

DECIZIA nr.362
din 28 mai 2019

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.32 alin.(7) fraza
finală din Legea cetățeniei române nr.21/1991**

Publicată în Monitorul Oficial nr.568 din 10.07.2019

Valer Dorneanu	— președinte
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Ioana Marilena Chiorean	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.32 alin.(7) din Legea cetățeniei române nr.21/1991, excepție ridicată de Said Baaklini în Dosarul nr.22586/3/2013 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1462D/2017.

2. La apelul nominal răspunde autorul excepției de neconstituționalitate, Said Baaklini, asistat de domnul avocat Corneliu-Liviu Popescu din Baroul București, cu împuternicire avocațială la dosar. Lipsesc celelalte părți. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Având cuvântul, avocatul autorului excepției de neconstituționalitate precizează că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.32 alin.(7) fraza finală din Legea cetățeniei române nr.21/1991, este admisibilă. În continuare, solicită sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu trimiterea prejudicială în interpretare și suspendarea judecării cauzei naționale până la hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene, având ca obiect următoarea întrebare: „Dreptul UE, precum și principiile generale reprezentate de drepturile fundamentale, așa cum acestea rezultă din Convenția europeană a drepturilor omului, se interpretează ca impunând statelor membre UE, care sunt Părți la Convenția europeană a drepturilor omului și la Protocolul adițional nr.7 la aceasta, obligația de a asigura respectarea dreptului la dublul grad de jurisdicție, într-o procedură de retragere a cetățeniei unui stat membru UE (având ca efect pierderea cetățeniei UE, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale legate de aceasta)?”. Precizează că această cerere este admisibilă, deoarece privește dreptul Uniunii Europene, interpretarea tratatelor Uniunii Europene, interpretare ce încă nu a fost făcută de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar cererea de sesizare este pronunțată în fața unei ultime instanțe naționale. Or, atât jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, cât și cea a Curții Constituționale arată că astfel de cereri sunt admisibile. Având în vedere că retragerea cetățeniei române înseamnă pierderea cetățeniei Uniunii Europene, deci a tuturor drepturilor atașate cetățeniei europene, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, orice chestiune privind cetățenia Uniunii Europene atrage aplicabilitatea dreptului Uniunii Europene. Într-un singur caz, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că nu este aplicabil dreptul Uniunii Europene, și anume atunci când a fost vorba despre o persoană care deținea două cetățenii ale unor state membre ale Uniunii Europene și care, ulterior, pierduse una dintre cele două cetățenii, ceea ce înseamnă că nu pierduse cetățenia Uniunii Europene. În concluzie, se arată că se impune tranșarea, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, a chestiunii dacă este sau nu obligatoriu dublul grad de jurisdicție atunci când este vorba despre contestarea unei măsuri ce are ca efect pierderea cetățeniei Uniunii Europene. Pe cale de consecință, există obligativitatea sesizării Curții de Justiție a Uniunii Europene și a suspendării soluționării cauzei.

4. Având cuvântul asupra acestei cereri prealabile, reprezentantul Ministerului Public consideră că nu este necesară sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene, având în vedere jurisprudența acesteia în materia cetățeniei.

5. Curtea unește soluționarea cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu fondul excepției de neconstituționalitate și acordă cuvântul avocatului autorului, cu privire la excepția de neconstituționalitate.

6. Având cuvântul asupra fondului excepției de neconstituționalitate, avocatul autorului acesteia solicită, în esență, admiterea excepției și constatarea că dispozițiile de lege criticate încalcă, în primul rând, art.129 din Constituție, interpretat de sine stătător. În al doilea rând, susține că se încalcă art.129, interpretat în lumina Convenției privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Cu privire la primul motiv de neconstituționalitate, precizează că nu își întemeiază argumentele pe art.21 din Constituție privind accesul liber la justiție, ci pe art.129 privind exercitarea căilor de atac. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, art.129 din Constituție trebuie interpretat în sensul că trebuie să existe măcar o cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești. Astfel, legiuitorul poate stabili câte căi de atac, dacă sunt devolutive sau nu, în ce termene și la ce instanță se pot exercita, însă legiuitorul nu poate să suprimă dreptul la o cale de atac. În acest sens, invocă Deciziile Curții Constituționale nr.500 din 15 mai 2012 și nr.967 din 20 noiembrie 2012. În al doilea rând, se arată că art.129 din Constituție nu poate fi privit izolat, ci trebuie privit în lumina art.20 și a art.148 din Constituție. Or, art.2 din Protocolul nr.7 la Convenție impune dublul grad de jurisdicție în materie penală, cu precizarea că această noțiune de „materie penală” este o noțiune autonomă. Or, dacă în dreptul românesc, simpla interdicere a drepturilor electorale este o sancțiune de drept penal, atunci retragerea cetățeniei române, ca sancțiune pentru presupuse fapte de terorism sau atingeri aduse siguranței naționale, nu ar putea fi calificată decât o sancțiune chiar mai severă decât sancțiunea pierderii drepturilor electorale. *A fortiori*, sancțiunea retragerii cetățeniei române are o natură penală. În concluzie, excepția de neconstituționalitate este admisibilă, cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene are legătură cu cauza și nu este tranșată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, și există obligativitatea sesizării acesteia. Pe fond, solicită admiterea excepției de neconstituționalitate.

7. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, deoarece există o bogată jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului, prin care se arată că art.6 din Convenție și art.2 din Protocolul nr.7 la Convenție nu sunt aplicabile în materia cetățeniei. Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, există acces la căi de atac în acest situații, Constituția neimpunând un anumit număr de căi de atac.

8. Având cuvântul în replică, avocatul autorului excepției de neconstituționalitate susține că nu critică faptul că nu există mai multe căi de atac, ci faptul că nu există nicio cale de atac împotriva hotărârii judecătorești.

9. În replică, reprezentantul Ministerului Public susține că există o cale de atac, iar aceasta este reglementată de textul criticat.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

10. Prin Decizia civilă nr.4938 din 24 octombrie 2016, pronunțată în Dosarul nr.22586/3/2013, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.32 alin.(7) din Legea cetățeniei române nr.21/1991.** Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de recurentul-reclamant Said Baaklini, în cadrul soluționării recursului declarat de autorul excepției, împotriva Sentinței civile nr.7979 din 2 decembrie 2014, pronunțată de Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, acțiunea împotriva Ordinului emis de Autoritatea Națională a Cetățeniei privind retragerea cetățeniei române a autorului excepției, pentru motivul prevăzut de art.25 alin.(1) din Legea nr.21/1991, respectiv că este cunoscut ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională.

11. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține, în esență, că, potrivit prevederilor de lege criticate, hotărârea judecătorească de primă instanță prin care instanța de contencios administrativ (tribunalul) soluționează acțiunea în anulare împotriva ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, de retragere a cetățeniei române, este definitivă și irevocabilă, ceea ce înseamnă că împotriva ei nu se poate exercita nici calea de atac a apelului, nici calea de atac a recursului. Această dispoziție este neconstituțională din două motive. Astfel, în primul rând, această dispoziție contravine art.129 din Constituție, care consacră dreptul la căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești, interpretat – potrivit art.20 alin.(1) din Constituție și jurisprudenței Curții Constituționale – în lumina art.2 din Protocolul nr.7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și jurisprudenței

Curtii Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la dublu grad de jurisdicție în materie penală. Art.129 din Constituție consacră dreptul părților la exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești. Faptul că acest drept se exercită în condițiile legii înseamnă că legiuitorul poate stabili condiții pentru exercitarea lui (denumirea și numărul căilor de atac, condiții de formă, termene etc.), dar nu poate aduce atingere înseși substanței dreptului, adică nu poate suprima orice cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești de primă instanță. În acest sens, se invocă Deciziile Curtii Constituționale nr.500 din 15 mai 2012 și nr.967 din 20 noiembrie 2012, prin care Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituționale dispozițiile care suprimau orice cale de atac în materie civilă privind litigiile de valoare redusă și în materie contravențională. *A fortiori*, măcar o cale de atac trebuie să existe în cadrul litigiului judiciar referitor la retragerea cetățeniei române, importanța pentru parte și consecințele negative ale aceste măsuri fiind indiscutabile, comparativ cu simpla situație a unor litigii civile de mică valoare ori a unor contravenții. Comparativ, art.31 din Legea nr.21/1991, care are în vedere instituția renunțării la cetățenia română (pierderea voluntară, la cerere, a cetățeniei române), stabilește, prin alin.(6), că ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, prin care se respinge cererea de renunțare la cetățenia română, poate fi atacat la instanța de contencios administrativ (situație similară cu ordinul de retragere a cetățeniei române), dar, în plus, hotărârea de primă instanță este supusă recursului. Or, dacă în cazul refuzului de acceptare a renunțării la cetățenia română există un dublu grad de jurisdicție, *a fortiori* acesta trebuie să existe în cazul măsurii, mult mai dure, a retragerii cetățeniei române, soluția impunându-se logic și de bun-simț juridic.

12. În al doilea rând, se susține că art.129 din Constituție nu poate fi interpretat izolat, ci numai - potrivit art.20 alin.(1) din Constituție - în lumina normelor internaționale convenționale și jurisprudențiale în materia drepturilor omului. Art.129 consacră un drept al omului - dreptul la exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, adică dreptul la dublul grad de jurisdicție. Faptul că art.129 nu face parte din titlul II al Constituției, rezervat drepturilor omului, nu înseamnă că el nu consacră un astfel de drept, prin conținutul său, situația nefiind singulară (de exemplu, art.124, art.127 și art.128 consacră dimensiuni particulare ale unui drept al omului - dreptul la un proces echitabil, și anume legalitatea instanței, publicitatea ședințelor de judecată și folosirea limbii materne în justiție, nici ele nefăcând parte din titlul II). Se arată că art.129 din Constituție trebuie interpretat în lumina art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție, care consacră dreptul la dublu grad de jurisdicție în materie penală, precum și a jurisprudenței Curtii Europene a Drepturilor Omului. *Ratione materiae*, art.2 din Protocolul nr.7 la Convenție consacră dreptul la un dublu grad de jurisdicție numai în materie „penală”, cu precizarea însă că noțiunea de „penal” este o noțiune europeană autonomă, cu propriul său sens în Convenție, care nu corespunde cu sensul obligatoriu dat aceleiași noțiuni de legislațiile naționale ale statelor părți. Jurisprudența Curtii Europene a Drepturilor Omului a stabilit trei criterii alternative (este suficient ca unul singur să fie îndeplinit) pentru calificarea unei materii (în sensul Convenției, și anume - în ceea ce interesează pentru excepția de neconstituționalitate - al art.6 și art.7 din Convenție și al art.2 din Protocolul nr.7 la Convenție) ca fiind „penală” în sens european autonom, și anume: calificarea dată de dreptul intern (orice materie calificată de dreptul național ca fiind penală este „penală” și în sens european autonom); natura și gravitatea faptei reproșate unei persoane (faptele grave au natură „penală” în sens european autonom, chiar dacă dreptul intern le califică drept extrapenale), natura și asprimea sancțiunii pe care o riscă persoana în cauză, precum și caracterul punitiv, disuasiv al măsurii (sancțiunile aspre și cu rol punitiv, iar nu reparator, sunt „penale” în sens european autonom, chiar dacă sunt extrapenale, potrivit dreptului intern). Se arată că, în dreptul român, retragerea cetățeniei române, pentru motive legate de terorism sau acte contra siguranței naționale, are natură extra-penală, administrativă. Procesul judiciar având ca obiect acțiunea în anularea ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, de retragere a cetățeniei române, este extra-penal, de contencios administrativ. Totuși, măsura retragerii cetățeniei române pentru aceste motive îndeplinește două dintre criteriile alternative stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pentru calificarea ei ca fiind „penală”, în sens european autonom, independent de calificarea sa ca fiind extra - penală, în dreptul intern român. Astfel, în primul rând, retragerea cetățeniei se dispune pentru fapte extrem de grave, și anume fapte legate de terorism sau care aduc atingere siguranței naționale; aceste fapte sunt calificate de dreptul român ca fiind infracțiuni. De asemenea, retragerea cetățeniei române are un caracter sancționator (se pierd toate drepturile atașate statutului de cetățean român), sancțiunea este extrem de gravă și are caracter punitiv, represiv, exemplar, iar nu reparator; în Codul penal, măsuri mult mai puțin grave sunt calificate drept pedepse (au natură penală), iar retragerea cetățeniei (având ca efect pierderea automată a tuturor drepturilor legate de cetățenie), pe o perioadă nedeterminată, are *a fortiori* un caracter mult mai grav. Rezultă că, având o natură „penală” în sens european autonom, retragerea cetățeniei române pentru

terorism sau atingeri aduse siguranței naționale face aplicabil art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție, deci dublul grad de jurisdicție ar trebui să existe. În cauză, nu se regăsește niciuna dintre cele trei excepții stabilite de norma convențională: fapte mărunte; judecata în primă instanță de cea mai înaltă jurisdicție națională; condamnare în calea de atac după achitare în primă instanță. Prin urmare, art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție impune dublul grad de jurisdicție în prezenta cauză.

