



Coletânea da Jurisprudência

PARECER 2/13 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno),
18 de dezembro de 2014

Índice

I —	Pedido de parecer	4
II —	Quadro institucional e Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais	5
	A — Conselho da Europa	5
	B — Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais	6
	1. Título I da CEDH, com a epígrafe «Direitos e Liberdades», e suas disposições materiais	6
	2. Título II da CEDH e mecanismos de fiscalização	7
	a) TEDH	7
	b) Funcionamento do Comité de Ministros no exercício das suas competências de supervisão da execução dos acórdãos do TEDH	8
	3. Título III da CEDH, com a epígrafe «Disposições diversas»	9
	4. Protocolos à CEDH	9
III —	Relações entre a União e a CEDH	10
IV —	Processo de adesão	12
V —	Projeto de acordo	12
	A — Disposições que regulam a adesão propriamente dita	13
	B — Outras disposições	14
VI —	Apreciações formuladas pela Comissão no seu pedido de parecer	17
	A — Quanto à admissibilidade	17
	B — Quanto ao mérito	17

1. Artigo 1.º, alínea a), do Protocolo n.º 8 UE	17
2. Artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE	18
3. Artigos 6.º, n.º 2, segundo período, FUE e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE	19
4. Artigos 1.º, alínea b), e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE	20
5. Artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE	24
6. Artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE	24
VII — Resumo das principais observações apresentadas no Tribunal de Justiça	25
A — Quanto à admissibilidade do pedido de parecer	25
B — Quanto ao mérito	26
1. Artigo 1.º, alínea a), do Protocolo n.º 8 UE	26
2. Artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE	26
3. Artigos 6.º, n.º 2, TUE e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE	27
4. Artigos 1.º, alínea b), e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE	28
5. Artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE	31
6. Artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE	31
VIII — Tomada de posição do Tribunal de Justiça	31
A — Quanto à admissibilidade	31
B — Quanto ao mérito	32
1. Considerações preliminares	32
2. Quanto à compatibilidade do Acordo Projetado com o direito primário da União	35
a) Quanto às características específicas e à autonomia do direito da União	35
b) Quanto ao artigo 344.º TFUE	38
c) Quanto ao mecanismo do corresponsável	39
d) Quanto ao processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça	41
e) Quanto às características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional em matéria de PESC	43

«Parecer proferido nos termos do artigo 218.º, n.º 11, TFUE — Projeto de acordo internacional — Adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais — Compatibilidade do referido projeto com os Tratados UE e FUE»

No processo de parecer 2/13,

que tem por objeto um pedido de parecer nos termos do artigo 218.º, n.º 11, TFUE, apresentado em 4 de julho de 2013 pela Comissão Europeia,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno)

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano (relator), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda e S. Rodin, presidentes de secção, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretários: A. Calot Escobar e M.-A. Gaudissart, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 5 e 6 de maio de 2014,

considerando as observações apresentadas:

- em representação da Comissão Europeia, por L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger e B. Smulders, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por M. Jacobs e C. Pochet, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova e D. Drambozova, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, E. Ruffer e J. Králová, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo dinamarquês, por C. Thorning e M. Wolff, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Kemper, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por K. Kraavi-Käerdi, na qualidade de agente,
- em representação da Irlanda, por E. Creedon, A. Joyce e E. McPhillips, na qualidade de agentes, assistidos por E. Regan, SC, C. Toland, BL, e C. Daly, Advisory Council,
- em representação do Governo helénico, por A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna e K. Boskovits, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo espanhol, por M. A. Sampol Pucurull e N. Díaz Abad, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues e D. Colas, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano, por G. Albenzio, avvocato dello Stato,

- em representação do Governo cipriota, por K. Lykourgos, K. Kompos e N. Kyriakou, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo letão, por I. Kalniņš e D. Pelše, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo lituano, por D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė e A. Svinkūnaitė, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, na qualidade de agente,
- em representação do Governo neerlandês, por M.K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por A. Posch e C. Pesendorfer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e M.L. Duarte, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo romeno, por R. H. Radu, V. Angelescu e A.-G. Văcaru, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,
- em representação do Governo finlandês, por J. Heliskoski e H. Leppo, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo sueco, por A. Falk e M. Rhodin, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Behzadi-Spencer, na qualidade de agente, assistido por D. Beard, QC,
- em representação do Parlamento Europeu, por R. Passos, P. Schonard e E. Waldherr, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por H. Legal, F. Naert, T. Blanchet e P. Plaza García, na qualidade de agentes,

ouvida a advogada-geral,

profere o presente

Parecer

I – Pedido de parecer

1. O pedido de parecer submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia pela Comissão Europeia tem a seguinte redação:

«O projeto de Acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, a seguir 'CEDH'] é compatível com os Tratados?»

2. A Comissão enviou ao Tribunal de Justiça, em anexo ao seu pedido:
- o projeto revisto de Acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Projeto de Acordo»);
 - o projeto de Declaração da União Europeia a apresentar no momento da assinatura do Acordo de Adesão (a seguir «Projeto de Declaração»);
 - o projeto de Regra complementar às regras do Comité de Ministros para a supervisão da execução dos acórdãos e dos termos das resoluções amigáveis nos processos em que a União Europeia seja parte (a seguir «Projeto de Regra 18»);
 - o projeto de declaração de intenções comum da União Europeia e da Parte Contratante X [Estado não membro da União Europeia]; e
 - o projeto de Relatório Explicativo do Acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Projeto de Relatório Explicativo» e, em conjunto com os outros instrumentos acima referidos, «Projetos de Instrumentos de Adesão» ou «Acordo Projetado»).

II – Quadro institucional e Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

A – Conselho da Europa

3. Através de um acordo internacional, assinado em Londres, em 5 de maio de 1949, que entrou em vigor em 3 de agosto de 1949 (a seguir «Estatuto do Conselho da Europa»), um grupo de dez Estados europeus instituiu o Conselho da Europa, com vista a realizar uma união mais estreita entre os seus membros, a fim de salvaguardar e promover os ideais e os princípios do seu património comum e favorecer o progresso económico e social na Europa. Atualmente, são membros do Conselho da Europa 47 Estados europeus, entre os quais os 28 Estados-Membros da União Europeia (a seguir «Estados-Membros»).
4. Segundo o referido Estatuto, os órgãos do Conselho da Europa são o Comité de Representantes dos Governos (a seguir «Comité de Ministros») e a Assembleia Consultiva (a seguir «Assembleia»), coadjuvados pelo Secretariado do Conselho da Europa.
5. Em conformidade com o artigo 14.º do Estatuto do Conselho da Europa, o Comité de Ministros é composto por um representante de cada membro e cada representante dispõe de um voto.
6. Nos termos do artigo 15.º, alínea a), do Estatuto do Conselho da Europa, «[o] Comité de Ministros examinará, por recomendação da [Assembleia] ou por sua própria iniciativa, as medidas adequadas a realizar o objetivo do Conselho da Europa, nomeadamente a conclusão de convenções e de acordos, bem como a adoção, pelos Governos, de uma política comum sobre questões determinadas. [...]». O mesmo artigo, alínea b), primeira parte, precisa que «[a]s conclusões do Comité de Ministros podem, nos casos em que se justifique, revestir a forma de recomendações aos Governos».

7. O artigo 20.º do Estatuto do Conselho da Europa regula os quóruns necessários para a adoção de decisões pelo Comité de Ministros. Tem a seguinte redação:
- «a) São tomadas por unanimidade dos votos expressos, achando-se presente a maioria dos representantes titulares no Comité de Ministros, as resoluções do Comité relativas às seguintes questões importantes:
- i) As recomendações previstas no artigo 15.º, alínea b);
- [...]
- v) As recomendações relativas a alterações aos artigos [...] 15.º [e] 20.º [...]; e
- vi) Qualquer outra questão que, em virtude da sua importância, o Comité decida submeter à regra da unanimidade, por resolução tomada nas condições previstas na alínea d) abaixo indicada.
- [...]
- d) São tomadas por maioria de dois terços dos votos expressos, achando-se presente a maioria dos representantes titulares do Comité, todas as demais resoluções do Comité. [...]»
8. Segundo o artigo 25.º do mesmo Estatuto, a Assembleia é constituída por representantes de cada membro do Conselho da Europa, eleitos pelos respetivos Parlamentos de entre os parlamentares ou designados de entre estes de acordo com o processo que cada Parlamento nacional fixar. Cada membro dispõe de um número de lugares determinado pelo artigo 26.º do referido Estatuto. O maior número de lugares é 18.

B – Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

9. A CEDH é um acordo internacional multilateral, celebrado no âmbito do Conselho da Europa, que entrou em vigor em 3 de setembro de 1953. Todos os membros do Conselho da Europa figuram entre as Altas Partes Contratantes desta Convenção (a seguir «Partes Contratantes»).
10. A CEDH é composta por três títulos.
1. Título I da CEDH, com a epígrafe «Direitos e Liberdades», e suas disposições materiais
11. O título I da CEDH define os direitos e as liberdades que as Partes Contratantes, nos termos do artigo 1.º desta, «reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição». Não está prevista nenhuma derrogação a este compromisso, com exceção da contida no artigo 15.º da mesma Convenção, a saber, «[e]m caso de guerra ou de outro perigo público que ameace a vida da nação». Em especial, não podem em caso algum ser derrogadas as obrigações enunciadas nos seus artigos 2.º (direito à vida, salvo quando a morte resulte do recurso necessário à força), 3.º (proibição da tortura), 4.º, n.º 1 (proibição da escravatura), e 7.º (nulla poena sine lege).
12. O artigo 6.º da CEDH, com a epígrafe «Direito a um processo equitativo», dispõe:
- «1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade

democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

2. Qualquer pessoa acusada de uma infração presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada.

3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos:

- a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada;
- b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa;
- c) Defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem;
- d) Interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e obter a convocação e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições que as testemunhas de acusação;
- e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo.»

13. O artigo 13.º da CEDH, com a epígrafe «Direito a um recurso efetivo», tem a seguinte redação:

«Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais.»

2. Título II da CEDH e mecanismos de fiscalização

14. O título II da CEDH regula os mecanismos de fiscalização do respeito, pelas Partes Contratantes, dos compromissos que assumiram nos termos do artigo 1.º desta Convenção. Assim, fazem designadamente parte deste título o artigo 19.º da CEDH, que cria o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»), e o artigo 46.º, que atribui ao Comité de Ministros competências em matéria de supervisão da execução dos acórdãos desse Tribunal.

a) TEDH

15. Nos termos dos artigos 20.º e 22.º da CEDH, os juízes do TEDH, cujo número é igual ao número de Partes Contratantes, são eleitos pela Assembleia relativamente a cada Parte Contratante, com base numa lista de três candidatos apresentados por esta.

16. O artigo 32.º da CEDH atribui ao TEDH competência para interpretar e aplicar esta Convenção nas condições previstas, designadamente, nos seus artigos 33.º e 34.º

17. Por força do artigo 33.º da CEDH, o TEDH, no âmbito de um assunto interestadual, pode ser chamado a conhecer de uma petição que oponha duas (ou mais) Partes Contratantes e que tenha por objeto qualquer pretensa violação das disposições desta Convenção e dos seus protocolos.

18. Nos termos do artigo 34.º, primeiro período, da CEDH, o TEDH «pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não-governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer [Parte Contratante] dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos».
19. A CEDH submete a admissibilidade de uma petição individual, designadamente, às quatro condições seguintes. Em primeiro lugar, ao abrigo do artigo 34.º desta Convenção, o demandante deve poder considerar-se vítima de uma violação dos direitos nela reconhecidos ou nos seus protocolos. Em segundo lugar, em conformidade com o artigo 35.º, n.º 1, da mesma Convenção, o demandante deve ter esgotado todas as vias de recurso «internas», isto é, as existentes na ordem jurídica da Parte Contratante contra a qual a petição é dirigida. Esta condição de admissibilidade reflete o princípio segundo o qual o mecanismo de fiscalização instituído pela CEDH tem carácter subsidiário em relação aos mecanismos de proteção dos direitos do Homem existentes no âmbito das Partes Contratantes (TEDH, *Akdivar e outros c. Turquia*, §§ 65 e 66, n.º 21893/93, de 16 de setembro de 1996, e *Burden c. Reino Unido*, n.º 13378/05, § 42, 29 de abril de 2008). Em terceiro lugar, em virtude da mesma disposição, a petição deve ser apresentada num prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva. Em quarto lugar, ao abrigo do artigo 35.º, n.º 2, alínea b), da referida Convenção, a admissibilidade de uma petição está subordinada à condição de não ser, «no essencial, idêntica a uma petição anteriormente examinada pelo [TEDH] ou já submetida a outra instância internacional de inquérito ou de decisão», a menos que contenha factos novos.
20. O processo no TEDH culmina quer numa decisão ou num acórdão em que o TEDH declare que a petição é inadmissível ou que a CEDH não foi violada, quer num acórdão que declare a violação desta Convenção. Este acórdão é declaratório e não afeta a validade dos atos em causa da Parte Contratante.
21. Em conformidade com o artigo 44.º, n.º 1, da CEDH, um acórdão proferido pelo Tribunal Pleno é definitivo. Resulta da leitura conjugada dos artigos 43.º e 44.º, n.º 2, desta Convenção que um acórdão proferido por uma secção do TEDH se torna definitivo se as partes declararem que não solicitarão a devolução do assunto ao Tribunal Pleno ou se o coletivo do Tribunal Pleno rejeitar tal petição de devolução, ou ainda três meses após a data do acórdão, se a devolução do assunto ao Tribunal Pleno não for solicitada.
22. Por força do artigo 46.º, n.º 1, da CEDH, as Partes Contratantes obrigam-se a respeitar os acórdãos definitivos do TEDH nos litígios em que forem partes. Em aplicação desta disposição, uma Parte Contratante está obrigada, por um lado, a tomar, no que respeita ao demandante, todas as medidas individuais aplicáveis em virtude do seu direito interno, a fim de eliminar as consequências da violação declarada no acórdão do TEDH (*restitutio in integrum*). Se o direito interno da Parte Contratante em causa só permitir imperfeitamente obviar às consequências dessa violação, o artigo 41.º desta Convenção prevê que o TEDH atribuirá ao demandante uma «reparação razoável». Por outro lado, uma Parte Contratante está obrigada a tomar as medidas de ordem geral, como a alteração do seu direito interno, alterações de interpretação ao nível jurisprudencial ou outro tipo de medidas, a fim de evitar novas violações análogas às declaradas por esse Tribunal, ou a pôr termo a violações subsistentes nesse direito.

b) Funcionamento do Comité de Ministros no exercício das suas competências de supervisão da execução dos acórdãos do TEDH
23. O artigo 46.º, n.º 2, da CEDH incumbe o Comité de Ministros de supervisionar a execução dos acórdãos definitivos do TEDH. Do mesmo modo, por força do artigo 39.º, n.º 4, dessa Convenção, o Comité de Ministros supervisiona a execução dos termos de uma resolução amigável, como prevista no n.º 1 deste artigo.

