să nu fie puse la dispoziția acuzatului și a apărătorilor aleși, ci, eventual, a unui avocat abilitat să aibă acces la informații secrete, cu condiția existenței unor garanții exprese pentru apărare, inclusiv ca judecătorul să le cunoască direct și să aprecieze pe tot parcursul procesului în ce măsură nedivulgarea nu afectează caracterul echitabil al acestuia.

Din păcate, legea română privind retragerea cetățeniei pe motive privind siguranța națională sau terorismul este lacunară. Ea nu consacră, de regulă, dreptul persoanei vizate la acces direct la întregul probatoriu, nici dreptul apărătorului său la același acces, ea permite ascunderea tuturor probelor față de apărare și nu garantează expres cunoașterea lor de către judecător. Nu există astfel garanțiile minimale pentru egalitatea de arme, pentru drepturile apărării și, prin urmare, pentru caracterul echitabil al procesului penal.

În concluzie, rezultă că dispozițiile art. 32 alin. (1), alin. (2) lit. a) și alin. (7) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române sunt neconvenționale – violând art. 6 și art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului, interpretat în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului –, precum și neconstituționale – contravenind art. 1 alin. (3) și (5), art. 21, art. 24 (*Dreptul la apărare*) și art. 52 (*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*) din Constituție, interpretate, conform art. 20, în lumina art. 6 și art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

VII. Prezumția de nevinovăție

Conform dreptului național român, retragerea cetățeniei române este o măsură administrativă, ordinul de retragere este un act administrativ, iar procedura verificării legalității lui este o procedură judiciară de contencios administrativ, de competența instanței de contencios administrativ.

Conform principiilor generale ale dreptului administrativ, un act administrativ se bucură de prezumțiile de veridicitate, autenticitate și legalitate. Conform principiilor contenciosului administrativ și celor de drept comun din procedura civilă, în acțiunea în contencios administrativ reclamantul trebuie să dovedească nelegalitatea actului administrativ atacat, sarcina probei revenindu-i.

Or, art. 32 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române nu conține nicio dispoziție explicită – necesară față de natura „penală” a procedurii judiciare privind contestarea legalității

³⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 19 februarie 2009, Cauza *A. și alții c. Regatul Unit*, Cererea nr. 3455/05.

ordinului de retragere a cetățeniei române – privind proba în sarcina „acuzării” (autoritatea emitentă a actului de retragere a cetățeniei), nici privind interpretarea dubiilor în favoarea „acuzatului”, nici privind prezumția de nevinovăție de care se bucură acesta, potrivit art. 6 parag. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului³⁵ a analizat procedura contravențională română (care este o formă specifică de contencios administrativ), pe care a inclus-o în domeniul european autonom de „penal”, constatând că aceasta nu conține în mod expres garanțiile procedurale aplicabile în materie penală, cum ar fi respectarea prezumției de nevinovăție, motiv pentru care a statuat violarea art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

În baza acestei soluții europene, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională³⁶ a constatat că, în practică, unele instanțe de judecată în materie contravențională (care este o specie a contenciosului administrativ) absolutizează prezumția de legalitate și temeinicie a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor (care este un act administrativ). Aceste instanțe nu își mai exercită astfel rolul activ în ceea ce privește administrarea tuturor probelor utile, pertinente și concludente în cauză, respingând astfel plângerile contravenționale fără a intra în cercetarea fondului. Instanța de contencios constituțional a apreciat că această conduită poate constitui premisa unor viitoare condamnări ale statului român de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, având în vedere jurisprudența acestei instanțe, respectiv Hotărârea din cauza *Anghel*, în care s-a constatat încălcarea art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului sub aspectul prezumției de nevinovăție, văzută ca una dintre garanțiile fundamentale ale dreptului la un proces echitabil.

Prin urmare, procedura de contencios administrativ de verificare a legalității ordinului de retragere a cetățeniei române, care are natură „penală” nu garantează prezumția de nevinovăție.

În concluzie, art. 32 alin. (7) din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române este neconvențional – violând art. 6 parag. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului – și neconstituțional – contravenind art. 23 alin. (11) din Constituție, interpretat, potrivit art. 20, în lumina art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

VIII. Dublul grad de jurisdicție

Conform art. 32 alin. (7) fraza finală din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, hotărârea prin care secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului soluționează acțiunea în anularea ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, introdusă de persoana căreia i s-a retras cetățenia română, este definitivă³⁷.

În primul rând, soluția este arbitrară, în raport cu existența dublului grad de jurisdicție atunci când acțiunea în anulare vizează ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie prin care se respinge cererea solicitantului de acordare, de redobândire sau de renunțare la cetățenia română. Astfel, conform art. 19 alin. (3) și (4) și art. 31 alin. (5) și (6)

³⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 4 octombrie 2007, Cauza *Anghel c. România*, Cererea nr. 28183/03.

