

© Traducerea și permisiunea pentru republicare au fost oferite de către Teodor Papuc în scopul includerii sale în baza de date HUDOC a Curții.

© The present text and the authorisation to republish it were granted by Teodor Papuc for the purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© La traduction et l'autorisation de republier ont été accordées par Teodor Papuc à son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

Muhammad și Muhammad v. România [MC] - [80982/12](#)

Hotărârea din 15.10.2020 [MC]

Articolul 1 din Protocolul nr. 7

Garanții procedurale privind expulzarea străinilor

Expulzarea din motive de securitate națională decisă de un tribunal pe baza informațiilor cu caracter clasificat care nu le-au fost dezvăluite reclamantilor, fără garanții de contrabalansare suficiente: *încălcare*

În fapt – Reclamantii, cetățeni pakistanezi care trăiau în România având vize de studenți, au fost expulzați din motive de securitate națională. Decizia relevantă s-a bazat pe documente cu caracter clasificat. Reclamantii nu au avut acces la acestea și nici nu li s-au oferit informații precise privind faptele și motivele care au stat la baza deciziei.

În drept – Articolul 1 din Protocolul nr. 7

Principii generale

(a) *Dacă și în ce măsură drepturile afirmate de reclamanti erau protejate de articolul 1 din Protocolul nr. 7*

Articolul 1 § 1 din Protocolul nr. 7 pretinde, în principiu, ca străinii vizați să fie informați mai întâi despre elementele factuale relevante care au condus autoritățile naționale competente la concluzia că aceștia constituie un pericol la adresa securității naționale și, apoi, ca acestora să li se asigure accesul la conținutul documentelor și al informațiilor din dosarul cauzei, pe care autoritățile s-au bazat atunci când au decis expulzarea lor. Accesul în discuție ar trebui asigurat, preferabil, în scris și, în orice eventualitate, într-un mod care permite o apărare efectivă, fără a se prejudicia posibilitatea impunerii unor limitări justificate în mod adecvat în privința unor asemenea informații, dacă este necesar.

(b) *Limitări permisibile în privința acestor drepturi (în continuare – drepturile procedurale ale străinului)*

În ciuda importanței considerentelor privind combaterea terorismului, orice limitare a drepturilor în discuție nu trebuie să nege protecția procedurală garantată de articolul 1 din Protocolul nr. 7, afectând chiar esența garanțiilor conținute de această prevedere. Chiar și în eventualitatea unor limitări, străinului trebuie să i se ofere posibilitatea efectivă de a prezenta argumente împotriva expulzării sale și de a fi protejat împotriva oricărui arbitrar.

(c) *Criteriile de care trebuie să se țină cont atunci când se stabilește compatibilitatea unei limitări a acestor drepturi cu articolul 1 din Protocolul nr. 7*

Jurisprudența referitoare la articolele 5 și 6 a oferit indicii utile privind metodologia care trebuie urmată atunci când se evaluează limitările drepturilor garantate de articolul 1 din Protocolul nr. 7, chiar dacă întinderea garanțiilor procedurale în baza celei din urmă prevederi nu trebuia să fie aceeași, în mod necesar.

În primul rând, trebuie să se stabilească dacă limitările drepturilor procedurale ale străinului au fost justificate în mod adecvat de autoritatea independentă competentă, în lumina circumstanțelor particulare ale cazului. Curtea examinează dacă dificultățile care decurg din aceste limitări în privința străinului vizat au fost compensate în mod suficient prin factori de contrabalansare, în particular prin

garanții procedurale, astfel încât să nu se afecteze chiar esența drepturilor relevante. Astfel, doar limitările care, în circumstanțele fiecărui caz, sunt justificate în mod adecvat și sunt contrabalansate în mod suficient sunt permise în contextul articolului 1 din Protocolul nr. 1. În examinarea pe care o efectuează, Curtea are în vedere circumstanțele cazului concret, având în vedere procedurile ca întreg.