24. A título destas competências, o Comité de Ministros examina, em substância, se a Parte Contratante tomou todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão definitivo do TEDH ou, sendo esse o caso, para executar os termos de uma resolução amigável. O exercício destas competências é regulado pelas «Regras do Comité de Ministros para a supervisão da execução de acórdãos e de resoluções amigáveis» (a seguir «Regras para a Supervisão da Execução»).
25. Segundo a Regra 17 das Regras para a Supervisão da Execução, o Comité de Ministros adota uma «decisão final» se concluir que a Parte Contratante tomou todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão definitivo do TEDH ou, sendo esse o caso, para executar os termos de uma resolução amigável. Em conformidade com a Regra 16 das referidas regras, o Comité de Ministros pode adotar «resoluções intermédias», para, designadamente, «fazer o ponto de situação do andamento da execução ou, se for caso disso, exprimir a sua preocupação e/ou formular sugestões a respeito da execução». A adoção destes dois tipos de resoluções exige que esteja reunido o quórum previsto no artigo 20.º, alínea d), do Estatuto do Conselho da Europa.
26. Segundo o artigo 46.º, n.ºs 3 e 4, da CEDH, o Comité de Ministros, por decisão tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares, poderá, por um lado, sempre que considerar que a supervisão da execução de um acórdão definitivo está a ser entravada por uma dificuldade de interpretação desse acórdão, submeter um pedido de interpretação ao TEDH. Por outro lado, sempre que considerar que uma Parte Contratante se recusa a respeitar um acórdão definitivo num litígio em que esta seja parte, poderá submeter à apreciação do TEDH a questão sobre o cumprimento, por essa parte, da sua obrigação resultante do n.º 1 do mesmo artigo. Se o TEDH constatar que houve violação desta obrigação, devolverá o assunto ao Comité de Ministros para fins de apreciação das medidas a tomar. Nos termos do n.º 5 do referido artigo, se o TEDH constatar que não houve violação, devolverá o assunto ao Comité de Ministros, o qual decidirá pela conclusão da sua apreciação.
27. A CEDH atribui também ao Comité de Ministros outras competências. Assim, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, desta Convenção, aquele poderá, a pedido da Assembleia Plenária do TEDH e por decisão unânime do referido Comité, reduzir de sete para cinco o número de juizes das secções, por um período determinado, e, com base no artigo 47.º da mesma Convenção, pedir ao TEDH para emitir um parecer consultivo sobre questões jurídicas relativas à interpretação da referida Convenção e dos seus protocolos.
28. Por último, nos termos do artigo 50.º da CEDH, as despesas de funcionamento do TEDH serão suportadas pelo Conselho da Europa.
3. Título III da CEDH, com a epígrafe «Disposições diversas»
29. Em conformidade com o artigo 53.º da CEDH, nenhuma das disposições desta Convenção será interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer Parte Contratante ou de qualquer outra Convenção em que aquela seja parte.
30. Por força do artigo 55.º da CEDH, as Partes Contratantes renunciam reciprocamente, salvo acordo especial, a submeter uma divergência de interpretação ou de aplicação desta Convenção a um processo de solução diferente dos previstos na mesma.
31. O artigo 57.º, n.º 1, da CEDH permite às Partes Contratantes, no ato da assinatura da Convenção ou do depósito do seu instrumento de ratificação, «formular uma reserva a propósito de qualquer disposição da Convenção, na medida em que uma lei então em vigor no seu território estiver em discordância com aquela disposição», ao mesmo tempo que não autoriza «reservas de carácter geral».
4. Protocolos à CEDH

32. A CEDH é completada por uma série de catorze protocolos.
33. Um primeiro grupo de protocolos, que compreende o Protocolo adicional à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Protocolo Adicional») e os Protocolos n.ºs 4, 6, 7, 12 e 13, completa o conteúdo da CEDH, instituindo direitos fundamentais suplementares. Todos os Estados-Membros são Partes Contratantes do Protocolo Adicional e do Protocolo n.º 6 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, relativo à abolição da pena de morte (a seguir «Protocolo n.º 6»). Em contrapartida, são Partes Contratantes dos outros protocolos apenas um número limitado de Estados-Membros.
34. Um segundo grupo de protocolos, que inclui os Protocolos n.ºs 2, 3, 5, 8 a 11 e 14, limitou-se a introduzir alterações à CEDH e estes não têm conteúdo autónomo. De resto, a maioria destes protocolos foram revogados ou ficaram sem objeto.
35. Entre os protocolos deste segundo grupo, o mais pertinente para efeitos do presente pedido de parecer é o Protocolo n.º 14 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que altera o sistema de fiscalização da Convenção, adotado em 13 de maio de 2004 e que entrou em vigor em 1 de junho de 2010. O artigo 17.º deste protocolo alterou o artigo 59.º, n.º 2, da CEDH, a fim de prever expressamente o princípio da adesão da União a esta Convenção. Esta disposição tem atualmente a seguinte redação:
- «A União Europeia poderá aderir à [CEDH].»
36. Por último, estão abertos à assinatura mais dois protocolos que ainda não estão em vigor. Trata-se do Protocolo n.º 15, que altera a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o qual modifica a CEDH em aspetos relativamente pouco importantes, e do Protocolo n.º 16 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinado em 2 de outubro de 2013 (a seguir «Protocolo n.º 16»), que prevê, no seu artigo 1.º, n.º 1, a possibilidade de as mais altas instâncias judiciais das Partes Contratantes dirigirem ao TEDH pedidos de parecer consultivo sobre questões de princípio relativas à interpretação ou à aplicação dos direitos e liberdades definidos na CEDH ou nos seus protocolos.

III – Relações entre a União e a CEDH

37. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais do direito da União. A este respeito, o Tribunal de Justiça inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos direitos do Homem em que os Estados-Membros cooperaram ou a que aderiram (acórdãos *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, n.º 4, e *Nold/Comissão*, 4/73, EU:C:1974:51, n.º 13). Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou que a CEDH reveste um significado particular (v., designadamente, acórdãos *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 41, e *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão* C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 283). O artigo F, n.º 2, do Tratado da União Europeia (que passou, após alteração, a artigo 6.º, n.º 2, UE) codificou esta jurisprudência.
38. Nos n.ºs 34 e 35 do seu parecer 2/94 (EU:C:1996:140), o Tribunal de Justiça considerou que, no estado do direito comunitário em vigor à época, a Comunidade Europeia não era competente para aderir à CEDH. Com efeito, essa adesão teria implicado uma alteração substancial do regime comunitário de proteção dos direitos do Homem então existente, na medida em que teria tido como resultado a inserção da Comunidade num sistema institucional internacional distinto, bem como a integração do conjunto das disposições da Convenção na ordem jurídica comunitária. Tal alteração do regime de proteção dos direitos do Homem na Comunidade, cujas implicações institucionais teriam igualmente sido fundamentais tanto para a Comunidade como para os Estados-Membros, teria assumido

relevância constitucional e ultrapassado, portanto, pela sua natureza, os limites do artigo 235.º do Tratado CE (posteriormente artigo 308.º CE), disposição que figura agora no artigo 352.º, n.º 1, TFUE, o que só poderia ter sido realizado através de uma modificação desse Tratado.

39. Entretanto, em 7 de dezembro de 2000, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão proclamaram, em Nice, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 364, p. 1, a seguir «Carta»). Esta Carta, que, à época, não constituía um instrumento jurídico vinculativo, tem por objetivo principal, como resulta do seu preâmbulo, reafirmar «os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, do Tratado da União Europeia e dos Tratados Comunitários, da [...] [CEDH], das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do [Tribunal de Justiça] e do [TEDH]» (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, C-540/03, EU:C:2006:429, n.º 38).

40. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, alterou o artigo 6.º UE. Esta disposição conforme alterada, que constitui atualmente o artigo 6.º TUE, tem a seguinte redação:

«1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na [Carta], e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à [CEDH]. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a [CEDH] e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.»

41. A este respeito, o artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, alínea a), ii), TFUE prevê que o Conselho adota a decisão de celebração do acordo de adesão da União à [CEDH] (a seguir «Acordo de Adesão»), após aprovação do Parlamento Europeu. Além disso, o n.º 8 do mesmo artigo precisa que, para o efeito, o Conselho delibera por unanimidade e que a sua decisão entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

42. De entre os protocolos dos Tratados UE e FUE, que, segundo o artigo 51.º TUE, fazem parte integrante desses Tratados, importa referir o Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Protocolo n.º 8 UE»). Este protocolo é composto por três artigos, os quais têm a seguinte redação: «Artigo 1.º O [Acordo de Adesão previsto] no n.º 2 do artigo 6.º [TUE] deve incluir cláusulas que preservem as características próprias da União e do direito da União, nomeadamente no que se refere:

- a) Às regras específicas da eventual participação da União nas instâncias de controlo da [CEDH];
- b) Aos mecanismos necessários para assegurar que os recursos interpostos por Estados terceiros e os recursos interpostos por indivíduos sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou a União, conforme o caso. Artigo 2.º

O acordo a que se refere o artigo 1.º deve assegurar que a adesão da União não afete as suas competências nem as atribuições das suas instituições. Deve assegurar que nenhuma das suas disposições afete a situação dos Estados-Membros em relação à [CEDH], nomeadamente no que se refere aos seus Protocolos, às medidas tomadas pelos Estados-Membros em derrogação da [CEDH], nos termos do seu artigo 15.º, e às reservas à [CEDH] emitidas pelos Estados-Membros, nos termos do seu artigo 57.º Artigo 3.º

Nenhuma disposição do acordo a que se refere o artigo 1.º afeta o [artigo 344.º TFUE].»

43. A Declaração ad n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, anexada à ata final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa, tem a seguinte redação:

«A Conferência acorda em que a adesão da União à [CEDH] se deverá realizar segundo modalidades que permitam preservar as especificidades do ordenamento jurídico da União. Neste contexto, a Conferência constata a existência de um diálogo regular entre o [Tribunal de Justiça] e o [TEDH], diálogo esse que poderá ser reforçado quando a União aderir àquela Convenção.»

44. O artigo 52.º, n.º 3, da Carta dispõe:

«Na medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela [CEDH], o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla.»

45. Por último, nos termos do artigo 53.º da Carta:

«Nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as convenções internacionais em que são partes a União ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a [CEDH], bem como pelas Constituições dos Estados-Membros.»

IV – Processo de adesão

46. Na sequência de uma recomendação da Comissão de 17 de março de 2010, o Conselho adotou, em 4 de junho de 2010, uma decisão que autorizou a abertura das negociações relativas ao Acordo de Adesão e designou a Comissão como negociador.
47. Um anexo ao mandato de negociação complementar do Conselho, de 26 e 27 de abril de 2012, enumera os princípios que devem ser objeto das regras internas da União cuja aprovação é necessária para tornar efetiva a adesão da União à CEDH (a seguir «regras internas»). Segundo este documento, as regras internas tratarão, designadamente, da representação da União no TEDH, do desencadeamento do mecanismo do responsável perante esse Tribunal e das regras de coordenação para efeitos da gestão do processo perante o mesmo Tribunal pelo demandado e pelo responsável, da designação de três candidatos ao cargo de juiz no TEDH, do sistema de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, bem como dos casos em que a União adotará uma posição e dos casos em que os Estados-Membros conservarão a sua liberdade de expressão e de ação no âmbito do TEDH e do Comité de Ministros.
48. Em 5 de abril de 2013, as negociações conduziram a um acordo ao nível dos negociadores sobre os Projetos de Instrumentos de Adesão. Os negociadores concordaram que todos estes textos constituem um todo e que são todos igualmente necessários para permitir a adesão da União à CEDH.

V – Projeto de acordo

49. O Projeto de Acordo contém as disposições consideradas necessárias para que a União possa aderir à CEDH. Um primeiro grupo dessas disposições diz respeito à adesão propriamente dita e introduz os mecanismos processuais necessários para permitir uma adesão efetiva. Um segundo grupo das referidas disposições, de caráter puramente técnico, prevê, por um lado, as alterações a esta Convenção que se impõem atendendo ao facto de esta ter sido redigida para se aplicar aos Estados-Membros do Conselho da Europa, quando a União não é nem um Estado nem um membro dessa organização internacional. Por outro lado, estão previstas disposições relativas a outros instrumentos ligados à CEDH, bem como as cláusulas finais sobre a entrada em vigor e as notificações dos atos de ratificação ou de adesão.

A – Disposições que regulam a adesão propriamente dita

50. Tendo em conta o artigo 59.º, n.º 2, da CEDH, o artigo 1.º, n.º 1, do Projeto de Acordo dispõe que, com esse acordo, a União adere à CEDH, ao Protocolo Adicional e ao Protocolo n.º 6, ou seja, aos dois protocolos em que todos os Estados-Membros já são partes.
51. O artigo 1.º, n.º 2, do Projeto de Acordo altera o artigo 59.º, n.º 2, da CEDH, a fim de, por um lado, possibilitar a posterior adesão da União a outros protocolos, continuando esta adesão a ser regulada, *mutatis mutandis*, pelas disposições pertinentes de cada protocolo, e, por outro, precisar que o Acordo de Adesão «faz parte integrante da [CEDH]».
52. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Projeto de Acordo, a União pode, no momento de assinar ou de expressar o seu consentimento em ficar vinculada pelas disposições do Acordo de Adesão em conformidade com o seu artigo 10.º, formular reservas a respeito da CEDH e do seu Protocolo Adicional, em conformidade com o artigo 57.º desta Convenção. Em contrapartida, o artigo 4.º do Protocolo n.º 6 dispõe que não são admitidas reservas a este protocolo. Além disso, o artigo 2.º, n.º 2, do Projeto de Acordo adita ao referido artigo 57.º uma nova frase, nos termos da qual a União «pode, no ato da adesão à [CEDH], formular uma reserva a respeito de uma determinada disposição da Convenção, na medida em que uma disposição do [direito da União] à data em vigor não seja conforme com essa disposição». Por outro lado, o artigo 11.º do Projeto de Acordo precisa que não são admitidas reservas às disposições deste acordo.
53. Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do Projeto de Acordo, a adesão à CEDH e aos seus protocolos, por um lado, só impõe obrigações à União relativamente a atos, medidas ou omissões das suas instituições, órgãos, organismos ou agências, ou de pessoas que atuem em seu nome. Por outro lado, nenhuma disposição desta Convenção ou dos seus protocolos pode impor à União a obrigação de praticar um ato ou de adotar uma medida para os quais não disponha de competência ao abrigo do direito da União.
54. Inversamente, o artigo 1.º, n.º 4, primeiro período, do Projeto de Acordo esclarece que, para efeitos da CEDH, dos seus protocolos e do próprio Acordo de Adesão, um ato, uma medida ou uma omissão dos órgãos de um Estado-Membro ou das pessoas que atuam em seu nome são imputados a esse Estado, mesmo que esse ato, essa medida ou essa omissão sejam praticados em execução do direito da União, incluindo as decisões tomadas com base nos Tratados UE e FUE. O segundo período do mesmo número precisa que isso não impede que a União possa ser demandada como corresponsável por uma violação resultante desse ato, dessa medida ou dessa omissão, em conformidade, designadamente, com o artigo 3.º do Projeto de Acordo.
55. O referido artigo 3.º institui o mecanismo do corresponsável. Para o efeito, o seu n.º 1 altera o artigo 36.º da CEDH, aditando-lhe um n.º 4 que prevê, por um lado, que a União ou um Estado-Membro podem ser demandados como corresponsáveis num processo perante o TEDH nas circunstâncias previstas, em substância, nos n.ºs 2 a 8 deste artigo 3.º e que, por outro, o corresponsável é parte no processo.

56. O artigo 3.º, n.ºs 2 a 8, do Projeto de Acordo tem a seguinte redação:

«2. Quando seja apresentada uma petição contra um ou vários Estados-Membros da União Europeia, esta pode ser chamada a intervir no processo como corresponsável em relação a uma violação alegada, conforme notificada pelo [TEDH], se se afigurar que essa alegação põe em causa a compatibilidade de uma disposição do direito da [União], incluindo as decisões tomadas com base no [Tratado UE] e no [Tratado FUE], com os direitos em questão garantidos pela [CEDH] ou pelos protocolos a que a [União] aderiu, em especial se essa violação só pudesse ser evitada desrespeitando uma obrigação decorrente do direito da [União].

3. Quando seja apresentada uma petição contra a [União], os [Estados-Membros] podem ser chamados a intervir no processo como corresponsáveis em relação a uma violação alegada, conforme notificada pelo [TEDH], se se afigurar que essa alegação põe em causa a compatibilidade de uma disposição do [Tratado UE], do [Tratado FUE] ou de qualquer outra disposição com o mesmo valor jurídico, nos termos desses instrumentos, com os direitos em questão garantidos pela [CEDH] ou pelos protocolos a que a [União] aderiu, em especial se essa violação só pudesse ser evitada desrespeitando uma obrigação decorrente daqueles instrumentos.

4. Quando seja apresentada uma petição simultaneamente contra a [União] e um ou vários Estados-Membros, o estatuto de um demandado pode ser alterado para corresponsável, se estiverem preenchidas as condições previstas no n.º 2 ou no n.º 3 do presente artigo.

5. Uma [Parte Contratante] torna-se corresponsável quer aceitando um convite do [TEDH] quer por decisão do [TEDH] no seguimento do pedido da própria [Parte Contratante]. Quando convida uma [Parte Contratante] a tornar-se corresponsável e quando se pronuncia sobre um pedido para esse efeito, o [TEDH] consulta todas as partes no processo. Quando o [TEDH] decide sobre tal pedido, avalia se, à luz dos argumentos apresentados pela [Parte Contratante] em causa, é plausível que as condições previstas no n.º 2 ou no n.º 3 estejam preenchidas.

6. Quando a [União] seja corresponsável num processo e caso o [Tribunal de Justiça] ainda não tenha examinado a compatibilidade da disposição do direito da [União] com os direitos em questão garantidos pela [CEDH] ou pelos protocolos a que a [União] aderiu, em conformidade com o n.º 2 do presente artigo, é concedido ao [Tribunal de Justiça] o tempo necessário para proceder a esse exame e, em seguida, às partes, para apresentarem observações ao [TEDH]. A [União] deverá diligenciar para que este exame seja efetuado rapidamente, por forma a que o processo no [TEDH] não seja indevidamente prolongado. As disposições do presente parágrafo não afetam os poderes do [TEDH].

7. Se for declarada a violação em relação à qual uma [Parte Contratante] é corresponsável num processo, o demandado e o corresponsável são conjuntamente responsáveis por essa violação, salvo se o [TEDH], com base nos argumentos apresentados pelo demandado e pelo corresponsável, ouvido o demandante, decidir que só um deles é considerado responsável.

8. O presente artigo aplica-se às petições apresentadas a partir da data de entrada em vigor do presente [Acordo de Adesão].»

57. Por último, o artigo 5.º do Projeto de Acordo precisa que os processos no Tribunal de Justiça não devem ser considerados processos internacionais de inquérito ou de decisão, na aceção do artigo 35.º, n.º 2, alínea b), da CEDH, ou formas de resolução de litígios, na aceção do artigo 55.º da mesma.

B – Outras disposições

58. Em primeiro lugar, um conjunto de disposições visa, antes de mais, adaptar as disposições da CEDH ou dos seus protocolos que fazem referência às Partes Contratantes enquanto «Estados» ou a elementos que se enquadram no conceito de Estado.