13. Se mai arată că analiza cererii de retragere a cetățeniei române de către Comisia pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie nu poate fi considerată primul grad de jurisdicție (cu consecința că acțiunea în contencios în anulare ar reprezenta al doilea grad de jurisdicție, deci dreptul la dublul grad de jurisdicție ar fi respectat), deoarece Comisia pentru cetățenie nu este o jurisdicție/o „instanță” în sens european autonom (este compusă din personal al Autorității Naționale pentru Cetățenie, numit de președintele acesteia, care emite ordinul de retragere a cetățeniei, deci membrii săi nu sunt independenți și imparțiali; nu are putere de decizie, adoptând un simplu raport, puterea de decizie revenind președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie), procedura în fața acesteia nu este jurisdicțională (nu este publică, nu este contradictorie), iar procedura administrativă se finalizează printr-un act (ordinul de retragere a cetățeniei) care nu este motivat. Curtea Europeană a Drepturilor Omului acceptă situația în care anumite sancțiuni „penale” pot fi impuse de un organ care nu este „instanță”, cu condiția ca sancțiunea să poată fi contestată la o „instanță” (în condițiile art.6 din Convenție), ceea ce reprezintă primul grad de jurisdicție, cu consecința că art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție impune dreptul la o cale de atac împotriva primei hotărâri a unei „instanțe”, pentru a se asigura dublul grad de jurisdicție. Rezultă, deci, că autorul are dreptul constituțional și convențional la analiza cauzei sale, privind retragerea cetățeniei, de altă „instanță”, care să soluționeze o cale de atac împotriva hotărârii de primă instanță.

14. În concluzie, se susține că art.32 alin.(7) fraza finală din Legea nr.21/1991, care prevede caracterul definitiv și irevocabil al hotărârii de primă instanță și interzice atât apelul, cât și recursul, este neconstituțional, contravenind dreptului la dublul grad de jurisdicție, consacrat de art.129 din Constituție, interpretat – potrivit art.20 alin.(1) din Constituție – în lumina art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

15. **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal** și-a exprimat opinia, în sensul că dispoziția de lege criticată este conformă cu dispozițiile art.20, art.21 și art.129 din Constituție. În ceea ce privește concordanța cu art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, instanța arată, în primul rând, că acest articol nu reglementează dreptul de a ataca o hotărâre judecătorească. De altfel, acest aspect a fost constatat și de Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, în care a arătat, pe de-o parte, că art.21 din Constituție nu prevede acest drept, iar, pe de altă parte, că, potrivit art.125 alin.(3) și art.128 din Constituția din 1991 (art.126 și art.129 din Constituția revizuită), competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt stabilite prin lege, căreia părțile interesate și Ministerul Public trebuie să i se supună, în exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.73 din 4 iunie 1996). În același sens, Curtea Constituțională a reținut că accesul liber la justiție nu presupune accesul la toate căile de atac și toate instanțele judecătorești prevăzute de Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.66 din 14 aprilie 1997). Așa cum Curtea a reținut prin Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, prin instituirea unor proceduri speciale pentru situații speciale, inclusiv în ceea ce privește exercitarea căilor de atac, legiuitorul nu face decât să se supună prevederilor constituționale. Așa fiind, nu se poate susține că asemenea proceduri împiedică accesul la justiție, câtă vreme toți cei interesați au posibilitatea neîngrădită de a utiliza aceste proceduri, în formele și modalitățile instituite de lege. Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că art.6 din Convenție nu este aplicabil procedurilor privind pierderea cetățeniei (a se vedea, în acest sens, Decizia de admisibilitate din 3 decembrie 2002, pronunțată în Cauza *Naumov împotriva Albaniei*). Nici dreptul la dublu grad de jurisdicție în materie penală, instituit de art.2 din Protocolul nr.7 la Convenție, invocat de autorul excepției, nu este aplicabil în cauză. Astfel, în contextul în care există un instrument internațional ratificat de România în materia cetățeniei, care reglementează căile de atac ce trebuie puse la dispoziție de stat, prin legislația internă, pentru contestarea hotărârii privind pierderea cetățeniei, nu se pot reține ca incidente dispozițiile Protocolului nr.7 la Convenție, care se referă la „materie penală”. Prin urmare, instanța apreciază că sunt incidente dispozițiile speciale cuprinse în art.12 din Convenția europeană pentru cetățenie, ratificată de România prin Legea nr.396/2002, care prevăd că *„Fiecare stat parte trebuie să facă astfel încât hotărârile privind dobândirea, păstrarea, pierderea cetățeniei sale, redobândirea acesteia sau eliberarea unui atestat de cetățenie să poată face obiectul unei căi de atac administrative sau judiciare, în conformitate cu dreptul său intern.”*

16. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

17. **Guvernul** consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, arată că, potrivit art.8 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă „*De la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească <<definitivă și irevocabilă>> sau, după caz, <<irevocabilă>> se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească „definitivă”.*>> Așadar, hotărârea pronunțată de tribunal, prin care acesta soluționează acțiunea introdusă împotriva ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei, este definitivă, nefiind supusă nici apelului și nici recursului. Se arată că legea română a cetățeniei prevede drept condiție pentru acordarea la cerere a cetățeniei române, precum și pentru menținerea acesteia, un comportament loial față de statul român, respectiv de a nu întreprinde sau sprijini acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale, de a nu avea legături cu grupări teroriste ori de a le sprijini, sub orice formă, de a nu se înrola, atunci când se află în străinătate, în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război etc. (art.8 și art.25 din Legea cetățeniei române nr.21/1991). Aceste prevederi sunt pe deplin compatibile cu normele și standardele internaționale în materie. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că accesul liber la justiție nu presupune ca, în toate cauzele, să fie asigurat accesul la toate structurile și la toate căile de atac prevăzute de lege, deoarece competența și procedura de judecată sunt stabilite de legiuitor, iar acesta, asigurând posibilitatea de a ajunge în fața instanțelor judecătorești în condiții de egalitate, poate stabili reguli deosebite. Astfel, stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești este atributul exclusiv al legiuitorului, care poate adopta reglementări cu caracter general sau cu caracter special, derogatoriu, cu aplicabilitate la anumite situații, în mod egal, pentru toți cei interesați în exercitarea aceluiași categorii de drepturi sau în îndeplinirea aceluiași categorii de obligații. În acest sens sunt prevederile art.126 alin.(2) din Constituție. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a evidențiat că, exceptând situația cauzelor penale, dreptul de a ataca o hotărâre judecătorească nu reiese nici explicit, dar nici implicit din prevederile Constituției sau ale art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului sau a libertăților fundamentale. În sensul practicii instanței europene, conceptul de „proces echitabil” nu implică în mod necesar existența mai multor grade de jurisdicție, a unor căi de atac al hotărârilor judecătorești și nici, pe cale de consecință, posibilitatea exercitării acestor căi de atac – inclusiv a celor extraordinare – de către toate părțile din proces (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.73 din 4 iunie 1996). De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în mai multe rânduri, că art.6 din Convenție nu este aplicabil procedurilor care reglementează cetățenia unei persoane. Se arată că, în considerentele unei decizii relativ recente, Curtea a reținut următoarele: „în ceea ce privește plângerile reclamantului cu privire la decizia Curții Constituționale de a-i retrage cetățenia lituaniană, Curtea reamintește că articolul 6 pct.1 al Convenției nu se aplică procedurilor care reglementează cetățenia unei persoane, deoarece astfel de proceduri nu implică nici <<stabilirea drepturilor și obligațiilor sale civile și nicio acuzație penală împotriva sa>> în sensul acestei dispoziții. În consecință, articolul 6 pct.1 nu se aplică acestor proceduri (a se vedea Cauzele *S. împotriva Elveției* (dec), Nr.13325/87, DR 59, 15 decembrie 1988 și *Soc împotriva Croației* (dec), Nr.47863/99/99, 29 iunie 2000). Rezultă că plângerea reclamantului trebuie respinsă ca fiind incompatibilă *ratione materiae*, în conformitate cu articolul 35 pct.3 și 4 din Convenție. În mod similar, Convenția nu garantează reclamantului nici un drept la cetățenie (a se vedea, *Makuc și alții împotriva Sloveniei* (dec), Nr.26828/06, S 208, 31 mai 2007). Prin urmare, fără o acțiune motivată în temeiul articolului 13 al Convenției, plângerea reclamantului trebuie, de asemenea, să fie respinsă ca fiind incompatibilă *ratione materiae*, în conformitate cu articolul 35 pct.3 și 4 din Convenție (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 14 iunie 2011, pronunțată în Cauza *Borisov împotriva Lituaniei*, par. 16)”. Similar, prin Decizia din 31 mai 2007, pronunțată în Cauza *Milan Makuc împotriva Sloveniei*, par.186, Curtea a reținut următoarele: „în acest sens, Curtea reamintește că articolul 6 pct.1 al Convenției nu se aplică procedurilor care reglementează cetățenia unei persoane și/sau intrarea, șederea și deportarea străinilor, deoarece aceste proceduri nu implică nici <<stabilirea drepturilor și obligațiilor civile și nici vreo acuzație penală împotriva sa>>, în sensul articolului 6 pct.1 al Convenției (a se vedea, printre altele, *Slivenko împotriva Letoniei* (dec.) [GC], nr.48321/99, CEDO 2002 II (Extrase), pet. 94, *Maaouia împotriva Franței* [GC], nr.39652/98, pet. 36-40, CEDO 2000 X, *Karassev împotriva Finlandei* (dec), *S. împotriva Elveției* (dec), Nr.13325/87, DR 59, 15 decembrie 1988 și *Soc împotriva Croației* (dec), Nr.47863/99/99, 29 iunie 2000)”. Pe cale de consecință, nici prevederile art.2 din Protocolul adițional nr.7

la Convenție, care prevăd dublul grad de jurisdicție în materie penală, nu sunt aplicabile procedurilor care reglementează cetățenia unei persoane.

18. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au transmis punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate ridicate.

19. Ulterior sesizării Curții Constituționale, prin Adresa depusă la dosarul cauzei și înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6436 din 25 mai 2017, autorul excepției de neconstituționalitate solicită Curții Constituționale să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu trimiterea prejudicială în interpretare conținând următoarea întrebare prejudicială, precum și să decidă suspendarea judecării cauzei naționale până la hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene: *„Dreptul UE (în special art.2, art.6 par.3 și art.9 din TUE), precum și principiile generale reprezentate de drepturile fundamentale așa cum acestea rezultă din Convenția europeană a drepturilor omului) se interpretează ca impunând statelor membre UE, care sunt Părți la Convenția europeană a drepturilor omului și la Protocolul adițional nr.7 la aceasta, obligația de a asigura respectarea dreptului la dublul grad de jurisdicție, în sensul european autonom al noțiunii „penal”, într-o procedură – pe care dreptul național o califică drept extra-penală – de retragere a cetățeniei unui stat membru UE (având ca efect pierderea cetățeniei UE, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale legate de aceasta) pentru terorism sau atingeri aduse securității naționale?”*

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, cererea autorului excepției depusă la dosar, prin care solicită sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu trimiterea prejudicială în interpretare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile avocatului autorului excepției de neconstituționalitate din ședința publică, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

20. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

21. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, astfel cum este menționat în actul de sesizare, îl constituie dispozițiile art.32 alin.(7) din Legea cetățeniei române nr.21/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.576 din 13 august 2010, modificate prin art.VII din Legea nr.2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.89 din 12 februarie 2013, având următorul conținut: *„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.”* Analizând motivarea excepției de neconstituționalitate, Curtea constată că autorul acesteia critică numai fraza finală a dispozițiilor art.32 alin.(7) din Legea cetățeniei române nr.21/1991, astfel încât va reține ca obiect al excepției de neconstituționalitate art.32 alin.(7) fraza finală din Legea nr.21/1991.

22. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului și art.129 privind căile de atac. De asemenea, se invocă dispozițiile art.6, privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale art.2 privind dreptul la dublu grad de jurisdicție în materie penală din Protocolul nr.7 la Convenție.

23. Examinând cererea autorului excepției de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu trimiterea prejudicială în interpretare – ce conține următoarea întrebare prejudicială: *„Dreptul UE (în special art.2, art.6 par.3 și art.9 din TUE), precum și principiile generale reprezentate de drepturile fundamentale așa cum acestea rezultă din Convenția europeană a drepturilor omului) se interpretează ca impunând statelor membre UE, care sunt Părți la Convenția europeană a drepturilor omului și la Protocolul adițional nr.7 la aceasta, obligația de a asigura respectarea dreptului la dublul grad de jurisdicție, în sensul european autonom al noțiunii „penal”, într-o procedură – pe care dreptul național o califică drept extra-penală – de retragere a cetățeniei unui stat membru UE (având ca efect pierderea cetățeniei UE, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale legate de aceasta) pentru terorism sau atingeri aduse securității naționale?”* - Curtea reține că textele art.2, art.6 par.3 și art.9 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) au următorul cuprins:

- Art.2: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”;

- Art.6 par.3: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii”;

- Art.9: „În toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia”.