(i) Dacă limitarea „drepturilor procedurale” ale străinului a fost justificată în mod adecvat

Deși pot exista motive justificate în mod adecvat, cum ar fi necesitatea protejării securității naționale, pentru impunerea limitărilor, evaluarea de la nivel național a necesității unei asemenea limitări ar trebui însoțită de garanții împotriva arbitrariului. În acest scop, exigențele includ necesitatea ca decizia care impune asemenea restricții să fie motivată în mod adecvat și, în special în eventualitatea în care aceste motive nu-i sunt dezvăluite persoanei vizate, o procedură care permite ca aceste motive să fie verificate în mod corespunzător.

În această privință, primul criteriu îl constituie examinarea de către o autoritate națională independentă (judiciară sau nu) a necesității limitărilor drepturilor procedurale ale străinului. Se acordă importanță întinderii competenței acestei autorități și, în special, capacității sale de a verifica necesitatea păstrării confidențialității informațiilor cu caracter clasificat.

Prin urmare, Curtea trebuie să examineze competențele acordate acestei autorități, în funcție de constatările sale într-un caz particular, în privința necesității de a limita drepturile procedurale ale unui străin. Acolo unde autoritatea a constatat că securitatea națională nu justifică limitarea imputată, trebuia să se stabilească dacă era îndreptățită să-i solicite organului competent în materie de securitate națională să revizuiască caracterul clasificat al documentelor sau dacă putea ea însăși să le declassifice, astfel încât acestea să-i fie transmise străinului sau cel puțin ca acesta să fie notificat despre conținutul lor. Din contră, acolo unde se constata că limitarea imputată era justificată în scopul protecției securității naționale, trebuia să se stabilească dacă, ajungând la această concluzie, autoritatea a identificat în mod adecvat interesele în discuție și le-a ponderat.

Totuși, faptul că autoritățile naționale eșuează să examineze – sau examinează și justifică insuficient – necesitatea limitărilor drepturilor procedurale ale străinului nu este suficient în sine pentru a se constata existența unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr. 7. De asemenea, trebuie să se confirme dacă în cazul în discuție au fost aplicate măsuri de contrabalansare și, dacă au fost aplicate, dacă acestea au fost suficiente pentru a se atenua limitările drepturilor procedurale ale străinului, astfel încât să nu se afecteze chiar esența acestor drepturi. Cu cât mai puțin stringentă este examinarea de la nivel național, cu atât mai strictă va fi analiza Curții referitoare la factorii de contrabalansare. Mai precis, o examinare excesiv de rapidă va pretinde implementarea unor factori consolidați de contrabalansare.

Curtea a mai elaborat două principii directe pentru analiza sa: în primul rând, cu cât mai mult îi este limitat străinului accesul la informațiile disponibile, cu atât mai importante vor fi garanțiile; în al doilea rând, acolo unde circumstanțele unui caz dezvăluie repercusiuni deosebit de importante pentru situația străinului, garanțiile de contrabalansare trebuie întărite în mod corespunzător.

(ii) Dacă limitările „drepturilor procedurale” erau compensate în mod suficient de factori de contrabalansare

În lipsa unui consens european privind tipurile sau întinderea unor asemenea factori, statelor ar trebui să li se acorde o anumită marjă de apreciere în această privință. Ar trebui avută în vedere o listă de factori neexhaustivă:

(1) Relevanța informațiilor dezvăluite străinului, ca motive pentru expulzarea sa, și accesul asigurat la conținutul documentelor de la baza expulzării

Trebuie să se stabilească dacă autoritățile naționale l-au informat pe străinul vizat, într-o măsură compatibilă cu menținerea confidențialității și a desfășurării adecvate a anchetelor, în cadrul procedurilor, despre substanța acuzațiilor împotriva sa. O altă chestiune importantă constă în competența vreunei autorități judiciare sau a altei autorități independente de a stabili, într-o anumită cauză, după examinarea tuturor probelor cu caracter clasificat, care informații factuale îi pot fi

dezvăluite străinului vizat fără a se periclita securitatea națională, cu condiția că acestea îi sunt dezvăluite la o etapă a procedurilor în care străinul mai poate contesta efectiv aceste informații.