59. Assim, o artigo 1.º, n.º 5, do Projeto de Acordo contém uma cláusula de interpretação segundo a qual os termos «Estado», «Estados», «Estados partes», «direito nacional», «administração do Estado», «leis nacionais», «instância nacional», «internas», «segurança nacional», «bem-estar económico do país», «integridade territorial», «vida da nação», que figuram em diferentes disposições da CEDH e de alguns dos seus protocolos, devem ser entendidas, após a adesão, como aplicáveis também, *mutatis mutandis*, à União enquanto Parte Contratante.
60. Quanto, mais especificamente, aos aspetos territoriais, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, do Projeto de Acordo, a expressão «qualquer pessoa dependente da sua jurisdição», constante do artigo 1.º da CEDH, é entendida, no que toca à União, no sentido de que se refere às pessoas que se encontram nos territórios dos Estados-Membros aos quais os Tratados UE e FUE se aplicam. Na medida em que esta expressão se refira a pessoas que não se encontram no território de uma Parte Contratante, é entendida como dizendo respeito às pessoas que, se a violação alegada fosse imputável a uma Parte Contratante que é um Estado, estariam sob a jurisdição dessa Parte Contratante. Além disso, o artigo 7.º do mesmo artigo dispõe que, no que respeita à União, os termos «país», «território» e «território de um Estado», que figuram em diferentes disposições da CEDH e de alguns dos seus protocolos, designam cada um dos territórios dos Estados-Membros aos quais os Tratados UE e FUE se aplicam.
61. Em seguida, o artigo 1.º, n.º 8, do Projeto de Acordo altera o artigo 59.º, n.º 5, da CEDH no sentido de que o Secretário-Geral do Conselho da Europa passará também a notificar à União a entrada em vigor desta Convenção, os nomes das Partes Contratantes que a tiverem ratificado ou que a ela tiverem aderido, assim como o depósito de qualquer instrumento de ratificação ou de adesão feito posteriormente.
62. Por último, o artigo 4.º do Projeto de Acordo altera o primeiro período do artigo 29.º, n.º 2, e a epígrafe do artigo 33.º da CEDH, substituindo os termos «petições estaduais» e «Assuntos interestaduais», respetivamente, pelos termos «petições entre as Partes» e «Assuntos entre as Partes».
63. Em segundo lugar, considerou-se necessário introduzir algumas alterações à CEDH, devido ao facto de a União não ser membro do Conselho da Europa.
64. A este respeito, o artigo 6.º, n.º 1, do Projeto de Acordo prevê que uma delegação do Parlamento Europeu tem o direito de participar, com direito de voto, nas sessões da Assembleia, quando esta exerce as suas funções de eleição dos juízes do TEDH. Esta delegação terá o mesmo número de representantes que a delegação do Estado-Membro do Conselho da Europa com o maior número de representantes. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, «[a]s modalidades de participação dos representantes do Parlamento Europeu nas sessões da [Assembleia] e dos seus órgãos pertinentes são definidas pela [Assembleia], em cooperação com o Parlamento Europeu».
65. Relativamente ao Comité de Ministros, antes de mais, o artigo 7.º, n.º 1, do Projeto de Acordo altera o artigo 54.º da CEDH, aditando-lhe um novo n.º 1, nos termos do qual «[o]s protocolos a [esta Convenção] são adotados pelo Comité de Ministros». Em seguida, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, a União tem o direito de participar, com direito de voto, nas reuniões do Comité de Ministros, quando este toma decisões com base em determinadas disposições da CEDH, a saber, os artigos 26.º, n.º 2 (redução do número de juízes das secções), 39.º, n.º 4 (supervisão da execução dos termos da resolução amigável), 46.º, n.ºs 2 a 5 (execução dos acórdãos do TEDH), 47.º (pedido de parecer consultivo) e 54.º, n.º 1 (poderes do Comité de Ministros). Além disso, o n.º 3 do referido artigo 7.º prevê que, antes da adoção de qualquer texto relativo à CEDH ou a um dos seus protocolos no qual a União se tenha tornado parte, relativo às decisões do Comité de Ministros ao abrigo das disposições referidas no n.º 2 deste artigo ou relacionado com a seleção dos candidatos para a eleição dos juízes pela Assembleia, a União é consultada no âmbito do referido Comité, o qual deve tomar devidamente em conta a posição expressa pela União. Por último, o artigo 7.º, n.º 4, primeiro período, do Projeto de Acordo enuncia o princípio segundo o qual o exercício do direito de voto pela União e

pelos seus Estados-Membros não prejudica o exercício efetivo, pelo Comité de Ministros, das suas funções de fiscalização em conformidade com os artigos 39.º e 46.º da CEDH (execução dos termos das resoluções amigáveis e dos acórdãos do TEDH). Mais especificamente, o referido n.º 4, alínea a), depois de recordar que, «nos assuntos em que o Comité de Ministros supervisiona o respeito das obrigações quer da [União], enquanto tal, quer da [União] e de um ou vários dos seus Estados-Membros, decorre dos Tratados da [União] que a [União] e os seus Estados-Membros expressam posições e votam de maneira coordenada», dispõe que as Regras para a Supervisão da Execução dos acórdãos e dos termos das resoluções amigáveis «são adaptadas de maneira a permitir ao Comité de Ministros, nessas circunstâncias, exercer as suas funções de forma efetiva». Em contrapartida, nos termos do n.º 4, alínea b), «[n]os outros processos não [abrangidos pela alínea a)], quando o Comité de Ministros supervisione o respeito das obrigações por uma [Parte Contratante] diferente da [União], os [Estados-Membros] são livres, em conformidade com os Tratados da [União], de expressar a sua posição e exercer o seu direito de voto».

66. Foi precisamente para dar cumprimento ao referido artigo 7.º, n.º 4, alínea a), que os negociadores acordaram em aditar às Regras para a Supervisão da Execução uma Regra 18, intitulada «Acórdãos e resoluções amigáveis nos processos em que a União é parte». A redação desta nova Regra 18 é a seguinte:

«1. Considera-se que as decisões do Comité de Ministros tomadas nos termos da Regra 17 (Resolução final) das presentes regras são adotadas se uma maioria de quatro quintos dos representantes que participam na votação e uma maioria de dois terços dos representantes titulares do Comité de Ministros forem favoráveis a essas decisões.

2. Considera-se que as decisões do Comité de Ministros tomadas nos termos da Regra 10 (Decisão de submeter ao [TEDH] a interpretação de um acórdão) e da Regra 11 (Ação por incumprimento) das presentes Regras são adotadas se um quarto dos representantes titulares do Comité de Ministros for favorável a essas decisões.

3. Considera-se que as decisões sobre questões processuais e de pedidos de informações são adotadas se um quinto dos representantes titulares do Comité de Ministros for favorável a essas decisões.

4. As alterações às disposições da presente Regra carecem do acordo de todas as [Partes Contratantes] da [CEDH].»

67. No que respeita à participação nas despesas relacionadas com a CEDH, o artigo 8.º do Projeto de Acordo dispõe que a União paga ao orçamento do Conselho da Europa uma contribuição anual, afeta às despesas de funcionamento desta Convenção, que acresce às contribuições das outras Partes Contratantes.

68. Em terceiro lugar, o Projeto de Acordo prevê uma disposição relativa às relações da CEDH com outros acordos celebrados no âmbito do Conselho da Europa e que estão relacionados com esta Convenção. Assim, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Projeto de Acordo, a União compromete-se a respeitar, nos limites das suas competências, os artigos 1.º a 6.º do Acordo europeu relativo às pessoas participantes em processos perante o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, celebrado em Estrasburgo, em 5 de março de 1996, os artigos 1.º a 19.º do Acordo Geral sobre os Privilégios e Imunidades do Conselho da Europa, celebrado em Paris, em 2 de setembro de 1949, os artigos 2.º a 6.º do Protocolo Adicional ao Acordo Geral sobre os Privilégios e Imunidades do Conselho da Europa, celebrado em Estrasburgo, em 6 de novembro de 1952, e os artigos 1.º a 6.º do Sexto Protocolo Adicional ao Acordo Geral sobre os Privilégios e Imunidades do Conselho da Europa, assinado em Estrasburgo, em 5 de março de 1996. Além disso, o artigo 9.º, n.º 2, do Projeto de Acordo prevê que, para efeitos da aplicação de cada um desses instrumentos, as suas Partes Contratantes se comprometem a tratar a

União como uma Parte Contratante. Os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo preveem, respetivamente, a consulta da União, quando da alteração desses mesmos instrumentos, e a notificação à União de atos como a assinatura, o depósito, a data de entrada em vigor ou qualquer outro ato que lhes diga respeito.

69. Por último, os artigos 10.º e 12.º do Projeto de Acordo, intitulados, respetivamente, «Assinatura e entrada em vigor» e «Notificações», contêm as cláusulas finais.
70. Importa, além disso, precisar que, nos termos do Projeto de Declaração, alínea a), «[n]o momento da sua adesão à [CEDH], a [União] deverá [...] requerer a sua intervenção como corresponsável num processo perante o [TEDH] ou aceitar um convite do [TEDH] para o efeito, quando estejam preenchidas as condições referidas no artigo 3.º, n.º 2, do Acordo de Adesão [...]».

VI – **Apreciações formuladas pela Comissão no seu pedido de parecer**

A – *Quanto à admissibilidade*

71. Segundo a Comissão, o seu pedido de parecer é admissível, dado que, por um lado, o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos suficientes para examinar a compatibilidade do Projeto de Acordo com os Tratados e que, por outro, os Projetos de Instrumentos de Adesão que foram objeto de acordo ao nível dos negociadores estão suficientemente adiantados para poderem ser considerados um «acordo projetado» na aceção do artigo 218.º, n.º 11, TFUE. Por outro lado, a circunstância de as regras internas deverem ainda ser adotadas não deveria influenciar a admissibilidade do pedido de parecer, uma vez que a adoção dessas regras só poderá ter lugar quando o Acordo de Adesão tiver sido celebrado.

B – *Quanto ao mérito*

72. No que respeita ao mérito, a Comissão analisa a conformidade do Projeto de Acordo com as diferentes exigências enunciadas tanto no artigo 6.º, n.º 2, TUE como no Protocolo n.º 8 UE. Além disso, invoca também argumentos destinados a demonstrar que o Acordo Projetado respeita a autonomia da ordem jurídica da União tendo em conta a prossecução dos objetivos que são próprios a esta. Com efeito, segundo a Comissão, há que evitar que o TEDH ou ainda o Comité de Ministros possam ser chamados, no exercício das suas competências a título da CEDH, quando lhes seja submetido um litígio relativo à interpretação ou à aplicação de uma ou várias disposições desta Convenção ou do Acordo de Adesão, a interpretar conceitos que figuram nesses instrumentos, de uma forma que os leve a pronunciarem-se sobre as competências respetivas da União e dos seus Estados-Membros.
73. No termo da sua análise, a Comissão conclui pela compatibilidade do referido acordo com os Tratados.
1. 1. Artigo 1.º, alínea a), do Protocolo n.º 8 UE
74. Segundo a Comissão, a exigência enunciada no artigo 1.º, alínea a), do Protocolo n.º 8 UE, destinada a preservar as características próprias da União e do direito da União no que se refere às modalidades específicas da eventual participação da União nas instâncias de fiscalização da CEDH, tem por finalidade garantir que a União participe como qualquer outra Parte Contratante nas instâncias de fiscalização desta Convenção, a saber, o TEDH, a Assembleia e o Comité de Ministros.
75. Ora, segundo a Comissão, o Projeto de Acordo assegura esta participação nas ditas instâncias de fiscalização.
76. Com efeito, no que se refere ao TEDH, não é necessária nenhuma alteração da CEDH para permitir a presença de um juiz eleito em representação da União, uma vez que o artigo 22.º desta Convenção prevê a eleição de um juiz relativamente a cada Parte Contratante. Quanto à eleição pela Assembleia

dos juízes para o TEDH, o artigo 6.º, n.º 1, do Projeto de Acordo dispõe que uma delegação do Parlamento Europeu participa, com direito de voto, nas sessões da Assembleia realizadas para esse efeito. Quanto ao Comité de Ministros, o artigo 7.º, n.º 2, do Projeto de Acordo prevê que a União tem o direito de participar, com direito de voto, nas suas reuniões, quando ele toma decisões no exercício das competências de que está investido por força da CEDH. A este respeito, a União dispõe de um voto, à semelhança das outras 47 Partes Contratantes.

77. A Comissão recorda que o dever de cooperação leal impõe à União e aos Estados-Membros agirem de forma coordenada quando expressam posições ou votam a respeito da execução de um acórdão do TEDH proferido contra a União ou contra um Estado-Membro e que declara uma violação da CEDH num processo em que a União era demandada como corresponsável. Segundo a Comissão, conclui-se daqui que, após a adesão, a União e os Estados-Membros disporão em conjunto de 29 votos num total de 48 votos no âmbito do Comité de Ministros e, sozinhos, deterão uma larga maioria no âmbito deste Comité. Assim, para preservar quer a eficácia do mecanismo de fiscalização quer a igualdade substancial entre as Partes Contratantes, o artigo 7.º, n.º 4, alínea a), segundo período, do Projeto de Acordo dispõe que as Regras para a Supervisão da Execução são adaptadas de maneira a permitir ao Comité de Ministros exercer as suas funções de forma efetiva. Para o efeito, estão previstas regras especiais de voto no Projeto de Regra 18. Segundo o n.º 4 deste projeto, a eventual alteração dessas regras carece do acordo de todas as Partes Contratantes.
78. Por último, quando o Comité de Ministros adote instrumentos ou textos desprovidos de efeitos jurídicos vinculativos com base nas suas competências genéricas nos termos do artigo 15.º do Estatuto do Conselho da Europa, não será possível à União, que não é membro desta organização internacional, participar, com direito de voto, na adoção dessas decisões. O artigo 7.º, n.º 3, do Projeto de Acordo exige, por conseguinte, que a União seja consultada antes da adoção desses textos ou instrumentos e esta disposição precisa que este Comité tem devidamente em conta a posição expressa pela União.
2. 2. Artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE
79. Quanto à exigência enunciada no artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE, destinada a preservar as características próprias da União e do direito da União no que se refere aos mecanismos necessários para assegurar que os recursos interpostos por Estados terceiros e os recursos interpostos por indivíduos sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou a União, conforme o caso, a Comissão salienta que, na medida em que uma violação da CEDH alegada perante o TEDH, a propósito de um ato ou de uma omissão de uma Parte Contratante, esteja relacionada com outra disposição jurídica, a compatibilidade dessa disposição com esta Convenção fica posta em causa, pelo que a fiscalização exercida pelas instâncias da CEDH abrange necessariamente essa disposição. Ora, contrariamente à situação de qualquer outra Parte Contratante que seja ao mesmo tempo responsável pelo ato e pela disposição em que assenta esse ato, quando uma violação alegada perante o TEDH, a propósito de um ato de um Estado-Membro, esteja relacionada com uma disposição do direito da União, esta última, enquanto Parte Contratante da qual emana essa disposição, não seria parte no processo perante o referido Tribunal. O mesmo é válido para os Estados-Membros, globalmente considerados, quando uma violação alegada perante o TEDH, a propósito de um ato ou de uma omissão de uma instituição, de um órgão, de um organismo ou de uma agência da União, esteja relacionada com uma disposição dos Tratados de que os Estados-Membros são os únicos responsáveis.
80. Para obviar a que, nestas duas situações, a Parte Contratante que adotou a disposição em questão não possa participar no processo no TEDH nem ficar vinculada, se for caso disso, pelas obrigações previstas no artigo 46.º, n.º 1, da CEDH no que se refere à eventual alteração ou revogação dessa disposição, o Projeto de Acordo prevê regras processuais específicas que introduzem o mecanismo do corresponsável. Em especial, o artigo 3.º do Projeto de Acordo permite, por um lado, que a União seja demandada como corresponsável no caso de alegação de uma violação que ponha em causa a

compatibilidade de uma disposição do direito da União com a CEDH e, por outro, que os Estados-Membros sejam demandados como corresponsáveis no caso da alegação de uma violação que ponha em causa a compatibilidade de uma disposição dos Tratados com essa mesma Convenção.