24. De asemenea, potrivit art.6 par.2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare”. Însă Curtea constată că, până în prezent, Uniunea Europeană nu a aderat la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în acest sens fiind Avizul 2/13 din 18 decembrie 2014, prin care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit următoarele: „Acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu este compatibil cu articolul 6 alineatul (2) TUE și nici cu Protocolul nr.8 cu privire la articolul 6 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”. La par.179 al acestui aviz, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut că „în temeiul articolului 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO, constituie principii generale ale dreptului Uniunii. Totuși, în lipsa aderării Uniunii la convenția menționată, aceasta nu constituie un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 60, și Hotărârea Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punctul 44)”. S-a mai reținut, la par.180, că, „în schimb, ca urmare a aderării, CEDO, ca orice alt acord internațional încheiat de Uniune, ar fi obligatorie, în temeiul articolului 216 alineatul (2) TFUE, pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre și, în consecință, ar face parte integrantă din dreptul Uniunii (Hotărârea Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punctul 5, Avizul 1/91, EU:C:1991:490, punctul 37, Hotărârea IATA și ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 36, precum și Hotărârea Air Transport Association of America și alții, C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 73)”. Astfel, la par.181 din Aviz, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat că „Uniunea, ca orice altă parte contractantă, ar fi supusă unui control extern având ca obiect respectarea drepturilor și a libertăților pe care Uniunea s-ar angaja să le respecte conform articolului 1 din CEDO. În acest context, Uniunea și instituțiile sale, inclusiv Curtea, ar fi supuse mecanismelor de control prevăzute de această convenție și în special deciziilor și hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului”.

25. Cu privire la solicitarea autorului excepției de neconstituționalitate de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu trimiterea prejudicială în interpretare, Curtea reține că, potrivit art.267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), „Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la: a) interpretarea tratatelor; b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe judecătorești naționale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăște în cel mai scurt termen.”

26. Condițiile de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene au fost dezvoltate în jurisprudența constantă a acesteia. În acest sens, prin Hotărârea din 6 octombrie 1982, pronunțată în Cauza 283/81, SRL CILFIT și Lanificio di Gavardo Spa, Curtea a statuat că articolul 177 (devenit art.267 din TFUE) „trebuie să fie interpretat în sensul că o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern trebuie, atunci când se pune o problemă de drept comunitar în cauza dedusă judecătii sale, să își îndeplinească obligația de sesizare a Curții de Justiție, cu excepția cazului în care constată că

problema invocată nu este pertinentă sau că dispoziția comunitară în cauză a făcut deja obiectul unei interpretări din partea Curții sau că aplicarea corectă a dreptului comunitar se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile; existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului comunitar, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia și de riscul divergențelor de jurisprudență în cadrul Comunității”. De asemenea, prin Hotărârea din 9 septembrie 2015, pronunțată în Cauza C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito și alții*, par.40, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că „revine exclusiv instanței naționale sarcina de a aprecia dacă aplicarea corectă a dreptului Uniunii se impune atât de evident încât nu permite nicio îndoială rezonabilă și, în consecință, de a decide să se abțină să sesizeze Curtea cu o problemă de interpretare a dreptului Uniunii care a fost ridicată în fața acesteia (a se vedea Hotărârea Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, punctul 37)”.

27. Având în vedere această jurisprudență a Curții de Justiție a Uniunii Europene, revine Curții Constituționale competența de a aprecia dacă întrebarea subsumată cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene este relevantă și necesară cauzei *a quo*, în sensul de a stabili dacă decizia Curții de Justiție a Uniunii Europene va conduce la constatarea constituționalității sau neconstituționalității art.32 alin.(7) fraza finală din Legea cetățeniei române nr.21/1991. Astfel, în contextul lipsei aderării Uniunii Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cu privire la relevanța/pertinența întrebării prejudiciale, Curtea constată că aceasta nu influențează cu nimic constituționalitatea art.32 alin.(7) fraza finală, din Legea cetățeniei române nr.21/1991, din perspectiva obligării la dublu grad de jurisdicție în materia retragerii cetățeniei române.

28. Așa cum a statuat Curtea de Justiție a Uniunii Europene în jurisprudența reținută la par.24 al prezentei decizii, în lipsa aderării Uniunii la convenția menționată, aceasta nu constituie un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii.

29. Pentru considerentele mai sus expuse, Curtea constată că, având în vedere lipsa de relevanță/pertinență a întrebării preliminare, raportată la cauza de față, precum și faptul că dispozițiile europene invocate sunt clare, atât prin conținutul normativ al acestora, cât și prin prisma jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, cererea de sesizare a Curții, formulată de autorul excepției de neconstituționalitate, este neîntemeiată.

30. Curtea constată că, în speță, nu este vorba despre clarificarea unei norme de drept european, ci despre aplicarea art.2 din Protocolul nr.7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale - în lumina art.20 din Constituție - respectiv, asigurarea, în materia retragerii cetățeniei române, a dublului grad de jurisdicție, drept recunoscut de Convenție doar în materie penală. De altfel, în motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia invocă doar dispoziții din Constituție și din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pretins a fi încălcate de prevederile art.32 alin.(7) fraza finală din Legea nr.21/1991. Prin urmare, esența problemei de drept constituțional deduse judecării Curții Constituționale o reprezintă aplicarea - în materia retragerii cetățeniei - a art.129 din Constituție, interpretat - potrivit art.20 alin.(1) din Constituție - în lumina art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, problemă asupra căreia urmează a se pronunța Curtea Constituțională.

31. Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că dispozițiile de lege criticate fac parte din capitolul VI - *Procedura retragerii cetățeniei române și aprobării renunțării la cetățenia română* și prevăd că ordinul de retragere a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București, iar hotărârea tribunalului este definitivă și irevocabilă. Potrivit legii, cetățenia română se pierde prin: a) retragerea cetățeniei române; b) aprobarea renunțării la cetățenia română; c) în alte cazuri prevăzute de lege [art.24 din Legea nr.21/1991]. Cetățenia română se poate retrage persoanei care: a) aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatamă interesele statului român sau lezează prestigiul României; b) aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război; c) a obținut cetățenia română prin mijloace frauduloase; 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.25 alin.(1) din Legea nr.21/1991]. De asemenea, legea precizează că cetățenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naștere [art.25 alin.(2) din Legea nr.21/1991].

32. Referitor la procedura retragerii cetățeniei, Curtea reține că, potrivit art.32 din Legea cetățeniei nr.21/1991, „(1) Orice autoritate sau persoană care are cunoștință de existența unui motiv pentru

retragerea cetățeniei române poate sesiza, în scris, Comisia, 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 dezbaterea sesizării.

(3) La termenul stabilit pentru dezbaterea 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.

(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.”

33. În ceea ce privește consecințele retragerii cetățeniei române, Curtea reține că, potrivit art.26 din Legea nr.21/1991, „Retragerea cetățeniei române nu produce efecte asupra cetățeniei soțului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetățenia”. Astfel, ca urmare a retragerii cetățeniei române, în cazul în care persoana căreia i s-a retras cetățenia română nu mai are și altă cetățenie, aceasta devine apatrid, iar, în cazul în care are și altă cetățenie, acesta devine cetățean străin. Potrivit art.18 (Cetățenii străini și apatrizii) din Constituție, „(1) Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte legi. (2) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.” Potrivit art.19 (Extrădarea și expulzarea) din Constituție, „(1) Cetățeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România. (2) Prin derogare de la prevederile alineatului (1), cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate. (3) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate. (4) Expulzarea sau extrădarea se hotărăște de justiție.”