(2) Dezvăluirea către străin a informațiilor privind desfășurarea procedurilor și mecanismele de la nivel național instituite pentru contrabalansarea limitării drepturilor sale

Trebuie să se stabilească dacă autoritățile naționale i-au oferit străinului informațiile cerute, cel puțin la etapele-cheie ale procedurilor. Asemenea informații ar fi deosebit de utile acolo unde străinii nu sunt reprezentați de un avocat și acolo unde lipsa informațiilor relevante poate conduce la eșecul lor de a-și exercita drepturile existente în dreptul național. Acest fapt va fi cu atât mai important în cazurile în care normele procedurale naționale impun o anumită celeritate în examinarea cazului.

(3) Dacă străinul a fost reprezentat

În primul rând, dreptul național trebuie să acorde posibilitatea efectivă a reprezentării. Posibilitatea ca un străin să fie reprezentat de un avocat sau chiar de un avocat specializat care deține autorizațiile relevante privind accesul la documentele cu caracter clasificat din dosarul cauzei care nu-i sunt accesibile străinului constituie un factor semnificativ de contrabalansare. În al doilea rând, Curtea va analiza dacă era posibil, în practică, pentru străin să aibă un acces efectiv la o asemenea reprezentare pe durata procedurilor în discuție. În al treilea rând, drepturile de care se bucură reprezentantul străinului într-un anumit caz constituie o altă garanție semnificativă: de exemplu, măsura în care accesul la documentele dosarului, inclusiv accesul la cele cu caracter clasificat, era asigurat pentru reprezentant, și dacă comunicarea reprezentantului cu străinul era restricționată, odată ce accesul la materialele clasificate a fost obținut.

(4) Dacă în cadrul procedurilor a fost implicată o autoritate independentă

Următoarele aspecte puteau fi avute în vedere, chiar dacă conformitatea cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 nu pretinde în mod necesar existența unui răspuns pozitiv pentru fiecare din aceste chestiuni:

- Dacă una sau mai multe autorități independente, fie administrative, fie judiciare, au fost implicate în proceduri, fie pentru a adopta măsura expulzării în mod direct, fie pentru a verifica legalitatea sa, sau chiar fondul problemei; și dacă acea autoritate este un tribunal, precum și nivelul pe care îl ocupă acesta în ierarhia sistemului juridic național. În această privință, controlul judecătoresc al măsurii expulzării va avea, în principiu, un efect de contrabalansare mai mare decât o formă administrativă de control;

- Dacă reclamantul a putut contesta, de o manieră efectivă și în fața unei autorități independente, alegațiile împotriva sa;

- Dacă autoritatea independentă avea competența de a examina în mod efectiv motivele care fundamentau cererea sau decizia de expulzare, după caz, și probele aduse în sprijinul ei, iar dacă da, dacă și-a exercitat în mod adecvat această competență în cazul în discuție; în particular, dacă autoritatea a avut acces la întreg dosarul constituit de organul național de securitate relevant, inclusiv la documentele cu caracter clasificat și dacă avea competența de a verifica autenticitatea documentelor din dosar, împreună cu credibilitatea și veridicitatea informațiilor cu caracter clasificat prezentate în sprijinul cererii sau deciziei de expulzare, după caz. În această privință, nu există vreo prezumție că motivele de securitate a statului invocate de organul de securitate național competent există și sunt valide: autoritatea independentă trebuie să poată verifica faptele în lumina probelor prezentate;

- Dacă autoritatea independentă chemată să verifice decizia de expulzare avea competența de a anula sau de a amenda această decizie în cazul în care constata, în lumina dosarului, că invocarea securității naționale era lipsită de orice bază factuală rezonabilă și adecvată;

- Dacă caracterul necesar al expulzării era suficient de plauzibil, în lumina circumstanțelor cazului și a motivării oferite de autoritatea independentă pentru a-și justifica decizia, și dacă se poate deduce natura sau gradul controlului exercitat de autoritatea națională, cel puțin de o manieră sumară, din motivarea deciziei lor.

Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

A existat o limitare semnificativă a dreptului reclamanților de a fi informați despre elementele factuale prezentate în sprijinul expulzării lor și despre conținutul documentelor relevante. Totuși, tribunalele naționale nu au efectuat vreo examinare a caracterului necesar al unei asemenea limitări, nici nu au clarificat motivele de securitate națională reale în discuție, de vreme ce dreptul național nu le permitea să examineze asemenea chestiuni din proprie inițiativă. Faptul că un comunicat de presă publicat de Serviciul Român de Informații conținea mai multe informații factuale detaliate decât cele oferite reclamanților în timpul procedurilor anterioare contravenea pretensei nevoi de a-i priva de informații precise. În consecință, Curtea a trebuit să exercite un control strict privind factorii de contrabalansare implementați. Reclamanții au primit doar informații cu un caracter foarte general despre încadrarea juridică a acuzațiilor care li s-au adus, fără ca în dosar să fie menționat vreunul din actele lor precise preținse a periclita securitatea națională. O simplă enumerare a prevederilor legale invocate nu era suficientă, nici măcar *a minima*, pentru a constitui o informație adecvată despre acuzații. Mai mult, un comunicat de presă nu putea constitui un mijloc adecvat de oferire a informațiilor de un anumit nivel de precizie, adaptate la circumstanțele particulare ale litigiului și la întinderea drepturilor procedurale ale părților. Mai mult, reclamanților nu li s-au oferit informații despre etapele-cheie ale procedurilor sau despre posibilitatea de a accesa documentele cu caracter clasificat din dosar prin intermediul unui avocat specializat. De vreme ce avocații nu dispuneau de o autorizație de acces la documentele cu caracter clasificat, simpla lor prezență în fața tribunalului național, fără vreo posibilitate de a elucida acuzațiile formulate împotriva clienților lor, nu a fost aptă să asigure apărarea efectivă a celor din urmă. În fine, nu era clar dacă tribunalele naționale au avut, de fapt, acces la toate informațiile cu caracter clasificat sau dacă au verificat credibilitatea și veridicitatea faptelor invocate: natura și gradul controlului lor nu putea fi dedus, cel puțin de o manieră sumară, din motivarea deciziilor lor. Prin urmare, simplul fapt că decizia de expulzare a fost luată de autoritățile judiciare independente de nivel înalt, fără a fi posibil să se stabilească dacă acestea au făcut uz de competențele acordate de dreptul român, nu a fost suficient să contrabalanseze limitările menționate de către reclamanți în exercițiul drepturilor lor procedurale.

Pe scurt și având în vedere procedurile privite ca întreg, precum și marja de apreciere acordată, limitările nu au fost contrabalansate în cadrul procedurilor naționale, astfel încât să fie menținută chiar esența drepturilor garantate de articolul 1 din Protocolul nr. 7.

Concluzie: încălcare (paisprezece voturi la trei).

Articolul 41: 10,000 EUR pentru fiecare reclamant, în privința prejudiciului moral suferit. Capătul de cerere privind prejudiciul material – respins.

(Vezi și *Schatschaschwili v. Germania* [MC], [9154/10](#), 15 decembrie 2015, [Nota informativă 191](#); *Ibrahim și alții v. Regatul Unit* [MC], [50541/08](#) și altele 3, 13 septembrie 2016, [Nota informativă 199](#); *Regner v. Republica Cehă* [MC], [35289/11](#), 19 septembrie 2017, [Nota informativă 210](#); *Ljatifi v. fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei*, [19017/16](#), 17 mai 2018, [Nota informativă 218](#))