81. A Comissão sublinha que, por força do novo n.º 4 do artigo 36.º da CEDH, aditado pelo artigo 3.º, n.º 1, do Projeto de Acordo, o segundo período deste n.º 4 prevê que «[o] demandado como corresponsável é parte no processo». Deste modo, beneficia de todos os direitos processuais de que dispõem as partes e, por conseguinte, não é considerado um mero terceiro interveniente. Além disso, caso um acórdão do TEDH declare uma violação da Convenção, pondo assim também em causa uma disposição do direito da União, incumbiria ao corresponsável sanar essa violação, a fim de dar cumprimento a esse acórdão, quer alterando quer revogando a dita disposição.
 82. Segundo a Comissão, as disposições mencionadas nos três números anteriores do presente parecer preservam a autonomia da ordem jurídica da União, no que se refere às decisões que o TEDH possa ser levado a tomar com respeito à União e aos seus Estados-Membros. Em primeiro lugar, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, do Projeto de Acordo, o estatuto de corresponsável seria adquirido pela aceitação de um convite do TEDH para o efeito ou por decisão deste baseada na plausibilidade dos argumentos invocados no pedido da Parte Contratante em causa. Deste modo, o TEDH não seria chamado a interpretar, de forma incidental, o direito da União no que se refere à questão de saber se a compatibilidade de uma das disposições deste direito com a CEDH é posta em causa pela alegação de uma violação desta Convenção. Em segundo lugar, o n.º 7 do mesmo artigo 3.º enuncia a regra da responsabilidade conjunta do demandado e do corresponsável por qualquer violação desta Convenção no âmbito de um processo em que uma Parte Contratante seja demandada como corresponsável. Por conseguinte, em tais casos, o TEDH limitar-se-ia a declarar tal violação. Em contrapartida, não seria chamado a pronunciar-se diretamente sobre a natureza e a parte das contribuições respetivas da União e do Estado-Membro em causa nessa violação nem, portanto, indiretamente sobre as obrigações respetivas destes no que se refere à execução do acórdão e, designadamente, às medidas individuais e gerais a tomar para assegurar essa execução. Acresce que, segundo o mesmo n.º 7, in fine, só com base em argumentos eventualmente apresentados conjuntamente pelo demandado e pelo corresponsável é que o TEDH poderia decidir que apenas um deles é considerado responsável.
 83. Por outro lado, a Comissão considera que o Projeto de Acordo garante também que um acórdão do TEDH, proferido num processo em que a União seja demandada como corresponsável, não pode afetar as competências desta. Com efeito, tal acórdão não poderia criar obrigações para a União, além das que lhe incumbem respeitar por força das competências que lhe foram atribuídas pelos Tratados.
 84. Concretamente, segundo a Comissão, é necessário que a União se associe automaticamente ao processo como corresponsável sempre que a alegação de uma violação da CEDH por um ato de um Estado-Membro que aplique uma disposição do direito da União ponha em causa a compatibilidade desta com a referida Convenção. Ora, o Projeto de Acordo permitiria alcançar este resultado. Com efeito, a Comissão alega que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, do Projeto de Acordo, o TEDH, quando se pronuncia sobre o pedido de uma Parte Contratante destinado a obter o estatuto de corresponsável, avalia se, à luz dos argumentos apresentados por essa Parte, é plausível que estejam reunidas as condições previstas nos n.ºs 2 ou 3 do mesmo artigo, consoante o caso. Por outro lado, segundo a Comissão, estas considerações aplicam-se também, mutatis mutandis, aos Estados-Membros, quando a alegação de uma violação da CEDH por um ato da União ponha em causa a compatibilidade dos Tratados com esta Convenção. A este propósito, a Comissão acrescenta no entanto que, nesse caso, o respeito do dever de cooperação leal exige que os Estados-Membros sejam representados no TEDH por um agente único, exigência que deveria constar das regras internas.
3. 3. Artigos 6.º, n.º 2, segundo período, FUE e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE

85. Quanto à exigência enunciada nos artigos 6.º, n.º 2, segundo período, TUE e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE, segundo a qual a adesão não deve afetar as competências da União tal como definidas nos Tratados, a Comissão conclui que a adesão acarreta a obrigação de a União respeitar os direitos garantidos pela CEDH. Ora, por um lado, na medida em que esta obrigação comporta a obrigação de se abster de adotar uma medida suscetível de violar esses direitos, a União, com a sua adesão a esta Convenção, limitar-se-ia a aceitar restrições ao exercício das competências que lhe foram atribuídas nos Tratados pelos Estados-Membros. Por outro lado, na medida em que a referida obrigação da União comporte a obrigação de adotar medidas específicas, o artigo 1.º, n.º 3, segundo período, do Projeto de Acordo prevê que nenhuma das disposições da referida Convenção ou dos seus protocolos pode impor à União a obrigação de praticar um ato ou adotar uma medida para os quais não tenha competência ao abrigo do direito da União. Consequentemente, os compromissos assumidos pela União com a adesão de maneira nenhuma afetariam as suas competências.
86. Do mesmo modo, na opinião da Comissão, o Projeto de Acordo não afeta as competências da União ao prever, por um lado, a sua adesão não só à CEDH mas também ao Protocolo Adicional e ao Protocolo n.º 6 e, por outro, a possibilidade de uma adesão aos outros protocolos existentes. Com efeito, a título principal, a Comissão considera que a União dispõe de competência, por força do artigo 6.º, n.º 2, TUE, para aderir a todos os protocolos em vigor, independentemente da circunstância de todos os Estados-Membros serem ou não partes nos mesmos. Caso contrário, a regra enunciada no artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE, nos termos da qual o Acordo de Adesão deve assegurar que a situação específica dos Estados-Membros, no que se refere aos protocolos, não seja afetada pela adesão da União, seria desprovida de sentido. Por outro lado, esses protocolos são meros instrumentos acessórios da CEDH. Assim, a União tem competência, se necessário, para celebrar novos protocolos ou para aderir aos mesmos numa fase ulterior, na condição de estes também terem caráter acessório em relação a esta Convenção.
4. 4. Artigos 1.º, alínea b), e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE
87. Segundo a Comissão, as atribuições das instituições da União que não o Tribunal de Justiça não são afetadas pela adesão. Com efeito, essas instituições seriam chamadas a exercer as suas competências a respeito da CEDH e das suas instâncias de fiscalização da mesma forma que a respeito de qualquer outro acordo internacional e das instâncias criadas ou investidas de poderes decisórios por esse acordo. Em especial, decorre designadamente tanto do artigo 335.º TFUE como do n.º 94 do acórdão Reynolds Tobacco e o./Comissão (C-131/03 P, EU:C:2006:541) que a União é representada pela Comissão perante as jurisdições diferentes das instâncias jurisdicionais dos Estados-Membros. Neste caso, a Comissão seria chamada a representar a União perante o TEDH, ao passo que, em conformidade com o princípio da cooperação leal entre as instituições, quando, num processo em curso nesse Tribunal, esteja em causa uma disposição do direito da União contida num ato de uma instituição que não a Comissão, as atribuições desta outra instituição seriam preservadas pelo envolvimento desta na preparação dos atos processuais a remeter ao TEDH. Além disso, quando o Comité de Ministros é chamado a adotar atos que produzem efeitos jurídicos, aplicar-se-ia de pleno direito o processo previsto no artigo 218.º, n.º 9, TFUE.
88. Quanto ao Tribunal de Justiça e, mais genericamente, à preservação das características específicas da União e do seu direito no que se refere ao sistema de tutela jurisdicional, as apreciações da Comissão a este propósito incidem, no essencial, sobre três questões, relativas ao esgotamento das vias de recurso internas, à efetividade da tutela jurisdicional, designadamente em matéria de política externa e de segurança comum (a seguir «PESC»), e às atribuições do Tribunal de Justiça em conformidade com os artigos 258.º TFUE, 260.º TFUE e 263.º TFUE. As duas primeiras questões colocam-se a respeito dos artigos 6.º, 13.º e 35.º, n.º 1, da CEDH, segundo os quais, por um lado, todos os atos das Partes Contratantes devem poder ser objeto de um recurso efetivo perante as instâncias internas e, por outro, o esgotamento infrutífero de tal via de recurso é um requisito da admissibilidade de uma petição individual apresentada no TEDH.

89. Em primeiro lugar, relativamente ao esgotamento prévio das vias de recurso internas, a Comissão sustenta que o Projeto de Acordo garante que se devem esgotar as vias de recurso nas jurisdições da União antes de se poder validamente submeter ao TEDH uma petição respeitante a um ato da União. Com efeito, segundo a Comissão, por um lado, o artigo 1.º, n.º 5, segundo travessão, do Projeto de Acordo precisa que o termo «internas», que figura no artigo 35.º, n.º 1, da CEDH, é entendido no sentido de que se refere também, *mutatis mutandis*, à ordem jurídica interna da União. Por outro lado, o artigo 5.º do Projeto de Acordo enuncia claramente que os processos intentados nas jurisdições da União não devem ser interpretados como constituindo processos internacionais de inquérito ou de decisão. Por conseguinte, o recurso a estas jurisdições não acarretaria a inadmissibilidade de uma petição na aceção do artigo 35.º, n.º 2, alínea b), da CEDH.
90. Além disso, para introduzir o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, a Comissão sublinha a existência da possibilidade de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro declarar que um ato ou uma omissão desse Estado-Membro infringe um direito fundamental, garantido ao nível da União e correspondente a um direito garantido pela CEDH, e que essa violação está ligada a uma disposição do direito derivado da União. Em tal caso, esse órgão jurisdicional não poderia declarar ele próprio, a título incidental, a invalidade do ato da União que contém essa disposição e não aplicar esse ato, dado que só o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se a título prejudicial, pode declarar a invalidade do referido ato (acórdão Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, n.ºs 11 a 20). Se, subsequentemente, a propósito do mesmo ato ou da mesma omissão, fosse alegada no TEDH a violação do mesmo direito fundamental, conforme garantido pela CEDH, e se, consequentemente, essa alegação pusesse em causa a compatibilidade da disposição do direito da União em questão com esta Convenção, a União seria demandada como corresponsável e as suas instituições, incluindo o Tribunal de Justiça, ficariam vinculadas pelo acórdão do TEDH que declarasse uma violação desta Convenção. Ora, esta situação poderia ocorrer mesmo que o Tribunal de Justiça ainda não tivesse tido a possibilidade de examinar a validade do dito ato da União à luz do direito fundamental em questão, cuja violação é alegada perante o TEDH. Neste contexto, o recurso ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE não poderia ser considerado uma via de recurso interna que o recorrente deveria ter esgotado antes de poder submeter a questão ao TEDH, dado que tal recurso escapa às partes e que, portanto, a sua omissão não pode acarretar a inadmissibilidade de uma petição apresentada perante o TEDH. Esta conclusão impõe-se tanto mais que a competência do Tribunal de Justiça para declarar, sendo caso disso, a invalidade de um ato da União faz parte das suas atribuições. Segundo a Comissão, para preservar estas atribuições, é necessário prever que, no âmbito de um processo intentado no TEDH em que a União seja demandada como corresponsável, o Tribunal de Justiça tenha a possibilidade de examinar a compatibilidade de uma disposição do direito da União com a CEDH. Por outro lado, esta possibilidade deveria existir antes de o TEDH se pronunciar sobre o mérito da alegação que lhe foi submetida e, portanto, a título incidental, sobre a compatibilidade da referida disposição com o direito fundamental em questão. Acresce que tal necessidade de um exame prévio da disposição em questão pelo Tribunal de Justiça resulta igualmente da natureza subsidiária do mecanismo de fiscalização da referida Convenção face aos sistemas de proteção dos direitos do Homem existentes ao nível das Partes Contratantes.
91. É para dar resposta a estas necessidades que o artigo 3.º, n.º 6, primeiro período, do Projeto de Acordo prevê que, nessas circunstâncias, é concedido ao Tribunal de Justiça o tempo necessário para proceder ao exame da disposição em causa no âmbito de um processo de apreciação prévia por esta jurisdição. Nos termos do segundo período do mesmo número, este exame deve ser efetuado rapidamente, para que o processo em curso no TEDH não seja indevidamente prolongado. O TEDH não ficaria vinculado pela apreciação do Tribunal de Justiça, como decorre do último período da dita disposição.
92. É verdade que a Comissão acrescenta que o referido artigo 3.º, n.º 6, deve ser complementado por regras internas da União que regulem o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça. Ora, o Projeto de Acordo não contém tais regras. Todavia, estas não devem figurar num acordo internacional, mas sim ser adotadas autonomamente ao nível da União, na medida em que se destinam a regular um processo interno desta última. De resto, não seria necessário, nem sequer apropriado, inserir as

referidas disposições processuais nos Tratados. Com efeito, estes, por um lado, impõem às instituições da União e aos Estados-Membros a obrigação de concretizarem a adesão da União à CEDH e, por outro, proibem que as competências do Tribunal de Justiça possam ser afetadas por essa adesão. A este respeito, a Comissão considera mais adequado que as disposições que estabelecem o princípio de um processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça e que definem as entidades competentes para o iniciar assim como os critérios segundo os quais o exame da compatibilidade deve ser efetuado façam parte da decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Adesão, em aplicação do artigo 218.º, n.º 6, alínea a), ii), TFUE. No que respeita ao conteúdo das disposições internas que regem o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, antes de mais, o poder de iniciar este processo através de um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça deveria incumbir à Comissão e ao Estado-Membro contra o qual foi apresentada a petição no TEDH. Além disso, o Tribunal de Justiça deveria poder pronunciar-se antes de a União e o Estado-Membro em causa tomarem posição no TEDH. Em seguida, uma vez que o processo apresentaria algumas semelhanças estruturais com o processo de pedido prejudicial, as regras relativas ao direito de participar nesse processo deveriam ser análogas às que figuram no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Por último, as exigências de celeridade poderiam ser satisfeitas mediante a aplicação da tramitação acelerada prevista no artigo 23.º -A desse Estatuto.

93. No que respeita, em segundo lugar, à efetividade da tutela jurisdicional, no entender da Comissão, importa que, para efeitos de imputação de um ato à União ou mesmo a um Estado-Membro, com vista a determinar a sua responsabilidade nos termos da CEDH, sejam aplicados os mesmos critérios de imputação que os aplicáveis no interior da União. Ora, o artigo 1.º, n.º 4, primeiro período, do Projeto de Acordo responde a esta exigência, ao prever que, para efeitos desta Convenção, uma medida de um Estado-Membro seja imputada a esse Estado, mesmo se essa medida for tomada quando este último aplica o direito da União, incluindo as decisões tomadas com base nos Tratados UE e FUE. A efetividade do recurso está portanto garantida, dado que, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, incumbe aos órgãos jurisdicionais do referido Estado-Membro assegurar a tutela jurisdicional em relação aos atos desse Estado.
94. Todavia, no domínio da PESC colocam-se questões particulares a respeito da tutela jurisdicional efetiva, apresentando o direito da União, a este respeito, duas características específicas.
95. Em primeiro lugar, quanto à imputabilidade dos atos, a implementação da PESC através da realização de operações militares é assegurada pelos Estados-Membros, em conformidade com os artigos 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, quarto período, TUE, 28.º, n.º 1, TUE, 29.º TUE e 42.º, n.º 3, TUE. A Comissão alega que, para ter em conta esta característica, o artigo 1.º, n.º 4, do Projeto de Acordo prevê que, mesmo no que respeita às operações realizadas no âmbito da PESC, os atos dos Estados-Membros sejam imputados ao Estado-Membro em questão e não à União. Esta precisão deveria permitir excluir a transposição para as relações entre a União e os seus Estados-Membros da jurisprudência do TEDH na qual este se pronunciou sobre a responsabilidade de uma organização internacional por atos praticados por uma Parte Contratante para executar uma decisão dessa organização (decisão TEDH, Behrami e Behrami c. França e Saramati c. França, Alemanha e Noruega, n.ºs 71412/01 e 78166/01, § 122, de 2 de maio de 2007, e acórdão TEDH, Al-Jedda c. Reino Unido, n.º 27021/08, § 76, de 7 de julho de 2011). Com efeito, como aliás se esclarece no n.º 24 do Projeto de Relatório Explicativo, nos processos que deram origem a esta jurisprudência, não havia nenhuma regra específica de imputação dos atos, como a prevista no referido artigo 1.º, n.º 4, do Projeto de Acordo.
96. Em segundo lugar, quanto à efetividade da fiscalização exercida pelo juiz da União em matéria de PESC, esta fiscalização está limitada tanto pelo artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE como pelo artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Decorre, em substância, destas disposições que o Tribunal de Justiça não é competente no que respeita às disposições relativas à PESC nem no que respeita aos atos adotados com base nessas disposições. Apenas é competente para fiscalizar a observância do artigo 40.º TUE e para se pronunciar sobre os recursos, interpostos nas condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, relativos à fiscalização da legalidade das decisões

que preveem «medidas restritivas» contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com base no título V, capítulo 2, do Tratado UE. Por conseguinte, pode colocar-se a questão de saber se a União prevê vias de recurso internas efetivas em matéria de PESC.