34. Curtea mai reține că, în conformitate cu art.9 din TUE și art.20 din TFUE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia este definită în conformitate cu legile naționale ale statului respectiv. Prin urmare, retragerea cetățeniei române are ca efect și pierderea cetățeniei Uniunii Europene. Cetățenia Uniunii Europene, care completează cetățenia națională, dar nu o înlocuiește, se compune dintr-un ansamblu de drepturi și de îndatoriri care se adaugă drepturilor și îndatoririlor legate de cetățenia unui stat membru.

35. Cu privire la retragerea cetățeniei unui stat membru al Uniunii Europene, prin Hotărârea din 2 martie 2010, pronunțată în Cauza C-135/08, *Janko Rottmann*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat asupra limitelor privind retragerea cetățeniei unui stat membru al Uniunii Europene, stabilind, la par.42-46, următoarele: „este evident că situația unui cetățean al Uniunii, care, precum reclamantul din acțiunea principală, se confruntă cu o decizie de retragere a naturalizării adoptată de autoritățile unui stat membru ce îl plasează, ulterior pierderii cetățeniei unui alt stat membru pe care o avea la origine, într-o situație care poate determina pierderea statutului conferit de articolul 17 CE și a drepturilor care îi sunt aferente, ține, prin natura și prin consecințele acesteia, de dreptul Uniunii. Astfel cum a arătat în repetate rânduri Curtea, statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre (a se vedea printre altele Hotărârea din 20 septembrie 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31, precum și Hotărârea din 17 septembrie 2002, *Baumbast și R*, C-413/99, Rec., p. I-7091, punctul 82). Articolul 17 alineatul (2) CE asociază statutului menționat obligațiile și drepturile prevăzute de Tratatul CE, printre care acela de a invoca articolul 12 CE în toate situațiile care intră în

domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii (a se vedea printre altele Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec., p. I-2691, punctul 62, și Hotărârea Schempp, citată anterior, punctul 17). Astfel, statele membre trebuie, în exercitarea competenței lor în materie de cetățenie, să respecte dreptul Uniunii (Hotărârea Micheletti și alții, citată anterior, punctul 10, Hotărârea Mesbah, citată anterior, punctul 29, Hotărârea din 20 februarie 2001, Kaur, C-192/99, Rec., p. I-1237, punctul 19, precum și Hotărârea Zhu și Chen, citată anterior, punctul 37). În aceste împrejurări, este de competența Curții să se pronunțe asupra întrebărilor preliminare adresate de instanța de trimitere, care privesc condițiile în care un cetățean al Uniunii poate, ca urmare a pierderii cetățeniei sale, să fie lipsit de această calitate de cetățean al Uniunii și, așadar, să fie privat de drepturile care îi sunt asociate”. În concluzie, la par.54-56, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că „aceste considerații privind legitimitatea, în principiu, a unei decizii de retragere a naturalizării în considerarea unor manopere frauduloase rămân în principiu valabile atunci când o astfel de retragere are drept consecință faptul că persoana în cauză pierde, pe lângă cetățenia statului membru de naturalizare, și cetățenia Uniunii. Totuși, într-o asemenea împrejurare, este de competența instanței de trimitere să verifice dacă decizia de retragere în cauză în acțiunea principală respectă principiul proporționalității în ceea ce privește consecințele pe care le implică asupra situației persoanei în cauză din perspectiva dreptului Uniunii, pe lângă, eventual, examinarea proporționalității acestei decizii din perspectiva dreptului național. Prin urmare, având în vedere importanța pe care dreptul primar o acordă statutului de cetățean al Uniunii, trebuie, cu ocazia examinării unei decizii de retragere a naturalizării, să se țină seama de eventualele consecințe pe care această decizie le are pentru persoana interesată și, dacă este cazul, pentru membrii familiei sale în ceea ce privește pierderea drepturilor de care beneficiază orice cetățean al Uniunii. În această privință, trebuie să se verifice în special dacă această pierdere este justificată în raport cu gravitatea infracțiunii comise de aceasta, cu timpul scurs între decizia de naturalizare și decizia de retragere, precum și cu posibilitatea ca persoana interesată să redobândească cetățenia sa de origine.” Având în vedere acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că „dreptul Uniunii, în special articolul 17 CE, nu se opune ca un stat membru să retragă unui cetățean al Uniunii cetățenia acestui stat membru dobândită prin naturalizare atunci când aceasta a fost obținută în mod fraudulos, cu condiția ca această decizie de retragere să respecte principiul proporționalității”.

36. Referitor la susținerile autorului excepției, privind încălcarea dispozițiilor art.6 din Convenție și ale art.2 din Protocolul adițional nr.7 la Convenție, Curtea reține că, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, noțiunea de „*materie penală*”, folosită de art.2 par.1 din Protocolul nr.7 la Convenție, se suprapune peste noțiunea de „*acuzatie penală*”, prevăzută de art.6 par.1 din Convenție, în sensul de noțiune autonomă, astfel cum a fost definită de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 31 iulie 2007, pronunțată în Cauza *Zaicevs împotriva Letoniei*, par.53).

37. Referitor la interpretarea dispozițiilor art.6 privind dreptul la un proces echitabil din Convenție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că garanțiile dreptului la un proces echitabil trebuie să se aplice nu numai în procesul penal, în sens strict, ci ori de câte ori fapta imputabilă are „conotație penală”. Astfel, potrivit instanței de contencios al drepturilor omului, conceptul de „acuzatie în materie penală”, prevăzută de art.6 din Convenție, are o semnificație „autonomă”, independentă de clasificările utilizate de sistemele juridice naționale ale statelor membre. În acest sens este Hotărârea din 25 august 1987, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Lutz împotriva Germaniei*, par. 52. De asemenea, prin Hotărârea *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, par.82-83, și prin Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată în Cauza *Ozturk împotriva Germaniei*, par.50, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că, în scopul aplicării prevederilor art.6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [acuzatie „în materie penală”], trebuie avute în vedere 3 criterii: 1. caracterizarea faptei în dreptul național; 2. natura faptei; 3. natura și gradul de gravitate ale sancțiunii care ar putea fi aplicată persoanei în cauză. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, al doilea și al treilea criteriu avute în vedere în scopul aplicării garanțiilor instituite de art.6 din Convenție sunt alternative, și nu neapărat cumulative. Astfel, pentru ca art.6 să fie aplicabil, este suficient ca fapta respectivă să fie neconsiderată, prin natura sa, „penală” din punctul de vedere al Convenției sau ca, prin săvârșirea unei fapte, o persoană să fie pasibilă de o sancțiune care, prin natura sa și prin gradul său de gravitate, aparține, în general, sferei „penale” (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Ozturk împotriva Germaniei*, par.54).