³⁶ Curtea Constituțională, Decizia nr. 500 din 15 mai 2012 (M.Of. nr. 492 din 18 iulie 2012).

³⁷ Odată cu intrarea în vigoare, la 15 februarie 2013, a noului Cod de procedură civilă, hotărârea judecătorească este definitivă, iar nu definitivă și irevocabilă, așa cum prevede expres textul.

din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, hotărârea tribunalului prin care se soluționează acțiunea în anulare privind oricare dintre aceste ordine este supusă recursului la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.

Or, dacă un ordin al președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie care vatamă într-o mai mică măsură o persoană (i se respinge cererea de acordare a cetățeniei, i se respinge cererea de redobândire a cetățeniei, i se respinge cererea de renunțare la cetățenie) este supus, în justiția de contencios administrativ, dublului grad de jurisdicție, *a fortiori* de dreptul la dublul grad de jurisdicție trebuie să beneficieze persoana interesată atunci când ordinul este de retragere a cetățeniei române, ceea ce presupune cea mai mare afectare a drepturilor și intereselor legitime ale persoanei.

Refuzul dublului grad de jurisdicție, în situația unei afectări maxime a drepturilor și intereselor legitime ale unei persoane, în condițiile în care în situațiile mai puțin grave el este recunoscut, nu are nicio justificare rațională și obiectivă, ci este o măsură arbitrară, contravenind principiului preeminenței dreptului (statului de drept). Caracterul definitiv al hotărârii de primă instanță, stabilit de art. 32 alin. (7) fraza finală din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, contravine atât caracterului de stat de drept al României, în care legea trebuie respectată – art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție –, cât și preeminenței dreptului – consacrată de preambulul Convenției europene a drepturilor omului, care constituie un element component al dreptului la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Sub acest ultim aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului³⁸ a statuat că dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe, garantat de art. 6 parag. 1 din Convenție, trebuie să fie interpretat în lumina preambulului Convenției, care enunță preeminența dreptului ca un element al patrimoniului comun al statelor contractante.

În al doilea rând, soluția din art. 32 alin. (7) fraza finală din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române contravine dreptului la dublul grad de jurisdicție, consacrat în materie penală de art. 2 (*Dreptul la dublul grad de jurisdicție în materie penală*) din Protocolul adițional nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului.

Astfel, norma convențională din parag. 1 dispune că, în materie „penală” (noțiune europeană autonomă având același sens ca în art. 6 și art. 7 din Convenția europeană a drepturilor omului), orice persoană condamnată are dreptul la examinarea condamnării sale de o jurisdicție superioară.

Excepțiile de la principiul dublului grad de jurisdicție în materie penală, figurând în parag. 2, nu sunt aplicabile. Nu ne găsim nici în prezența unor infracțiuni minore (retragerea cetățeniei fiind dispusă, prin ipoteză, în cazul unor fapte privind siguranța națională ori terorismul, care nu pot fi calificate decât infracțiuni grave), nici a unei judecăți făcute în primă instanță de jurisdicția supremă, nici a unei hotărâri de condamnare pronunțate în soluționarea căii de atac declarate împotriva hotărârii inițiale de achitare.

În sfârșit, în al treilea și ultimul rând, soluția normativă figurând în art. 32 alin. (7) fraza finală din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române violează și dreptul la exercitarea căilor de atac, în toate procesele, consacrat de art. 129 (*Folosirea căilor de atac*) din Constituție (*Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii*), așa cum este el interpretat în jurisprudența Curții Constituționale.

³⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 28 octombrie 1999 (principal), Cauza *Brumărescu c. România*, Cererea nr. 28342/95.

Astfel, instanța de contencios constituțional³⁹ a declarat neconstituționale dispozițiile din vechiul Cod de procedură civilă, din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice⁴⁰ și din Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice⁴¹, toate în forma modificată prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor⁴², care suprimau orice cale de atac împotriva unor hotărâri judecătorești, calificând hotărârile de primă instanță drept definitive și irevocabile.

Prin aceste decizii, Curtea Constituțională a statuat că art. 129 din Constituție impune existența măcar a unei căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești. Legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, dar nu poate suprima absolut orice cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești. O limitare adusă condițiilor de exercitare a căilor de atac nu trebuie să aducă atingere dreptului în substanța sa. Sintagma „*în condițiile legii*”, din art. 129 din Constituție, se referă la condițiile procedurale de exercitare a căilor de atac și nu are în vedere imposibilitatea exercitării oricărei căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești prin care se soluționează fondul cauzei. Altfel spus, textele legale care elimină orice cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești sunt neconstituționale.