97. A este propósito, a Comissão recorda que, para que uma petição intentada no TEDH seja admissível, o recorrente deve poder invocar que é vítima de uma violação dos direitos reconhecidos pela CEDH ou pelos seus protocolos e, portanto, que é diretamente visado pelo ato ou pela omissão controvertidos.
98. Ora, por um lado, quanto aos atos em matéria de PESC emanados de um Estado-Membro, na medida em que estes dizem diretamente respeito a uma pessoa e podem, por conseguinte, ser objeto de uma petição no TEDH, a tutela jurisdicional relativamente a esses atos incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Quando, a título excepcional, tal ato se baseie numa disposição de uma decisão do Conselho adotada com base no artigo 28.º, n.º 1, TUE, a compatibilidade dessa disposição com a CEDH pode ser posta em causa. Segundo a Comissão, nesse caso, a própria decisão do Conselho constitui uma «medida restritiva» na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, pelo que, embora essa disposição apenas reconheça expressamente a competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre os recursos de anulação «interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º [TFUE]», tais disposições poderiam, contudo, ser objeto de um reenvio prejudicial, sendo caso disso sobre a sua validade. A este respeito, a Comissão invoca, designadamente, o acórdão Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116), no qual o Tribunal de Justiça, apesar de o artigo 35.º, n.º 1, do Tratado UE, conforme alterado pelo Tratado de Nice, excluir a competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar a título prejudicial sobre as «posições comuns», admitiu a possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais lhe submeterem uma questão prejudicial relativa a uma posição comum que, em razão do seu conteúdo, e tendo por si própria efeitos jurídicos em relação a terceiros, tinha um alcance que excedia o atribuído pelo Tratado UE a esse tipo de atos. De resto, nestas circunstâncias, o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça devia ser igualmente aplicável.
99. Por outro lado, no que respeita aos atos em matéria de PESC emanados das instituições da União, importa distinguir entre os atos que produzem efeitos jurídicos vinculativos e os que são desprovidos de tais efeitos. Os atos que produzem efeitos jurídicos vinculativos constituem, na medida em que sejam suscetíveis de violar direitos fundamentais, «medidas restritivas» na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE e podem, por conseguinte, ser objeto de um recurso de anulação perante o juiz da União. Em contrapartida, os atos que não produzem tais efeitos não podem, pela sua natureza, ser objeto de um recurso de anulação nem de um reenvio prejudicial. A única via de recurso disponível no interior da União contra tais atos é a ação fundada em responsabilidade prevista no artigo 340.º TFUE, a qual, segundo a Comissão, não está excluída pelo artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE.
100. Assim, a Comissão considera que a conjugação do artigo 1.º, n.º 4, do Projeto de Acordo, do artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, e dos artigos 275.º TFUE e 340.º TFUE tem por efeito que todos os atos e medidas da União e dos Estados-Membros em matéria de PESC, relativamente aos quais uma pessoa possa alegar ser vítima de uma violação dos direitos reconhecidos pela CEDH, podem ser objeto de um recurso efetivo perante as instâncias jurisdicionais da União ou dos Estados-Membros.
101. Em terceiro lugar, segundo a Comissão, o Projeto de Acordo também não afeta as competências do Tribunal de Justiça previstas nos artigos 258.º TFUE, 260.º TFUE e 263.º TFUE. Com efeito, o seu artigo 5.º contém uma cláusula interpretativa, nos termos da qual «[o]s processos intentados no [Tribunal de Justiça] não devem ser interpretados no sentido de que constituem [...] formas de resolução de litígios na aceção do artigo 55.º da [CEDH]». Por conseguinte, mantém-se expressamente a possibilidade de os litígios relativos à interpretação e à aplicação desta Convenção, e mesmo de os direitos fundamentais tal como definidos ao nível da União e, designadamente, na Carta, serem submetidos ao Tribunal de Justiça.

102. No que respeita, mais especificamente, às ações de incumprimento, a Comissão recorda que decorre do artigo 1.º, n.º 3, do Projeto de Acordo que não é criada aos Estados-Membros nenhuma obrigação, por força do direito da União, relativamente à CEDH e aos seus protocolos. Consequentemente, uma ação por incumprimento não poderia, por definição, ter por objeto o incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que incumbissem a esse Estado-Membro em virtude da CEDH. Não obstante, a referência ao artigo 55.º desta Convenção, que figura no artigo 5.º do Projeto de Acordo tem efeito útil com respeito à exigência de não incidência da adesão nas competências do Tribunal de Justiça. Com efeito, por força do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, os Estados-Membros estão vinculados pelos direitos fundamentais definidos ao nível da União, quando apliquem o direito da União. Ora, na medida em que a proibição enunciada no artigo 55.º da CEDH poderá ser entendida no sentido de que também abrange os litígios entre Partes Contratantes relativos à interpretação ou à aplicação de disposições de um instrumento internacional — como, no que se refere aos Estados-Membros, os Tratados e a Carta — que tenham o mesmo conteúdo que disposições da Convenção, o artigo 5.º do Projeto de Acordo tem por efeito impedir que essa interpretação possa ser invocada contra a União.
103. Acresce que o TEDH precisou que o exercício pela Comissão das suas competências previstas no artigo 258.º TFUE não corresponde ao recurso a processos internacionais de inquérito ou de decisão na aceção do artigo 35.º, n.º 2, alínea b), da CEDH (acórdão TEDH, Karoussiotis c. Portugal, n.º 23205/08, §§ 75 e 76, de 1 de fevereiro de 2011).
104. A Comissão precisa que não é necessário que o Projeto de Acordo preveja uma exceção de inadmissibilidade específica aplicável às petições apresentadas no TEDH, ao abrigo do artigo 33.º da CEDH, pela União contra um Estado-Membro ou, inversamente, por um Estado-Membro contra a União, a respeito de um litígio relativo à interpretação ou à aplicação desta Convenção, dado que tais petições seriam manifestamente contrárias ao direito da União. Com efeito, segundo a Comissão, não só constituiriam uma elusão do artigo 258.º TFUE, mas a decisão de intentar uma petição desse tipo poderia ser objeto de um recurso de anulação em virtude do artigo 263.º TFUE. Além disso, uma petição intentada por um Estado-Membro contra a União constituiria uma elusão dos artigos 263.º TFUE ou, eventualmente, 265.º TFUE, o que o direito da União sanciona com o processo de infração.
5. 5. Artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE
105. Quanto à exigência enunciada no artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE, segundo a qual a adesão não deve afetar a situação específica dos Estados-Membros em relação à CEDH, nomeadamente no que se refere aos seus protocolos, às medidas tomadas pelos Estados-Membros em derrogação desta Convenção, nos termos do seu artigo 15.º, e às reservas à mesma Convenção formuladas pelos Estados-Membros nos termos do seu artigo 57.º, a Comissão alega que, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, primeiro período, do Projeto de Acordo, o alcance dos compromissos da União é limitado, *ratione personae*, apenas à União, enquanto sujeito de direito internacional público distinto dos Estados-Membros. Por conseguinte, a situação jurídica de um Estado-Membro que, em conformidade com o artigo 57.º da CEDH, formulasse uma reserva a uma disposição desta ou de um dos protocolos a que a União adira, que tomasse medidas em derrogação a esta Convenção, nos termos do seu artigo 15.º, ou ainda que não fosse parte num dos protocolos a que a União pudesse aderir no futuro, não seria afetada pela adesão da União à referida Convenção. Segundo a Comissão, também decorre desta circunstância que, embora, nos termos do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, os acordos celebrados pela União vinculem as instituições da União e os Estados-Membros, o Projeto de Acordo não lhes cria nenhuma obrigação, por força do direito da União, em relação à Convenção e aos seus protocolos.
6. 6. Artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE

106. Por último, no que respeita à exigência enunciada no artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE, segundo a qual a adesão não deve afetar o artigo 344.º TFUE, a Comissão alega que outra consequência do facto de, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, do Projeto de Acordo, a adesão da União à CEDH não criar nenhuma obrigação aos Estados-Membros, por força do direito da União, em relação à CEDH e aos seus protocolos, é que um eventual litígio entre Estados-Membros relativo à interpretação ou à aplicação desta Convenção não constitui, *stricto sensu*, um litígio relativo à interpretação ou à aplicação dos Tratados, conforme previsto na proibição enunciada no artigo 344.º TFUE.
107. Todavia, segundo a Comissão, a referência ao artigo 55.º da CEDH que consta do artigo 5.º do Projeto de Acordo produz um efeito útil também em relação à referida exigência. Com efeito, na medida em que a proibição enunciada neste artigo 55.º poderá ser entendida no sentido de que abrange igualmente os litígios entre Partes Contratantes relativos à interpretação ou à aplicação de disposições de um instrumento internacional, como, no que se refere aos Estados-Membros, os Tratados e a Carta, que tenham o mesmo conteúdo que disposições desta Convenção, o artigo 5.º do Projeto de Acordo tem por efeito impedir que essa interpretação possa ser invocada contra os Estados-Membros. A este propósito, a Comissão acrescenta que não é necessário uma regra que preveja a inadmissibilidade de uma petição apresentada no TEDH por um Estado-Membro contra outro Estado-Membro, a respeito de um litígio relativo à interpretação ou à aplicação de disposições do direito da União que tenham o mesmo conteúdo que as da CEDH e, nomeadamente, de disposições da Carta. Com efeito, a apresentação de tal petição já constituiria uma violação do artigo 344.º TFUE e seria sancionada, ao nível da União, através dos procedimentos referidos nos artigos 258.º TFUE a 260.º TFUE.

VII – Resumo das principais observações apresentadas no Tribunal de Justiça

108. No âmbito do presente pedido de parecer, apresentaram ao Tribunal de Justiça observações escritas ou orais, na audiência, os Governos belga, búlgaro, checo, dinamarquês, alemão, estónio, a Irlanda, os Governos helénico, espanhol, francês, italiano, cipriota, letão, lituano, húngaro, neerlandês, austríaco, polaco, português, romeno, eslovaco, finlandês, sueco e do Reino Unido, bem como o Parlamento e o Conselho.
109. Todos os Estados-Membros e as instituições acima mencionados concluem, em substância, pela compatibilidade do Projeto de Acordo com os Tratados e, em grande medida, fazem suas as apreciações da Comissão. Todavia, as apreciações dos referidos Estados-Membros e instituições distinguem-se das da Comissão em vários aspetos.

A – Quanto à admissibilidade do pedido de parecer

110. No que respeita à admissibilidade do pedido de parecer, não é, em substância, contestado que o objeto do pedido é efetivamente um «acordo projetado» na aceção do artigo 218.º, n.º 11, TFUE e que o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos necessários para apreciar a sua compatibilidade com os Tratados, como exigido por este (parecer 2/94, EU:C:1996:140, n.ºs 20 e 21).
111. Em contrapartida, as apreciações formuladas pela Comissão a propósito das regras internas deram origem a posições muito diferentes.
112. É certo que, segundo os Governos búlgaro e dinamarquês, a Irlanda, os Governos francês, húngaro, português, finlandês, sueco e do Reino Unido, o Parlamento e o Conselho, a circunstância de essas regras ainda não terem sido adotadas não afeta a admissibilidade do pedido. Isto é tanto mais assim quanto, por um lado, como salientam os Governos estónio e letão, tais regras só teriam consequências para a União e não poderiam afetar os aspetos internacionais do Projeto de Acordo e, por outro, como sublinham em substância os Governos polaco e sueco, essas regras devem também ser compatíveis com os Tratados, podendo, segundo os Governos cipriota, sueco e do Reino Unido, tal compatibilidade, se necessário, ser verificada pelo Tribunal de Justiça em conformidade com o artigo 263.º TFUE.

113. No entanto, a Comissão deveria ter-se absterido de abrir o debate sobre essas regras perante o Tribunal de Justiça, no âmbito do presente processo de parecer. Com efeito, é impossível o Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre essas regras internas quer, segundo os Governos helénico e neerlandês, devido ao seu carácter hipotético, quer, segundo os Governos francês, cipriota e lituano e o Conselho, em razão da falta de elementos suficientes relativos ao seu conteúdo, quer ainda, segundo os Governos checo, estónio, francês, cipriota, lituano, neerlandês, português, eslovaco e sueco, tendo em conta a sua natureza externa face ao acordo internacional em causa, que poderia, por si só, ser objeto de um pedido de parecer na aceção do artigo 218.º, n.º 11, TFUE. Além disso, segundo os Governos estónio e do Reino Unido e o Conselho, se o Tribunal de Justiça se pronunciasse sobre o conteúdo de regras que ainda não foram adotadas pelo legislador da União, invadiria as competências deste, em violação do artigo 13.º TUE, ou, segundo o Governo estónio, em desrespeito do princípio da repartição de competências a que se refere o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE.
114. Decorre daqui que o pedido de parecer só é admissível na medida em que respeita ao Acordo Projetado, ao passo que, no que respeita às regras internas: segundo os Governos francês e cipriota, o Tribunal de Justiça é incompetente; segundo os Governos checo, estónio e francês, o pedido é inadmissível; ou ainda, segundo o Governo lituano, não há lugar a pronúncia pelo Tribunal de Justiça.
115. Se, em contrapartida, a análise das regras internas fosse necessária para apreciar a conformidade do Projeto de Acordo com os Tratados — questão sobre a qual, segundo o Governo helénico, incumbe ao Tribunal de Justiça decidir —, várias soluções podem ser equacionadas: segundo o Governo polaco, o Tribunal de Justiça deve subordinar o seu parecer sobre a compatibilidade desse projeto com os Tratados à condição de as regras internas também serem compatíveis com estes ou, segundo o Governo romeno, com o Projeto de Declaração; segundo o Governo estónio e o Conselho, o processo deve ser suspenso enquanto essas regras não estiverem disponíveis; na opinião do Governo helénico e do Conselho, o pedido deve ser declarado inadmissível na totalidade ou, segundo o Governo espanhol, no que respeita aos aspetos do Projeto de Acordo que ainda devem ser clarificados nas referidas regras internas, a saber, os relativos às questões da representação da União no TEDH, à apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, aos procedimentos a seguir para elaborar a lista de três candidatos ao cargo de juiz e à participação da União na Assembleia ou no Comité de Ministros, bem como às novas regras de voto contidas no projeto de Regra 18.
116. A título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça decidir pronunciar-se sobre as regras internas, foram apresentadas observações no que respeita às principais de entre elas.

B – Quanto ao mérito

1. 1. Artigo 1.º, alínea a), do Protocolo n.º 8 UE
117. Todos os Estados-Membros e as instituições que apresentaram observações estão de acordo quanto à substância das apreciações da Comissão para concluir que o Projeto de Acordo preserva as características específicas da União e do seu direito no que respeita às modalidades específicas de participação da União nas instâncias de fiscalização da CEDH.
2. 2. Artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE
118. Os referidos Estados-Membros e as instituições consideram igualmente que o mecanismo do corresponsável permite, no essencial, preservar as características específicas da União e do seu direito, garantindo que os recursos interpostos por Estados terceiros e os recursos individuais sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou a União, consoante o caso.
119. Todavia, alguns Estados-Membros consideram que as apreciações da Comissão devem ser objeto de ajustamentos ou de clarificações.

120. Antes de mais, segundo o Governo austríaco, o mecanismo do corresponsável deve poder ser desencadeado não apenas quando a violação da CEDH «só pudesse ser evitada infringindo uma obrigação decorrente do direito da União» mas também quando tal violação seja imputável a um Estado-Membro no âmbito da aplicação do direito da União, isto apesar de este direito reconhecer um certo grau de autonomia a esse Estado-Membro. Com efeito, se a violação alegada estiver relacionada com um ato de transposição de uma diretiva, poderia ser do interesse da União defender perante o TEDH a legalidade dessa diretiva, e isto mesmo que esta diretiva não imponha ao Estado-Membro em causa a adoção do referido ato, mas se limite a autorizá-la. Além disso, poderia ser difícil conhecer antecipadamente o alcance da margem de liberdade de que gozam os Estados-Membros no quadro da transposição de uma diretiva.
121. Em seguida, o Governo búlgaro considera que o caráter facultativo do mecanismo do corresponsável permite que o potencial corresponsável se subtraia às suas responsabilidades decorrentes do artigo 46.º da CEDH. A este respeito, o Governo austríaco acrescenta que a compatibilidade deste mecanismo com as exigências do artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE depende da existência, no direito da União, de uma disposição interna que obrigue as instituições da União, em caso de recurso contra um ou mais Estados-Membros, a pedirem que a União seja demandada como corresponsável no caso de alegação de uma violação da CEDH que ponha em causa a compatibilidade do direito da União com esta Convenção. Embora tal obrigação interna já esteja prevista no Projeto de Declaração, alínea a), é, no entanto, necessário que seja também regulamentada de forma vinculativa, para que a falta de apresentação desse pedido ou a recusa em participar num processo a convite do TEDH em aplicação do artigo 3.º, n.º 5, do Projeto de Acordo constitua uma omissão no sentido do artigo 265.º TFUE. Por outro lado, segundo o Governo romeno, resulta do referido Projeto de Declaração que, apesar de a intervenção da União enquanto corresponsável estar prevista no Projeto de Acordo como uma possibilidade, a União se compromete a instituir internamente regras que permitam determinar que pretensa violação das disposições da referida Convenção está relacionada com o direito da União, bem como a margem de manobra de que dispõe o Estado-Membro em causa.
122. Além disso, segundo o Governo francês, para evitar que o TEDH possa ser levado a pronunciar-se sobre questões relativas ao direito da União, como a repartição de responsabilidades no quadro de uma violação declarada na sequência de um processo em que uma Parte Contratante é demandada como corresponsável, o artigo 3.º, n.º 7, do Projeto de Acordo deve seguramente ser interpretado no sentido de que o TEDH só pode decidir no que respeita à partilha de responsabilidade entre o demandado e o corresponsável com base nos argumentos apresentados por estes no âmbito de um pedido conjunto.
123. Por último, o Governo do Reino Unido precisa que, contrariamente à sugestão da Comissão segundo a qual incumbe ao corresponsável, por força do artigo 46.º, n.º 1, da CEDH, sanar uma violação desta Convenção, para dar cumprimento a um acórdão do TEDH, na verdade, esta obrigação deve ser partilhada. Com efeito, mesmo que tal acórdão fosse proferido conjuntamente contra a União e um ou vários dos seus Estados-Membros, não conferiria, por si próprio, a uma ou outra instituição da União, em especial, à Comissão, a competência para agir com vista a assegurar a sua correta execução, devendo esta intervir, sim, por meio do processo legislativo ordinário da União.
3. 3. Artigos 6.º, n.º 2, TUE e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE
124. As apreciações da Comissão relativamente à exigência de que a adesão à CEDH não afete as competências da União são amplamente partilhadas pelos Estados-Membros que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, exceto no que respeita à questão da competência da União para aderir aos protocolos diferentes daqueles aos quais adere em aplicação do artigo 1.º do Projeto de Acordo, a saber, o Protocolo Adicional e o Protocolo n.º 6.