38. Cu privire la dreptul la cetățenie, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că acesta nu este un drept cu caracter civil în sensul art.6 (a se vedea, în acest sens, Decizia privind admisibilitatea din 6 iulie 2006, pronunțată în Cauza *Smirnov împotriva Rusiei*). Însă, refuzul arbitrar de acordare a cetățeniei, în anumite condiții, intră sub protecția Convenției, deși dreptul de a obține cetățenia nu este

garantat ca atare de Convenție (a se vedea, în acest sens, Decizia privind admisibilitatea din 12 ianuarie 1999, pronunțată în Cauza *Karashev împotriva Finlandei*). De asemenea, revocarea arbitrară a cetățeniei poate interfera cu dreptul la respectarea vieții private și de familie, situație în care Curtea trebuie să examineze dacă revocarea cetățeniei a fost arbitrară și care sunt consecințele acesteia asupra vieții private și de familie (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 21 iunie 2016, pronunțată în Cauza *Ramadan împotriva Maltei*, par. 85 sau Decizia din 7 februarie 2017, pronunțată în Cauza *K2 împotriva Marii Britanii*, par.49, în contextul unor activități în legătură cu terorismul).

39. Cât privește latura penală a art.6 din Convenție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că procedurile legate de expulzarea străinilor nu intră sub incidența laturii penale a art.6, în ciuda faptului că acestea pot fi inițiate în cadrul unor procese penale (Hotărârea din 5 octombrie 2000, pronunțată în Cauza *Maaouia împotriva Franței*, par.39). Aceeași abordare exclusivă se aplică procedurilor de extrădare (Decizia privind admisibilitatea din 16 aprilie 2002, pronunțată în Cauza *Penafiel Salgado împotriva Spaniei*). Pe altă parte, însă, înlocuirea unei pedepse cu închisoarea cu o expulzare, asociată cu interzicerea intrării pe teritoriul țării pe o durată de zece ani, poate fi considerată o pedeapsă de același tip cu cea stabilită în momentul condamnării inițiale (Hotărârea din 15 decembrie 2009, pronunțată în Cauza *Gurguchiani împotriva Spaniei*, par. 40 și 47-48). De asemenea, prin Decizia privind admisibilitatea din 31 mai 2007, pronunțată în Cauza *Makuc și alții împotriva Sloveniei*, par.186, Curtea a reiterat că art.6 din Convenție nu se aplică procedurilor care vizează cetățenia și/sau intrarea, șederea și expulzarea străinilor, și că asemenea proceduri nu implică nici „încălcarea drepturilor și obligațiilor cu caracter civil și nici o acuzație penală îndreptat împotriva sa”, în sensul art.6 par.1 din Convenție. Totodată, prin Decizia privind admisibilitatea, din 4 ianuarie 2005, pronunțată în Cauza *Naumov împotriva Albaniei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că art.6 din Convenție nu este aplicabil procedurilor referitoare la retragerea cetățeniei, iar cererea având acest obiect este incompatibilă *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției.

40. Curtea Constituțională reține că, la nivelul statelor membre ale Consiliului European, în materie de cetățenie, se aplică dispozițiile Convenției europene din 6 noiembrie 1997 asupra cetățeniei, ratificată prin Legea nr.396/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.490 din 9 iulie 2002. Potrivit art.12 (*Dreptul la o cale de atac*) din capitolul IV (*Proceduri referitoare la cetățenie*) al acestei Convenții, „*Fiecare stat parte trebuie să facă astfel încât hotărârile privind dobândirea, păstrarea, pierderea cetățeniei sale, redobândirea acesteia sau eliberarea unui atestat de cetățenie să poată face obiectul unei căi de atac administrative sau judiciare, în conformitate cu dreptul său intern.*”

41. Având în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și dispozițiile Convenției europene din 6 noiembrie 1997 asupra cetățeniei, Curtea constată că nu se poate stabili că ordinul privind retragerea cetățeniei române, emis de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, ar reprezenta „o acuzație în materie penală”, în sensul autonom al acesteia, sens stabilit de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cu consecința obligației de asigurare a dublului grad de jurisdicție împotriva acestui ordin.

42. Curtea constată că procedura retragerii cetățeniei române, pentru motive legate de terorism sau acte contra siguranței naționale, are natură administrativă. În cadrul acestei proceduri, stabilite de Legea nr.21/1991, legiuitorul a reglementat o serie de garanții ale persoanei în cauză, cum sunt: solicitarea punctului de vedere al autorităților competente cu privire la îndeplinirea condițiilor legale privind retragerea cetățeniei; invitarea persoanei care a formulat sesizarea, precum și a oricărei persoane care ar putea da informații utile soluționării cererii; 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 dezbaterile sesizării; audierea persoanei care a formulat sesizarea, a oricărei persoane care ar putea da informații utile soluționării cererii, precum și a persoanei în cauză; redactarea de către Comisie a unui raport motivat asupra aprobării retragerii cetățeniei române sau, după caz, a respingerii sesizării; emiterea de către președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie a ordinului de retragere a cetățeniei române, în cazul în care constată îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege; comunicarea acestui ordin persoanei în cauză, precum și persoanei care a făcut sesizarea, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

43. Or, după cum afirmă chiar autorul excepției, Curtea Europeană a Drepturilor Omului acceptă situația în care anumite sancțiuni să poată fi impuse de un organ care nu este „instanță”, cu condiția ca sancțiunea să poată fi contestată la o „instanță” (în condițiile art.6 din Convenție). Astfel, potrivit dispozițiilor de lege criticate, 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, iar hotărârea tribunalului este „definitivă și irevocabilă”.

44. Având în vedere acestea, Curtea reține că procedura de retragere a cetățeniei române are două faze: una administrativă, desfășurată în fața Comisiei din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, și una judiciară, desfășurată în fața secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București, ca singur grad de jurisdicție. Acțiunea având ca obiect anularea ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de retragere a cetățeniei române este o acțiune de contencios administrativ, în cadrul căreia legiuitorul a prevăzut că hotărârea instanței este „definitivă și irevocabilă”.

45. Cu privire la critica referitoare la încălcarea art.129 din Constituție, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții referitoare la obligativitatea existenței tuturor căilor de atac, ci reglementează accesul general neîngrădit la justiție al tuturor persoanelor pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor lor legitime, precum și dreptul tuturor părților interesate de a exercita căile de atac prevăzute de lege (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.192 din 3 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 2 iulie 2014, paragraful 13, cu referire la deciziile nr.99 din 23 mai 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 21 august 2000, nr.230 din 16 noiembrie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.665 din 16 decembrie 2000, nr.226 din 18 mai 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 7 iunie 2004, nr.572 din 3 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.144 din 19 decembrie 2005, sau nr.500 din 15 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 18 iulie 2012).

46. Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, interpretarea art.129 din Legea fundamentală lasă la latitudinea legiuitorului reglementarea căilor de atac, ceea ce îi permite acestuia să excepteze de la exercitarea lor, atunci când consideră că se impune, anumite hotărâri judecătorești (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.1.341 din 19 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.811 din 3 decembrie 2010, și Decizia nr.246 din 15 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.273 din 25 aprilie 2012).

47. Cu privire la numărul căilor de atac, Curtea Constituțională a reținut că art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu consacră nici expres, dar nici implicit dreptul la dublul grad de jurisdicție, drept ce este recunoscut doar în materie penală. De asemenea, nici art.13 din Convenție, care se referă la dreptul la un „recurs efectiv”, nu are semnificația asigurării dublului grad de jurisdicție, ci doar a posibilității de a se supune judecării unei instanțe naționale. Curtea a mai reținut că reglementarea căilor de atac este de competența exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură (a se vedea Decizia nr.1.122 din 23 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.738 din 4 noiembrie 2010, sau Decizia nr.160 din 24 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.432 din 9 iunie 2016, paragraful 21).

48. Aplicând aceste considerente de principiu la speța de față, Curtea constată că dispoziția de lege criticată, care nu permite decât o singură cale de acces la instanță, împotriva ordinului de retragere a cetățeniei române, emis de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, nu contravine dispozițiilor constituționale referitoare la posibilitatea de a exercita căile de atac, în condițiile legii.

49. Referitor la invocarea de către autorul excepției a Deciziei Curții Constituționale nr.500 din 15 mai 2012, prin care au fost declarate ca fiind neconstituționale dispozițiile care suprimau orice cale de atac în materie contravențională, Curtea reține că argumentele pe care s-a bazat soluția de admitere a excepției de neconstituționalitate care a format obiectul acestei decizii, nu sunt aplicabile și în prezenta cauză. Astfel, prin decizia sus-menționată, Curtea a precizat că urmează să își reconsidere jurisprudența, în sensul admiterii excepției de neconstituționalitate, având în vedere că, în practică, unele instanțe de judecată, în lipsa unei căi de atac împotriva hotărârilor pe care le pronunță, absolutizează prezumția de legalitate și temeinicie a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor în materia circulației pe drumurile publice. De asemenea, Curtea a reținut că 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. Or, Curtea a reținut că această conduită poate constitui premisa unor viitoare condamnări ale statului român de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, având în vedere jurisprudența acestei instanțe, în care s-a constatat încălcarea art.6 din Convenție, ce statuează cu privire la prezumția de nevinovăție, văzută ca una dintre garanțiile fundamentale ale dreptului la un proces echitabil. Având în vedere acestea, Curtea constată că, în cauza de față, nu sunt aplicabile aceste considerente, deoarece, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului,

amintită la par.38 și 39 al prezentei decizii, art.6 din Convenție nu este aplicabil procedurilor referitoare la retragerea cetățeniei.

50. De asemenea, cu privire la invocarea Deciziei nr.967 din 20 noiembrie 2012, prin care au fost declarate ca fiind neconstituționale dispozițiile care suprimau orice cale de atac în materie civilă privind litigiile de valoare redusă, Curtea reține că argumentele cuprinse în această decizie nu sunt aplicabile și în prezenta cauză. Astfel, prin decizia sus-amintită, Curtea a reținut că, în reglementarea normelor de procedură referitoare la exercitarea căilor de atac, legiuitorul este ținut de respectarea tuturor normelor și principiilor constituționale de referință, iar eventualele limitări aduse condițiilor de exercitare a căilor de atac nu trebuie să aducă atingere dreptului în substanța sa. Or, Curtea a constatat că pragul valoric de 2.000 lei, al obiectului litigiului, nu poate constitui un criteriu de natură să justifice instituirea unui tratament juridic diferit în privința exercitării căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate asupra fondului cauzei, pentru aceleași categorii de litigii, și anume cererile privind creanțe având ca obiect plata unei sume de bani. Astfel, Curtea a reținut că soluția legislativă criticată creează o situație de inegalitate juridică în cadrul aceleiași categorii de justițiabili, ceea ce aduce atingere principiului constituțional referitor la egalitatea în fața legii, astfel cum este reglementat prin art.16 din Constituție,

51. Referitor la comparația pe care o face autorul excepției, între textul de lege criticat - care nu permite exercitarea vreunei căi de atac împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat acțiunea de anulare a ordinului de retragere a cetățeniei române - și textul cuprins în art.31 din Legea nr.21/1991 - care se referă la renunțarea la cetățenia română, și care stabilește, în alin.(6), că ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, prin care se respinge cererea de renunțare la cetățenia română, poate fi atacat la instanța de contencios administrativ (situație similară, în opinia autorului excepției de neconstituționalitate, cu ordinul de retragere a cetățeniei române), dar, în plus, hotărârea de primă instanță este supusă recursului -, Curtea reține că nici această susținere nu poate fi primită. Astfel, potrivit art.24 din Legea nr.21/1991, cetățenia română se pierde prin: a) retragerea cetățeniei române; b) aprobarea renunțării la cetățenia română; c) în alte cazuri prevăzute de lege. Curtea reține, pe de-o parte, că, din perspectiva efectului de pierdere a cetățeniei române, ordinul de admitere a sesizării de retragere a cetățeniei este similar cu ordinul de aprobare a cererii de renunțare la cetățenia română, iar nu cu ordinul prin care se respinge cererea de renunțare la cetățenia română. Pe de altă parte, Curtea reține că cele două cazuri de pierdere a cetățeniei române, din inițiativa statului român sau din inițiativa persoanei – respectiv, retragerea și aprobarea renunțării la cetățenie – sunt reglementate separat, în art.37 și, respectiv, în art.36 din Legea nr.21/1991, acestea putând interveni pentru motive diferite și în cadrul unor proceduri diferite. Prin urmare, nu se pot compara regulile de procedură aplicabile renunțării la cetățenia română cu regulile de procedură aplicabile retragerii acesteia.

52. În final, Curtea mai reține că legiuitorul a consacrat și posibilitatea redobândirii cetățeniei române, cu anumite condiții. Astfel, potrivit art.10 alin.(1) și (2) din Legea nr.21/1991, „(1) *Cetățenia română se poate acorda și persoanelor care au pierdut această cetățenie, precum și descendenților acestora până la gradul II inclusiv și care cer redobândirea ei, cu păstrarea cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinesc în mod corespunzător condițiile prevăzute la art.8 alin.(1) lit.b)-e).* (2) *Dispozițiile alin.(1) se aplică și apatrizilor foști cetățeni români și descendenților acestora până la gradul II inclusiv.*”

53. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Said Baaklini în Dosarul nr.22586/3/2013 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.32 alin.(7) fraza finală din Legea cetățeniei române nr.21/1991 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 mai 2019.