În concluzie, art. 32 alin. (7) fraza finală din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române este neconvențional – violând art. 6 interpretat în lumina preambulului din Convenția europeană a drepturilor omului și art. 2 din Protocolul adițional nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului –, precum și neconstituțional – contravenind art. 1 alin. (3) și (5) și art. 129 din Constituție, interpretate, conform art. 20, în lumina respectivelor norme din Convenția europeană a drepturilor omului.

IX. *Non bis in idem*

Art. 4 (*Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori*) din Protocolul adițional nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului consacră dreptul unei persoane de a nu fi urmărită sau pedepsită penal de două ori, de jurisdicțiile aceluiși stat, pentru aceeași infracțiune pentru care a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă.

Amintim că faptele de atingere aduse siguranței naționale sau de terorism, sancțiunea retragerii cetățeniei române pentru acest motiv și hotărârea judecătorească de contencios administrativ definitivă statuând asupra acțiunii în anularea ordinului de retragere a cetățeniei române au natură „*penală*” în sens european autonom.

În aceste condiții, potrivit dreptului român, una și aceeași faptă, și anume o atingere adusă siguranței naționale a României sau o faptă privind terorismul, se sancționează atât penal (în sens strict intern), de instanțele penale, cu o pedeapsă cu închisoarea, cât și administrativ (tot

³⁹ Curtea Constituțională, Decizia nr. 500 din 15 mai 2012, supracit.; Decizia nr. 967 din 20 noiembrie 2012 (M.Of. nr. 853 din 18 decembrie 2012); Decizia nr. 174 din 28 martie 2013 (M.Of. nr. 315 din 31 mai 2013).

⁴⁰ O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată (M.Of. nr. 670 din 3 august 2006), cu modificările și completările ulterioare.

⁴¹ Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată (M.Of. nr. 77 din 31 ianuarie 2011), cu modificările și completările ulterioare.

⁴² Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (M.Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010).

în sensul dreptului național), printr-un act administrativ cenzurabil de instanța de contencios administrativ, cu retragerea cetățeniei române.

Cele două proceduri sunt complet distincte și pot fi succesive, în orice ordine, inclusiv după rămânerea definitivă a oricăreia dintre hotărâri (penală și, respectiv, de contencios administrativ).

Nu este vorba de aplicarea, pentru aceeași faptă (de atingere adusă siguranței naționale sau privind terorismul), de una și aceeași instanță (penală), în cadrul uneia și aceleiași proceduri (penale), a două sancțiuni distincte (adică, prin hotărârea penală, să se decidă atât pedeapsa închisorii, cât și retragerea cetățeniei române), ceea ce ar fi conform art. 4 din Protocolul nr. 7. De asemenea, nici nu este vorba de aplicarea măsurii retragerii cetățeniei române, printr-o procedură ulterioară condamnării penale definitive, dar ca o consecință legală și automată a acesteia, cu consecința că în realitate este o pedeapsă complementară, ceea ce de asemenea ar fi permis de art. 4 din Protocolul nr. 7, conform jurisprudenței europene⁴³.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului⁴⁴, textul convențional interzice urmărirea sau judecarea unei persoane pentru o a doua „*infracțiune*”, atât timp cât aceasta are originea în fapte identice sau în fapte care sunt în substanță aceleași.

Astfel, rezultă că art. 25 alin. (1) lit. d) și art. 32 din Legea nr. 21/1991 a contenciosului administrativ sunt neconvenționale – violând art. 4 din Protocolul adițional nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului.

X. Dreptul la respectarea vieții private și de familie

Retragerea cetățeniei române transformă persoana vizată într-un străin sau apatrid în sensul legii române (adică persoană fără cetățenie română).

Potrivit art. 44 din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului:

„(1) Împotriva cetățenilor străini sau apatrizilor despre care există date sau indicii temeinice 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, potrivit legii privind regimul străinilor în România.

(2) Prevederile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și solicitanților de azil, refugiaților și victimelor conflictelor armate ale căror statut și regim sunt reglementate prin legi speciale”.

De asemenea, O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România⁴⁵ dispune în art. 81 alin. (2) și art. 85 cu privire la străini (definiți ca fiind persoane care nu au nici cetățenia română, nici cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European ori a Elveției):

- Art. 81: „(2) În cazul străinilor declarați indezirabili, precum și împotriva celor pentru care instanța a dispus măsura de siguranță a expulzării, îndepărtarea de pe teritoriul României

⁴³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 septembrie 2006, Cauza *Maszni c. România*, Cererea nr. 59892/00.