125. Em especial, segundo o Governo alemão, as considerações contidas no pedido de parecer relativamente a uma eventual adesão a protocolos diferentes do Protocolo Adicional e do Protocolo n.º 6 são inadmissíveis, uma vez que não existe nenhum «acordo projetado» a este respeito.
126. Quanto ao mérito, o Governo eslovaco sustenta que, atualmente, a União é competente para aderir só aos dois protocolos referidos no número anterior, enquanto, para o Governo dinamarquês, a União não é competente para aderir aos protocolos existentes aos quais nem todos os Estados-Membros já aderiram.
127. Em contrapartida, os Governos letão, neerlandês e polaco consideram que a União pode, em teoria, ser competente para aderir igualmente a estes últimos protocolos. Todavia, entendem que esta circunstância não é determinante. Com efeito, segundo o Governo neerlandês, tendo em conta o processo previsto no artigo 218.º, n.ºs 6, segundo parágrafo, alínea a), ii), e 8, segundo parágrafo, TFUE, que prevê a unanimidade para a celebração de um acordo na aceção deste artigo e a aprovação desse acordo por todos os Estados-Membros em conformidade com as respetivas normas constitucionais, seria pouco provável que a União conseguisse obter a aprovação dos Estados-Membros para a adesão a protocolos nos quais esses Estados não são partes. Em todo o caso, atualmente, a União não pode aderir a protocolos que não os referidos no artigo 1.º do Projeto de Acordo, sem que, segundo o Governo letão, o Conselho tenha aprovado um mandato específico para o efeito, ou, segundo o Governo polaco, independentemente da vontade dos Estados-Membros. Por fim, o Governo alemão acrescenta que esta competência deve ser exercida no respeito do artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE, nos termos do qual o Acordo de Adesão não deve afetar a situação dos Estados-Membros em relação à CEDH, nomeadamente aos seus protocolos. Ora, uma adesão imediata aos protocolos nos quais nem todos os Estados-Membros sejam partes violaria esta disposição ou, segundo o Governo helénico, o princípio da cooperação leal.
4. 4. Artigos 1.º, alínea b), e 2.º, primeiro período, do Protocolo n.º 8 UE
128. No que se refere à questão da efetividade das vias de recurso previstas pelos Tratados no domínio da PESC e, no que toca em especial às apreciações da Comissão a respeito da imputação dos atos adotados no quadro desta política, essas apreciações foram consideradas desnecessárias pelo Governo do Reino Unido, pelo facto de o TEDH nunca ter aplicado à União a sua jurisprudência relativa à imputação às organizações internacionais dos atos das Partes Contratantes. Em todo o caso, segundo o Governo alemão, a regra prevista no artigo 1.º, n.º 4, do Projeto de Acordo, conforme explicitada nos n.ºs 22 a 26 do Projeto de Relatório Explicativo, só deve valer para efeitos da adesão da União à CEDH e não deve afetar os princípios gerais do direito internacional em matéria de imputação dos atos às organizações internacionais.
129. As posições dos Estados-Membros relativas às limitações, previstas nos Tratados, à competência do Tribunal de Justiça do domínio da PESC são mais mitigadas.
130. Antes de mais, segundo os Governos helénico e do Reino Unido, não é necessário que o Tribunal de Justiça interprete o artigo 275.º TFUE e se pronuncie sobre a sua eventual competência em relação, designadamente, aos reenvios prejudiciais na matéria.
131. Em todo o caso, o Governo do Reino Unido acrescenta que a interpretação extensiva do referido artigo, preconizada pela Comissão, segundo a qual a competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 267.º TFUE também abrange os atos no âmbito da PESC, é incorreta e baseia-se nos acórdãos *Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* e *Segi e o./Conselho (EU:C:2007:116)*, isto é, numa jurisprudência anterior ao Tratado de Lisboa. Ora, como recordam igualmente os Governos espanhol e finlandês, este Tratado, através do artigo 275.º TFUE, limitou precisamente a fiscalização da validade dos atos no âmbito da PESC unicamente aos recursos de anulação, excluindo, portanto, o reenvio prejudicial para apreciação da validade. Segundo estes dois últimos Governos, o artigo 275.º TFUE deve ser interpretado restritivamente, em razão não só da

circunstância de que, nesta matéria, a incompetência do Tribunal de Justiça é a regra e a sua competência apenas a exceção, como alegam os Governos francês e polaco e a Comissão, mas também da circunstância, salientada pelos Governos espanhol e polaco, de que uma interpretação extensiva suscetível de ampliar as competências do Tribunal de Justiça em matéria de PESC não é conforme com as exigências do artigo 2.º do Protocolo n.º 8 UE. Além disso, o Governo neerlandês alega que tal interpretação extensiva cria incertezas quanto às condições de admissibilidade dos recursos de anulação interpostos desses atos. Com efeito, as jurisdições da União só são competentes para se pronunciar, com fundamento no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, sobre decisões que prevejam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho ao abrigo do título V, capítulo 2, do Tratado UE. Ora, segundo o Governo francês, uma interpretação extensiva do conceito de «medida restritiva» tem consequências sobre a interpretação das condições de admissibilidade dos recursos de anulação e dos recursos baseados na exceção de ilegalidade prevista no artigo 277.º TFUE. Finalmente, segundo este último Governo e o Conselho, tal ampliação é, por outro lado, suscetível de se aplicar também ao processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça. Ora, na realidade, este processo só pode ser desencadeado quando perante o TEDH seja alegada uma violação da CEDH relacionada com uma medida restritiva, salvo se se ampliarem as competências do Tribunal de Justiça.

132. Em seguida, o Governo francês e o Conselho consideram que a distinção efetuada pela Comissão entre as medidas que têm efeitos vinculativos e as que são desprovidas desses efeitos não tem fundamento, porquanto o que importa é unicamente saber se se trata de uma «medida restritiva» na aceção do artigo 275.º TFUE. Ora, o conceito de «medida restritiva» não pode depender do simples facto de uma medida ser suscetível de violar direitos fundamentais dos particulares, uma vez que tal definição vai além da letra do artigo 215.º, n.º 2, TFUE e priva de efeito útil o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE.
133. Consequentemente, segundo o Conselho, embora o Tribunal de Justiça continue a ser competente para conhecer de uma exceção de ilegalidade em conformidade com o artigo 277.º TFUE, em contrapartida, segundo o Governo polaco, não é competente para conhecer, através do processo do reenvio prejudicial, da validade de medidas que não sejam medidas restritivas, nem, segundo o Governo francês e o Conselho, para decidir sobre pedidos fundados em responsabilidade extracontratual destinados a reparar um dano sofrido devido a um ato ou a uma medida em matéria de PESC. Segundo os Governos francês e neerlandês e o Conselho, o conceito de medidas restritivas só compreende as «decisões sancionatórias» tomadas contra pessoas singulares ou coletivas que tenham por objeto a restrição da sua admissão no território dos Estados-Membros e o congelamento dos seus fundos e recursos económicos, o que, por conseguinte, abrange tanto os atos de base fundados no artigo 31.º, n.º 1, TUE como os atos de execução adotados com base no n.º 2 do mesmo artigo.
134. A este propósito, o Governo francês precisa que o acórdão Segi e o./Conselho (EU:C:2007:116), relativo à admissibilidade dos reenvios prejudiciais no quadro do antigo «terceiro pilar», não é transponível para a presente situação, uma vez que, contrariamente ao artigo 35.º, n.º 1, UE, o artigo 275.º TFUE não confere ao Tribunal de Justiça uma competência a título prejudicial.
135. Por último, segundo o Governo francês, o facto de esta interpretação do artigo 275.º TFUE ser suscetível de privar os particulares da tutela jurisdicional efetiva contra certos atos no âmbito da PESC não basta para atribuir ao Tribunal de Justiça uma competência não prevista nos Tratados. Segundo os Governos francês, polaco, finlandês e sueco, é precisamente para evitar que a União seja sistematicamente condenada pela violação dos artigos 6.º e 13.º da CEDH que o artigo 1.º, n.º 4, do Projeto de Acordo e os n.ºs 23 e 24 do Projeto de Relatório Explicativo precisam que incumbe aos Estados-Membros garantir a proteção do direito de acesso aos tribunais e do direito a um recurso jurisdicional efetivo, e isto tanto mais que, segundo o Conselho, a União não goza de imunidade de jurisdição, nos termos do Protocolo (n.º 7) relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia, anexo aos Tratados UE, FUE e CEEA, pelo que pode ser demandada perante os órgãos jurisdicionais nacionais numa ação de indemnização. De resto, segundo o Conselho, a questão de saber se o sistema

de tutela jurisdicional em matéria de PESC está em conformidade com os referidos artigo 6.º e 13.º só é pertinente em relação a atos em matéria de PESC imputáveis à União, relativos quer a operações militares quer a operações civis, dado que incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros garantir a efetividade de tal tutela em relação a atos desse tipo imputáveis aos Estados-Membros.

136. Quanto ao processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, o Governo do Reino Unido sustenta, antes de mais, que este processo não é necessário para considerar que o Projeto de Acordo é compatível com os Tratados, dado que, atendendo à natureza declaratória das decisões do TEDH, estas não têm efeito algum sobre a validade do direito da União. Em todo o caso, segundo o Governo búlgaro, não é necessário ativar este processo quando o Tribunal de Justiça já se tiver pronunciado sobre a validade do ato em causa à luz do direito fundamental correspondente da Carta, tendo em conta quer o artigo 52.º, n.º 3, desta quer a presunção de tutela equivalente de que o direito da União beneficia por parte da jurisprudência do TEDH (acórdão TEDH, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c. Irlanda*, n.º 45036/98, § 155, 30 de junho de 2005).
137. Seguidamente, segundo o Governo checo, a Irlanda e os Governos helénico, espanhol e do Reino Unido, embora o processo de apreciação prévia atribua ao Tribunal de Justiça funções suplementares em relação às de que já está investido pelos Tratados, isso não significa que o Projeto de Acordo alargue as competências do Tribunal de Justiça, dado que essas funções suplementares não desvirtuam as suas competências atuais (pareceres 1/92, EU:C:1992:189, n.º 32; 1/00, EU:C:2002:231, n.ºs 21, 23 e 26, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 75). Além disso, segundo os Governos dinamarquês e húngaro, a possibilidade de o Tribunal de Justiça se pronunciar no quadro da apreciação prévia decorre natural e necessariamente dos próprios Tratados e, em especial, do artigo 6.º, n.º 2, TUE. Assim, embora, segundo os Governos francês e austríaco, não seja necessário alterar os Tratados, a decisão do Conselho tomada em aplicação do artigo 218.º, n.º 8, TFUE é, segundo os Governos dinamarquês, alemão e austríaco, suficiente para atribuir esta nova função ao Tribunal de Justiça, na medida em que tal decisão deve ser aprovada por todos os Estados-Membros em conformidade com as suas normas constitucionais respetivas. A este propósito, todavia, o Parlamento também alega que, uma vez que as decisões do Conselho sobre a celebração de acordos internacionais se limitam, em princípio, a conferir força jurídica a um acordo celebrado pela União, é duvidoso que tais decisões possam ter um conteúdo normativo próprio, tanto mais que não são «sujeitas a alteração do Parlamento».
138. Quanto ao respeito das atribuições das instituições, e sem chegar à conclusão de que o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça é contrário às exigências do Protocolo n.º 8 UE, o Governo polaco alega que reconhecer à Comissão o direito de submeter ao Tribunal de Justiça pedidos de decisão em matéria de validade e de interpretação de disposições de atos jurídicos da União, fora do âmbito dos artigos 263.º TFUE e 267.º TFUE, poderia ter como consequência desvirtuar as competências das instituições, tanto da Comissão como do próprio Tribunal de Justiça, e eludir os requisitos de admissibilidade exigidos por estas disposições. Por exemplo, ao abrigo do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, uma instituição pode interpor um recurso de anulação contra um ato da União, no prazo de dois meses a contar da publicação do ato ou da sua notificação ao recorrente. Ora, caso a Comissão não interpusesse um recurso de anulação dentro desse prazo, poderia obter a anulação de um ato através do processo de apreciação prévia, eludindo, assim, a exigência de respeito do referido prazo. Do mesmo modo, as competências do Tribunal de Justiça são suscetíveis de sofrer alterações importantes, dado que, embora atualmente o artigo 267.º TFUE reserve exclusivamente aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros a possibilidade de apresentar um pedido de decisão prejudicial, após a adesão, o Tribunal de Justiça passaria a interpretar o direito da União igualmente a pedido da Comissão. Ora, o Tribunal de Justiça, da mesma maneira que as outras instituições da União, não dispõe de competências gerais e a sua competência está limitada aos processos que lhe são submetidos. Por consequência, a possibilidade de o Tribunal de Justiça decidir sobre questões submetidas pela Comissão deveria ter um fundamento específico no Tratado, o que não é atualmente o caso.

139. Acresce que, segundo os Governos neerlandês e austríaco, embora o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça deva ter em conta imperativos de celeridade, este processo deve ser mais completo do que o atual processo prejudicial com tramitação urgente, previsto no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça, e permitir a todos os Estados-Membros apresentarem observações escritas. Em todo o caso, segundo o Governo neerlandês, este processo deve reger-se não por disposições específicas da decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Adesão mas diretamente pelo Estatuto do Tribunal de Justiça e pelo seu Regulamento de Processo.
140. Por último, o Conselho sustenta que o alcance da competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar previamente ao TEDH sobre o respeito dos direitos fundamentais pelos atos imputáveis direta ou indiretamente à União no domínio da PESC deve ser igual ao da sua competência interna neste domínio. Assim, o Tribunal de Justiça seria chamado a pronunciar-se previamente nos processos contra um ou vários Estados-Membros nos quais a União fosse demandada como corresponsável, relativos a um ato de execução, por um Estado-Membro, de um ato da União adotado no domínio da PESC, quando as condições previstas no artigo 275.º TFUE estivessem reunidas. Se o Tribunal de Justiça tivesse de decidir que os limites enunciados no artigo 40.º TUE foram efetivamente ultrapassados e que o ato em causa não devia ter sido adotado com fundamento no capítulo do Tratado UE relativo à PESC, o Tribunal de Justiça seria então competente para se pronunciar também sobre a interpretação e a validade do ato em questão, porquanto não se trataria de um ato do domínio da PESC. O facto de os atos da União no domínio da PESC que não afetam diretamente as pessoas não poderem ser anulados por uma autoridade judiciária no âmbito do sistema de tutela jurisdicional da União não implica que este sistema viole a CEDH.
5. 5. Artigo 2.º, segundo período, do Protocolo n.º 8 UE
141. Alguns Estados-Membros alegam que a adesão da União à CEDH e, eventualmente, aos seus protocolos que ainda não foram ratificados por todos os Estados-Membros acarreta de facto, contrariamente ao que sustenta a Comissão, obrigações para os Estados-Membros a título do artigo 216.º TFUE. Enquanto, para o Governo alemão, isso implica que a adesão a esses protocolos viola o segundo período do artigo 2.º do Protocolo n.º 8 UE, o Governo checo conclui no sentido oposto, considerando que a fonte das referidas obrigações é o artigo 216.º, n.º 2, TFUE, e não a própria CEDH. Em todo o caso, segundo este último Governo, a adesão a esses protocolos só poderia ocorrer por meio do processo previsto no artigo 218.º TFUE, o que permite, se necessário, obter o parecer do Tribunal de Justiça.
142. Além disso, segundo o Governo polaco, admitindo que a União dispõe da competência para celebrar protocolos que ainda não foram ratificados por todos os Estados-Membros, não se pode excluir que, em caso de adesão a um desses protocolos, um Estado-Membro, que não tenha ratificado o protocolo, expresse, no âmbito do Conselho, o seu acordo em se vincular por intermédio da União e, posteriormente, «aprove» a decisão de ficar vinculado dessa forma a esse protocolo. Assim, esse Estado-Membro ficaria vinculado por esse protocolo apenas no domínio da competência da União. Ora, esta solução levanta dúvidas, nomeadamente atendendo à necessidade de aplicar o direito da União de maneira coerente, transparente e uniforme. Estas dúvidas são ainda mais importantes no que respeita aos protocolos relativos às matérias de competência partilhada.
6. 6. Artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE
143. Quanto ao respeito do artigo 344.º TFUE, embora o Governo helénico considere que é inútil prever a inadmissibilidade de um recurso entre Estados-Membros perante o TEDH, dado que tal recurso já é proibido pelo artigo 344.º TFUE, o Governo francês precisa, todavia, que, não obstante, se deve manter a possibilidade de um Estado-Membro se constituir terceiro interveniente em apoio de um dos seus cidadãos num processo que o oponha a outro Estado-Membro, intentado no TEDH, mesmo quando este último Estado-Membro atue no âmbito da aplicação do direito da União.