⁴⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 10 februarie 2009, Cauza *Serguei Zolotoukhine c. Rusia*, Cererea nr. 14939/03.

⁴⁵ O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată (M.Of. nr. 421 din 5 iunie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

se face prin punerea în aplicare a prevederilor hotărârii instanței prin care s-a dispus măsura respectivă.”

- Art. 85: „(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 anume desemnat de la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București. Procurorul sesizează instanța de judecată, la propunerea instituțiilor cu competențe în domeniul ordinii publice și securității naționale care dețin date sau indicii temeinice, în sensul celor prevăzute la alin. (1).

(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.

(6) Hotărârea se comunică străinului, precum și, dacă instanța dispune declararea ca indezirabil, Oficiului Român pentru Imigrări, pentru a fi pusă în executare.

(7) Dreptul de ședere a străinului încetează de la data pronunțării hotărârii prin care acesta a fost declarat indezirabil.

(8) Punerea în executare a hotărârii prin care străinul a fost declarat indezirabil se realizează prin escortarea străinului până la frontieră sau până în țara de origine, de către personalul specializat al Oficiului Român pentru Imigrări.

(9) Perioada pentru care un străin poate fi declarat indezirabil este de la 5 la 15 ani, cu posibilitatea prelungirii termenului pentru o nouă perioadă cuprinsă între aceste limite, în cazul în care se constată că nu au încetat motivele care au determinat luarea acestei măsuri. Prolungirea termenului se face în condițiile prevăzute la alin. (2).

(10) Persoanele declarate indezirabile vor fi comunicate de Oficiul Român pentru Imigrări Direcției generale afaceri consulare”.

Totuși, se observă că declararea unui străin ca indezirabil, pe motive ce țin de siguranța națională a României, se face de instanța judecătorească, iar nu de o autoritate administrativă, cum este cazul măsurii (mai grave) de retragere a cetățeniei române.

Jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului îi protejează prin rigoare pe străini, sub aspectul dreptului de a se afla pe teritoriul unui stat al cărui cetățeni nu sunt, prin intermediul art. 8, privitor la dreptul la respectarea vieții private și de familie.

În măsura în care străinul are legături durabile în statul în care s-a instalat (cum ar fi: locuiește de mulți ani, desfășoară o activitate de muncă, are relații sociale, cunoaște limba și obiceiurile, este integrat), precum și o familie (eventual fiind căsătorit cu un cetățean al statului respectiv, având copii cetățeni ai statului respectiv, care nu au cetățenia străinului, nu

cunosc limba maternă a străinului și țara de cetățenie a acestuia, deci nu se pot instala în străinătate), interzicerea străinului de a se afla pe teritoriul respectivului stat (expulzare, îndepărtare de pe teritoriul României, refuzul acordării, anularea sau revocarea vizei, interdicție de intrare în țară etc.), mai ales pe o durată nedeterminată sau foarte mare, constituie o violare a art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului

Evident, dacă retragerea cetățeniei române unei persoane căreia îi sunt aplicabile, în raport de situația sa concretă, dispozițiile convenționale privind protecția vieții private și a vieții de familie, este urmată de declararea sa ca indezirabilă, cu consecința expulzării din țară și/sau a interzicerii intrării pe teritoriul României, această situație va constitui și violarea art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului.

XI. Aspecte procedurale

Persoana față de care președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie a emis ordinul de retragere a cetățeniei române pe motive ce țin de siguranța națională a României sau de terorism are deschisă calea unei plângeri individuale la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în temeiul art. 34 (*Plângeri individuale*) din Convenția europeană a drepturilor omului, pentru violarea drepturilor sale consacrate de art. 6, art. 7 și art. 8 din Convenție și de art. 2 și art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție.

Pentru ca plângerea sa individuală să fie admisibilă, persoana în cauză trebuie, conform art. 35 (*Condiții de admisibilitate*) din Convenție, să utilizeze și să epuizeze căile interne de atac, adică – în opinia noastră – să introducă acțiune în anulare și cerere de suspendare la instanța de contencios administrativ, să ridice excepții de neconvenționalitate și de neconstituționalitate și să exercite și cale de atac (chiar dacă va fi respinsă ca inadmisibilă).

XII. Concluzii

Caracterul vag, imprecis și lacunar al legislației române în materia retragerii cetățeniei române pe motive privind siguranța națională a României ori terorismul, caracterul administrativ al procedurii retragerii cetățeniei, absența caracterului echitabil al procedurii și al oricărei căi de atac, posibilitatea cumulului cu o procedură penală privind infracțiuni la regimul siguranței naționale sau privind terorismul constituie încălcări atât ale normelor constituționale, cât și ale drepturilor omului consacrate convențional și jurisprudențial la nivel european.