VIII – Tomada de posição do Tribunal de Justiça

A – Quanto à admissibilidade

144. Alguns Estados-Membros que participaram no presente processo emitiram dúvidas quanto à admissibilidade do pedido de parecer da Comissão, na medida em que contém apreciações relativas às regras internas.
145. A este propósito, há que recordar que, nos termos do artigo 218.º, n.º 11, TFUE, o Parlamento, o Conselho, a Comissão ou um Estado-Membro podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um acordo projetado com as disposições dos Tratados. Esta disposição tem por objetivo evitar as complicações que resultariam de impugnações judiciais relativas à compatibilidade com os Tratados de acordos internacionais que vinculam a União (v. pareceres 2/94, EU:C:1996:140, n.º 3; 1/08, EU:C:2009:739, n.º 107, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 47).
146. Com efeito, uma decisão judicial que declare eventualmente, após a conclusão de um acordo internacional que vincula a União, que este é, em virtude do seu conteúdo ou do procedimento de conclusão adotado, incompatível com as disposições dos Tratados, não deixaria de criar, quer ao nível da União quer ao nível das relações internacionais, sérias dificuldades, correndo-se o risco de provocar prejuízos a todas as partes interessadas, incluindo os Estados terceiros (v. pareceres 3/94, EU:C:1995:436, n.º 17, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 48).
147. Para que o Tribunal de Justiça se possa pronunciar sobre a compatibilidade das disposições de um acordo projetado com as regras dos Tratados, é necessário que disponha de elementos suficientes sobre o próprio conteúdo do referido acordo (v. pareceres 2/94, EU:C:1996:140, n.ºs 20 a 22, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 49).
148. No caso em apreço, a Comissão entregou ao Tribunal de Justiça os Projetos de Instrumentos de Adesão sobre os quais os negociadores já chegaram a um acordo de princípio. Todos estes instrumentos fornecem um quadro suficientemente completo e preciso das modalidades segundo as quais a adesão projetada deve ser realizada e, por conseguinte, permitem ao Tribunal de Justiça apreciar a compatibilidade dos referidos projetos com os Tratados.
149. Em contrapartida, quanto às regras internas, na medida em que estas ainda não foram adotadas, o seu conteúdo tem caráter meramente hipotético e, em todo o caso, a sua natureza de direito interno da União exclui que possam ser objeto do presente processo de parecer, que apenas pode abranger acordos internacionais cuja celebração esteja prevista pela União.
150. Acresce que a verificação que o Tribunal de Justiça é chamado a efetuar no quadro do processo de parecer — e que pode ser realizada sem se atender ao futuro conteúdo das regras internas que deverão ser adotadas — está estritamente delimitada pelos Tratados, pelo que, salvo se invadir as competências das outras instituições responsáveis por estabelecer as regras internas necessárias para tornar operacional o Acordo de Adesão, o Tribunal de Justiça se deve limitar a examinar a conformidade deste com os Tratados e garantir não só que esse acordo não infrinja nenhuma disposição do direito primário mas também que contenha todas as disposições exigidas por este, se for esse o caso.
151. Daqui se conclui que as apreciações relativas às referidas regras internas efetuadas tanto pela Comissão como pelos Estados-Membros e pelas outras instituições que submeteram observações ao Tribunal de Justiça não são pertinentes para o exame do presente pedido de parecer e, por conseguinte, não são suscetíveis de pôr em causa a admissibilidade do mesmo.
152. Consequentemente, o presente pedido de parecer é admissível.

B – Quanto ao mérito

1. 1. Considerações preliminares

153. Antes mesmo de iniciar a análise do pedido da Comissão, importa salientar, a título preliminar, que, diversamente do estado do direito comunitário em vigor à data em que o Tribunal de Justiça proferiu o seu parecer 2/94 (EU:C:1996:140), a adesão da União à CEDH dispõe, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, de uma base jurídica específica no artigo 6.º TUE.
154. No entanto, esta adesão continua a apresentar importantes particularidades.
155. Com efeito, desde a adoção da CEDH, apenas entidades estatais podiam ser partes, o que explica que, até hoje, esta Convenção só vincule Estados. Isto é também corroborado pela circunstância de que, para permitir a adesão da União, não só foi alterado o artigo 59.º da CEDH como o próprio Acordo Projetado contém uma série de alterações a esta Convenção para tornar esta adesão operacional no quadro do sistema que a própria Convenção estabelece.
156. Ora, estas alterações justificam-se precisamente pela circunstância de, contrariamente a qualquer outra Parte Contratante, a União, do ponto de vista do direito internacional, não poder, em razão da sua natureza, ser considerada um Estado.
157. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente, os Tratados fundadores da União instauraram, contrariamente aos tratados internacionais ordinários, uma nova ordem jurídica, dotada de instituições próprias, a favor da qual os seus Estados-Membros limitaram, em domínios cada vez mais amplos, os seus direitos soberanos e cujos sujeitos são não só os Estados-Membros mas também os seus nacionais (v., designadamente, acórdãos van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, p. 23, e Costa, 6/64, EU:C:1964:66, p. 1158, e parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.º 65).
158. Ora, a circunstância de a União ser dotada de um novo tipo de ordenamento jurídico, com uma natureza que lhe é específica, um quadro constitucional e princípios fundadores que lhe são próprios, uma estrutura institucional particularmente elaborada bem como um conjunto completo de regras jurídicas que asseguram o seu funcionamento, tem consequências no que respeita ao processo e às condições de uma adesão à CEDH.
159. É precisamente atendendo a esta circunstância que os Tratados submetem esta adesão ao respeito de diversas condições.
160. Assim, antes de mais, depois de ter estabelecido que a União adere à CEDH, o artigo 6.º, n.º 2, TUE precisa, no seu segundo período, que «[e]ssa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados».
161. Em seguida, o Protocolo n.º 8 UE, que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados, prevê designadamente que o Acordo de Adesão deve refletir a necessidade de preservar as características próprias da União e do direito da União e assegurar que a adesão não afete as competências da União, nem as atribuições das suas instituições, nem a situação dos Estados-Membros em relação à CEDH, nem tão-pouco o artigo 344.º TFUE.
162. Finalmente, com a Declaração ad n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, a Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa acordou em que a adesão se deverá realizar segundo modalidades que permitam preservar as especificidades do ordenamento jurídico da União.

163. É designadamente à luz destas disposições que incumbe ao Tribunal de Justiça, no quadro da missão que lhe é confiada pelo artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, controlar que as modalidades jurídicas segundo as quais está prevista a adesão da União à CEDH estejam em conformidade com as prescrições indicadas e, mais genericamente, com a carta constitucional de base da União, que são os Tratados (acórdão Os Verdes/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, n.º 23).
164. Para efetuar esse controlo, importa salientar que, como resulta dos n.ºs 160 a 162 do presente parecer, as condições a que os Tratados subordinam a adesão destinam-se especialmente a garantir que esta não afeta as características específicas da União e do seu direito.
165. A este respeito, importa recordar que, entre essas características figuram as relativas à estrutura constitucional da União, que se reflete no princípio da atribuição das competências referido nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE, bem como no quadro constitucional definido nos artigos 13.º TUE a 19.º TUE.
166. A isto acrescem as características específicas relativas à própria natureza do direito da União. Em especial, como o Tribunal de Justiça salientou reiteradamente, o direito da União caracteriza-se pelo facto de emanar de uma fonte autónoma, constituída pelos Tratados, pelo seu primado relativamente aos direitos dos Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos Costa, EU:C:1964:66, pp. 1159 e 1160, Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, n.º 3; pareceres 1/91, EU:C:1991:490, n.º 21, 1/09, EU:C:2011:123, n.º 65; e acórdão Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, n.º 59), bem como pelo efeito direto de toda uma série de disposições aplicáveis aos seus nacionais e aos próprios Estados (acórdão van Gend & Loos, EU:C:1963:1, p. 23, e parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.º 65).
167. Estas características essenciais do direito da União dão origem a uma rede estruturada de princípios, de regras e de relações jurídicas mutuamente interdependentes, que vinculam, reciprocamente, a própria União e os seus Estados-Membros, e estes entre si, os quais estão comprometidos desde então, como recordado no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, num «processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa».
168. Esta construção jurídica assenta na premissa fundamental segundo a qual cada Estado-Membro partilha com todos os outros Estados-Membros, e reconhece que estes partilham com ele, uma série de valores comuns em que a União se funda, como precisado no artigo 2.º TUE. Esta premissa implica e justifica a existência da confiança mútua entre os Estados-Membros no reconhecimento desses valores e, por conseguinte, no respeito do direito da União que os aplica.
169. No cerne desta construção jurídica figuram, aliás, os direitos fundamentais, conforme reconhecidos na Carta — a qual, por força do artigo 6.º, n.º 1, TUE, tem o mesmo valor jurídico que os Tratados —, cuja observância constitui uma condição da legalidade dos atos da União, pelo que não podem ser admitidas na União medidas incompatíveis com esses mesmos direitos (v. acórdãos ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, n.º 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, n.º 73; e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, EU:C:2008:461, n.ºs 283 e 284).
170. Ora, a autonomia de que goza o direito da União relativamente aos direitos dos Estados-Membros e ao direito internacional impõe que a interpretação desses direitos fundamentais seja assegurada no quadro da estrutura e dos objetivos da União (v., neste sentido, acórdãos Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, n.º 4, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, EU:C:2008:461, n.ºs 281 a 285).
171. Quanto à estrutura da União, importa sublinhar que a observância da Carta se impõe não só às instituições, órgãos e organismos da União mas também aos Estados-Membros quando aplicam o direito da União (v., neste sentido, acórdão Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 17 a 21).

172. A prossecução dos objetivos da União, tal como recordados no artigo 3.º TUE, é, por sua vez, confiada a uma série de disposições fundamentais, como as que preveem a livre circulação de mercadorias, de serviços, de capitais e de pessoas, a cidadania da União, o espaço de liberdade, segurança e justiça e a política da concorrência. Essas disposições, na medida em que se inscrevem no quadro de um sistema próprio à União, estão estruturadas de forma a contribuir, cada uma no seu domínio específico e com as suas características particulares, para a realização do processo de integração, que é a razão de ser da própria União.
173. Do mesmo modo, compete aos Estados-Membros, designadamente, por força do princípio da cooperação leal, enunciado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro período, TUE, assegurar, nos respetivos territórios, a aplicação e o respeito do direito da União. Além disso, por força do segundo período deste mesmo n.º 3, os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes de atos das instituições da União (parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.º 68 e jurisprudência aí referida).
174. Para garantir a preservação das características específicas e da autonomia deste ordenamento jurídico, os Tratados instituíram um sistema jurisdicional destinado a assegurar a coerência e a unidade na interpretação do direito da União.
175. Neste quadro, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça garantir a aplicação plena do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos particulares pelo referido direito (parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.º 68 e jurisprudência aí referida).
176. Em especial, a pedra angular do sistema jurisdicional assim concebido é constituída pelo processo de reenvio prejudicial, previsto no artigo 267.º TFUE, que, ao instituir um diálogo de juiz para juiz, precisamente, entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, tem por objetivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União (v., neste sentido, acórdão van Gend & Loos, EU:C:1963:1, p. 23), permitindo assim assegurar a sua coerência, o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última instância, o carácter adequado do direito instituído pelos Tratados (v., neste sentido, parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.ºs 67 e 83).
177. Por conseguinte, é no respeito deste quadro constitucional, recordado nos n.ºs 155 a 176 do presente parecer, que os direitos fundamentais, conforme reconhecidos em especial pela Carta, devem ser interpretados e aplicados no âmbito da União.
2. 2. Quanto à compatibilidade do Acordo Projetado com o direito primário da União
178. A fim de tomar posição sobre o pedido de parecer da Comissão, importa não só verificar se o Acordo Projetado é suscetível de lesar as características específicas do direito da União acima recordadas e, como a própria Comissão sublinhou, a autonomia deste direito na interpretação e na aplicação dos direitos fundamentais — conforme reconhecidos pelo direito da União e, designadamente, pela Carta — mas também examinar se os mecanismos institucionais e processuais previstos nesse acordo asseguram o respeito das condições a que os Tratados subordinaram a adesão da União à CEDH.
- a) Quanto às características específicas e à autonomia do direito da União
179. Importa recordar que, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, TUE, os direitos fundamentais, tal como garantidos pela CEDH, fazem parte do direito da União, enquanto princípios gerais. Todavia, na falta de adesão da União à Convenção, esta não constitui um instrumento jurídico formalmente integrado na ordem jurídica da União (v., neste sentido, acórdãos Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 60, e Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, n.º 44).

180. Em contrapartida, em resultado da adesão, a CEDH, como qualquer outro acordo internacional celebrado pela União, vincularia, por força do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, as instituições da União e os Estados-Membros e faria, por conseguinte, parte integrante do direito da União (acórdão Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, n.º 5; parecer 1/91, EU:C:1991:490, n.º 37; acórdãos IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 36, e Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 73).
181. Assim, a União, como qualquer outra Parte Contratante, estaria sujeita a uma fiscalização externa que teria por objeto o respeito dos direitos e das liberdades que a União se comprometeria a observar em conformidade com o artigo 1.º da CEDH. Neste contexto, a União e as suas instituições, incluindo o Tribunal de Justiça, ficariam sujeitos aos mecanismos de fiscalização previstos nesta Convenção e, em especial, às decisões e acórdãos do TEDH.
182. A este propósito, é verdade que o Tribunal de Justiça já esclareceu que um acordo internacional que prevê a criação de uma jurisdição com competência para interpretar as suas disposições e cujas decisões vinculam as instituições, incluindo o Tribunal de Justiça, não é, em princípio, incompatível com o direito da União, e isso é tanto mais assim quanto, como no caso em apreço, a celebração desse acordo está prevista nos próprios Tratados. Com efeito, a competência da União em matéria de relações internacionais e a sua capacidade para celebrar acordos internacionais comportam necessariamente a faculdade de se submeter às decisões de uma jurisdição criada ou designada em virtude de tais acordos, no que diz respeito à interpretação e à aplicação das suas disposições (v. pareceres 1/91, EU:C:1991:490, n.ºs 40 e 70, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 74).
183. Todavia, o Tribunal de Justiça também precisou que um acordo internacional só pode ter repercussões nas suas próprias competências se os requisitos essenciais de preservação da natureza destas estiverem reunidos e, conseqüentemente, a autonomia da ordem jurídica da União não for prejudicada (v. pareceres 1/00, EU:C:2002:231, n.ºs 21, 23 e 26, e 1/09, EU:C:2011:123, n.º 76; v. também, neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, EU:C:2008:461, n.º 282).
184. Em especial, a intervenção dos órgãos investidos de competências decisórias pela CEDH, como prevista no Acordo Projetado, não deve ter por efeito impor à União e às suas instituições, no exercício das suas competências internas, uma interpretação determinada das regras de direito da União (v. pareceres 1/91, EU:C:1991:490, n.ºs 30 a 35, e 1/00, EU:C:2002:231, n.º 13).
185. Ora, é certamente inerente ao próprio conceito de fiscalização externa que, por um lado, a interpretação da CEDH fornecida pelo TEDH vincularia, por força do direito internacional, a União e as suas instituições, incluindo o Tribunal de Justiça, e que, por outro lado, a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça acerca de um direito reconhecido por esta Convenção não vincularia os mecanismos de fiscalização previstos pela mesma e, muito em especial, o TEDH, como previsto no artigo 3.º, n.º 6, do Projeto de Acordo e clarificado no n.º 68 do Projeto de Relatório Explicativo.
186. Todavia, o mesmo não se pode aplicar relativamente à interpretação dada pelo Tribunal de Justiça do direito da União, incluindo da Carta. Em especial, as apreciações do Tribunal de Justiça relativas ao âmbito de aplicação material do direito da União, para efeitos, designadamente, de determinar se um Estado-Membro está obrigado a respeitar os direitos fundamentais da União, não deveriam poder ser postas em causa pelo TEDH.
187. A este propósito, importa, em primeiro lugar, recordar que o artigo 53.º da Carta prevê que nenhuma disposição da mesma deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as convenções internacionais em que são Partes a União ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a CEDH, bem como pelas Constituições destes últimos.

188. Ora, o Tribunal de Justiça já interpretou esta disposição no sentido de que a aplicação de padrões nacionais de proteção dos direitos fundamentais não deve comprometer o nível de proteção previsto pela Carta, nem o primado, a unidade e a efetividade do direito da União (acórdão Melloni, EU:C:2013:107, n.º 60).
189. Na medida em que o artigo 53.º da CEDH reserva, em substância, às Partes Contratantes a faculdade de prever padrões nacionais de proteção dos direitos fundamentais mais elevados do que os garantidos por esta Convenção, importa assegurar a coordenação entre esta disposição e o artigo 53.º da Carta, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, a fim de que a faculdade concedida aos Estados-Membros pelo artigo 53.º da CEDH permaneça limitada, no que se refere aos direitos reconhecidos pela Carta, correspondentes a direitos garantidos pela referida Convenção, ao necessário para evitar comprometer o nível de proteção previsto pela Carta, bem como o primado, a unidade e a efetividade do direito da União.
190. Ora, no Acordo Projetado não se previu nenhuma disposição para assegurar tal coordenação.
191. Em segundo lugar, importa recordar que o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros tem, no direito da União, uma importância fundamental, dado que permite a criação e a manutenção de um espaço sem fronteiras internas. Ora, este princípio impõe, designadamente no que respeita ao espaço de liberdade, segurança e justiça, que cada um dos Estados-Membros considere, salvo em circunstâncias excecionais, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, muito em especial, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito (v., neste sentido, acórdãos N. S. e o., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.ºs 78 a 80, e Melloni, EU:C:2013:107, n.ºs 37 e 63).
192. Assim, quando aplicam o direito da União, os Estados-Membros podem ser obrigados, por força desse mesmo direito, a presumir o respeito dos direitos fundamentais por parte dos outros Estados-Membros, pelo que não lhes é possível exigir a outro Estado-Membro um nível de proteção nacional dos direitos fundamentais mais elevado do que o assegurado pelo direito da União, nem tão-pouco, salvo em circunstâncias excecionais, verificar se esse outro Estado-Membro respeitou efetivamente, num caso concreto, os direitos fundamentais garantidos pela União.
193. Ora, a abordagem adotada no âmbito do Acordo Projetado, que consiste em equiparar a União a um Estado-Membro e em lhe reservar um papel em tudo idêntico ao de qualquer outra Parte Contratante, ignora precisamente a natureza intrínseca da União e, em especial, não toma em consideração a circunstância de os Estados-Membros, pelo facto de serem membros da União, terem aceitado que as suas relações mútuas, no que respeita às matérias que foram objeto da transferência de competências dos Estados-Membros para a União, sejam reguladas pelo direito da União, com exclusão, se este assim o exigir, de qualquer outro direito.
194. Na medida em que a CEDH, ao impor que a União e os Estados-Membros sejam considerados Partes Contratantes não só nas suas relações com as partes que não são Estados-Membros da União mas também nas suas relações recíprocas, incluindo quando essas relações se regem pelo direito da União, exigiria que um Estado-Membro verificasse o respeito dos direitos fundamentais por outro Estado-Membro, apesar de o direito da União impor a confiança mútua entre esses Estados-Membros, a adesão é suscetível de comprometer o equilíbrio em que a União se funda, bem como a autonomia do direito da União.
195. Ora, o Acordo Projetado não prevê nada para evitar esta evolução.
196. Em terceiro lugar, importa sublinhar que o Protocolo n.º 16 autoriza as mais altas instâncias judiciais dos Estados-Membros a dirigirem ao TEDH pedidos de pareceres consultivos sobre questões de princípio relativas à interpretação ou à aplicação dos direitos e liberdades garantidos pela CEDH ou pelos seus protocolos, quando o direito da União exige que, para esse efeito, essas mesmas jurisdições submetam ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE.

197. Embora, é certo, o Acordo Projetado não preveja a adesão da União, enquanto tal, ao referido Protocolo n.º 16 e este tenha sido assinado em 2 de outubro de 2013, isto é, depois do acordo a que os negociadores chegaram sobre os Projetos de Instrumentos de Adesão, a saber, em 5 de abril de 2013, a verdade é que, atendendo a que a CEDH faria parte integrante do direito da União, o mecanismo instituído pelo referido protocolo poderia, designadamente quando estivessem em causa direitos garantidos pela Carta, correspondentes aos direitos reconhecidos pela CEDH, afetar a autonomia e a eficácia do processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE.
198. Em especial, não está excluído que um pedido de parecer consultivo apresentado nos termos do Protocolo n.º 16 por um órgão jurisdicional de um Estado-Membro que tenha aderido a esse protocolo possa desencadear o processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, criando assim o risco de se eludir o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, que, como recordado no n.º 176 do presente parecer, constitui a pedra angular do sistema jurisdicional instituído pelos Tratados.
199. Ora, o Acordo Projetado, nada prevendo quanto à articulação entre o mecanismo instituído pelo Protocolo n.º 16 e o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, é suscetível de lesar a autonomia e a eficácia deste processo.
200. Tendo em conta o que precede, há que declarar que a adesão da União à CEDH, conforme prevista pelo Projeto de Acordo, é suscetível de lesar as características específicas do direito da União e a autonomia deste direito.
- b) Quanto ao artigo 344.º TFUE
201. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um acordo internacional não pode pôr em causa a ordem das competências estabelecida pelos Tratados e, portanto, a autonomia do sistema jurídico da União, cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça. Este princípio está consagrado, designadamente, no artigo 344.º TFUE, segundo o qual os Estados-Membros se comprometem a não submeter um litígio relativo à interpretação ou à aplicação dos Tratados a um modo de resolução diverso dos aí previstos (v., neste sentido, pareceres 1/91, EU:C:1991:490, n.º 35, e 1/00, EU:C:2002:231, n.ºs 11 e 12; acórdãos Comissão/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, n.ºs 123 e 136, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, EU:C:2008:461, n.º 282).
202. Por outro lado, a obrigação dos Estados-Membros de recorrerem aos processos de resolução de litígios instituídos pelo direito da União — e, designadamente, de respeitarem as competências do Tribunal de Justiça, que constituem um elemento fundamental do sistema da União — deve ser compreendida como uma manifestação específica do seu dever mais geral de lealdade que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, EU:C:2006:345, n.º 169), entendendo-se que, por força desta disposição, a referida obrigação também é aplicável nas relações recíprocas entre os Estados-Membros e a União.
203. É precisamente atendendo a estas considerações que o artigo 3.º do Protocolo n.º 8 UE prevê expressamente que o Acordo de Adesão não deve afetar o artigo 344.º TFUE.
204. No entanto, como referido no n.º 180 do presente parecer, em resultado da adesão, a CEDH faria parte integrante do direito da União. Consequentemente, sempre que este direito estivesse em causa, o Tribunal de Justiça teria competência exclusiva para conhecer de qualquer litígio entre os Estados-Membros e entre estes e a União, a respeito da observância desta Convenção.
205. Ora, contrariamente à Convenção internacional em causa no processo em que foi proferido o acórdão Comissão/Irlanda (EU:C:2006:345, n.ºs 124 e 125), a qual previa expressamente que o regime de resolução de litígios previsto no direito da União prevalece, em princípio, sobre o estabelecido nessa

Convenção, o processo de resolução de litígios previsto no artigo 33.º da CEDH é suscetível de se aplicar a todas as Partes Contratantes e, por conseguinte, também aos litígios entre os Estados-Membros ou entre estes e a União, quando esteja em causa o direito da União.

206. A este respeito, contrariamente ao defendido nalgumas observações que foram apresentadas ao Tribunal de Justiça no âmbito do presente processo, a circunstância de o artigo 5.º do Projeto de Acordo prever que os processos no Tribunal de Justiça não devem ser considerados formas de resolução de litígios às quais as Partes Contratantes renunciaram, na aceção do artigo 55.º da CEDH, não basta para preservar a competência exclusiva do Tribunal de Justiça.
207. Com efeito, o artigo 5.º do Projeto de Acordo limita-se a reduzir o âmbito da obrigação prevista no referido artigo 55.º, mas deixa subsistir a possibilidade de a União ou os Estados-Membros submeterem ao TEDH, ao abrigo do artigo 33.º da CEDH, um pedido que tenha por objeto uma alegada violação desta Convenção cometida, respetivamente, por um Estado-Membro ou pela União, em relação com o direito da União.
208. A própria existência de tal possibilidade viola a exigência enunciada no artigo 344.º TFUE.
209. Isto é tanto mais assim quanto, se a União ou os Estados-Membros submetessem efetivamente um litígio entre eles ao TEDH, este, em aplicação do artigo 33.º da CEDH, deveria conhecer desse litígio.
210. Ora, contrariamente às disposições dos Tratados que regem os diferentes processos jurisdicionais internos da União, que prosseguem objetivos que lhes são próprios, o artigo 344.º TFUE visa precisamente preservar o caráter exclusivo das modalidades de resolução desses litígios no interior da União, designadamente da competência jurisdicional do Tribunal de Justiça a este respeito, opondo-se assim a qualquer fiscalização externa anterior ou posterior.
211. De resto, o próprio artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE refere-se unicamente aos mecanismos necessários para assegurar que os recursos interpostos no TEDH por Estados terceiros sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou contra a União, conforme o caso.
212. Consequentemente, o facto de os Estados-Membros ou a União terem a possibilidade de apresentar uma petição no TEDH seria suscetível de, por si só, prejudicar a finalidade do artigo 344.º TFUE e, além disso, seria contrário à própria natureza do direito da União, que exige, como foi recordado no n.º 193 do presente parecer, que as relações entre os Estados-Membros sejam reguladas por este direito, com exclusão, se este assim o exigir, de qualquer outro direito.
213. Nestas circunstâncias, só uma exclusão expressa da competência do TEDH decorrente do artigo 33.º da CEDH para os litígios entre os Estados-Membros ou entre estes e a União, relativos à aplicação da CEDH no âmbito de aplicação material do direito da União, seria compatível com o artigo 344.º TFUE.
214. Tendo em conta o que precede, há que declarar que o Acordo Projetado é suscetível de afetar o artigo 344.º TFUE.

c) Quanto ao mecanismo do corresponsável

215. Como resulta do n.º 39 do Projeto de Relatório Explicativo, o mecanismo do corresponsável foi introduzido para «evitar qualquer lacuna no sistema da [CEDH] quanto à participação, à responsabilidade e à oponibilidade», que, tendo em conta as características específicas da União, poderia resultar da sua adesão a esta Convenção.

216. Além disso, este mecanismo tem também por finalidade assegurar que, em conformidade com o que é exigido no artigo 1.º, alínea b), do Protocolo n.º 8 UE, os recursos interpostos por Estados terceiros e os recursos interpostos por indivíduos sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou a União, conforme o caso.
217. No entanto, estas finalidades devem ser prosseguidas de maneira a serem compatíveis com a exigência de assegurar a preservação das características específicas do direito da União, como exigido no artigo 1.º do referido protocolo.
218. Ora, em primeiro lugar, o artigo 3.º, n.º 5, do Projeto de Acordo prevê que uma Parte Contratante se torna corresponsável quer aceitando um convite do TEDH quer por decisão deste no seguimento de um pedido da própria Parte Contratante.
219. Quando o TEDH convida uma Parte Contratante a tornar-se corresponsável, este convite não é vinculativo, como referido expressamente no n.º 53 do Projeto de Relatório Explicativo.
220. Esta ausência de caráter vinculativo reflete não só, como indicado no referido n.º 53, o facto de a petição inicial não ser apresentada contra o potencial corresponsável e de nenhuma Parte Contratante poder ser obrigada a tornar-se parte num processo que não foi dirigido contra ela na petição inicial mas também, e sobretudo, o facto de a União e os Estados-Membros deverem continuar a ser livres de apreciar se estão reunidos os requisitos materiais previstos para a aplicação do mecanismo do corresponsável.
221. Com efeito, dado que estes requisitos respeitam, em substância, às regras do direito da União relativas à repartição de competências entre esta e os seus Estados-Membros e aos critérios de imputabilidade de um ato ou de uma omissão suscetíveis de constituir uma violação da CEDH, a decisão sobre a questão de saber se esses requisitos estão reunidos num determinado processo pressupõe necessariamente uma apreciação do direito da União.
222. Embora o Projeto de Acordo tenha devidamente em conta estas considerações no que respeita às modalidades segundo as quais o TEDH pode convidar uma Parte Contratante a tornar-se corresponsável, o mesmo não se pode dizer do pedido de uma Parte Contratante para esse efeito.
223. Efetivamente, como previsto no artigo 3.º, n.º 5, do Projeto de Acordo, quando a União ou os Estados-Membros pedem para intervir enquanto corresponsáveis num processo no TEDH, devem apresentar argumentos que permitam demonstrar que estão reunidas as condições para a sua participação no processo, e o TEDH decide sobre esse pedido tendo em conta a plausibilidade desses argumentos.
224. É verdade que, com este controlo, o TEDH verifica, à luz dos referidos argumentos, se é plausível estarem reunidas as condições enunciadas nos n.ºs 2 e 3 do referido artigo 3.º e esse controlo não incidir sobre a procedência desses argumentos. Todavia, também é verdade que, com este controlo, o TEDH seria levado a apreciar as normas do direito da União que regem a repartição de competências entre esta e os seus Estados-Membros, bem como os critérios de imputação dos atos ou omissões destes, a fim de adotar uma decisão definitiva a este respeito, que vincularia tanto os Estados-Membros como a União.
225. Tal controlo seria suscetível de interferir na repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros.
226. Em segundo lugar, o artigo 3.º, n.º 7, do Projeto de Acordo prevê que, se for declarada a violação em relação à qual uma Parte Contratante seja corresponsável num processo, o demandado e o corresponsável são conjuntamente responsáveis por essa violação.

227. Ora, a referida disposição não exclui que um Estado-Membro possa ser considerado responsável, em conjunto com a União, pela violação de uma disposição da CEDH relativamente à qual esse mesmo Estado-Membro tenha formulado uma reserva em conformidade com o artigo 57.º desta Convenção.
228. Tal consequência do referido artigo 3.º, n.º 7, colide com o artigo 2.º do Protocolo n.º 8 UE, segundo o qual o Acordo de Adesão deve assegurar que nenhuma das suas disposições afete a situação específica dos Estados-Membros no que se refere à CEDH e, designadamente, às reservas a esta Convenção.
229. Em terceiro lugar, o artigo 3.º, n.º 7, do Projeto de Acordo prevê, in fine, uma exceção à regra geral segundo a qual o demandado e o corresponsável são conjuntamente responsáveis por uma violação declarada. Com efeito, o TEDH, com base nos argumentos apresentados pelo demandado e pelo corresponsável, e ouvida a posição do demandante, pode decidir que só um deles seja considerado responsável por essa violação.
230. Ora, uma decisão relativa à repartição entre a União e os seus Estados-Membros da responsabilidade por um ato ou omissão que constitua uma violação da CEDH declarada pelo TEDH assenta, também ela, numa apreciação das regras do direito da União que regem a repartição de competências entre esta e os seus Estados-Membros e a imputabilidade desse ato ou omissão.
231. Consequentemente, permitir que o TEDH adote tal decisão poderia também prejudicar a repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros.
232. Esta conclusão não é invalidada pela circunstância de o TEDH dever decidir unicamente com base nos argumentos apresentados pelo demandado e pelo corresponsável.
233. Com efeito, contrariamente ao que defendem alguns Estados-Membros que participaram no presente processo e a Comissão, da leitura do artigo 3.º, n.º 7, do Projeto de Acordo e do n.º 62 do Projeto de Relatório Explicativo não decorre claramente que a apresentação dos argumentos do demandado e do corresponsável deva ser efetuada em conjunto.
234. Em todo o caso, mesmo admitindo que o pedido de repartição da responsabilidade se baseie num acordo entre o corresponsável e o demandado, esta circunstância não é suficiente, por si só, para excluir qualquer lesão à autonomia do direito da União. Com efeito, a questão da repartição da responsabilidade deve ser resolvida unicamente em aplicação das regras do direito da União pertinentes, sob fiscalização, se for caso disso, do Tribunal de Justiça, que tem competência exclusiva para garantir que o acordo entre o corresponsável e o demandado respeita as referidas regras. Permitir ao TEDH homologar um eventual acordo entre a União e os seus Estados-Membros sobre a repartição da responsabilidade equivaleria a permitir-lhe substituir-se ao Tribunal de Justiça para regular uma questão que é da competência exclusiva deste último.
235. Tendo em conta o que precede, há que declarar que as modalidades de funcionamento do mecanismo do corresponsável previstas no Acordo Projetado não garantem a preservação das características específicas da União e do seu direito.

d) Quanto ao processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça

236. A necessidade do processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça está efetivamente ligada, como resulta do n.º 65 do Projeto de Relatório Explicativo, ao respeito do caráter subsidiário inerente ao mecanismo de fiscalização instituído pela CEDH, recordado no n.º 19 do presente parecer. No entanto, importa igualmente salientar que este processo também se impõe para assegurar o bom funcionamento do sistema jurisdicional da União.

237. Neste contexto, a necessidade da apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça, num processo submetido ao TEDH, em que o direito da União está em causa, responde à exigência de preservar as competências da União e as atribuições das suas instituições, designadamente do Tribunal de Justiça, como exigido pelo artigo 2.º do Protocolo n.º 8 UE.
238. Assim, para este efeito, é necessário, em primeiro lugar, que a questão de saber se o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a mesma questão de direito que é objeto do processo no TEDH seja resolvida exclusivamente pela instituição competente da União, cuja decisão deveria vincular o TEDH.
239. Com efeito, permitir ao TEDH decidir sobre tal questão equivaleria a atribuir-lhe competência para interpretar a jurisprudência do Tribunal de Justiça.
240. Ora, nem o artigo 3.º, n.º 6, do Projeto de Acordo nem os n.ºs 65 e 66 do Projeto de Relatório Explicativo contêm elementos que permitam concluir pela exclusão de tal possibilidade.
241. Consequentemente, o processo de apreciação prévia deveria ser estruturado de forma a que, em qualquer processo pendente no TEDH, seja comunicada à União uma informação completa e sistemática, com vista a permitir à instituição competente da União apreciar se o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a questão em causa e, se não fosse esse o caso, desencadear a aplicação do referido processo de apreciação prévia.
242. Em segundo lugar, importa salientar que o processo descrito no artigo 3.º, n.º 6, do Projeto de Acordo visa permitir ao Tribunal de Justiça examinar a compatibilidade da disposição do direito da União em causa com os direitos em questão garantidos pela CEDH ou pelos protocolos a que a União tivesse aderido. O n.º 66 do Projeto de Relatório Explicativo precisa que a expressão «examinar a compatibilidade da disposição» significa, em substância, decidir sobre a validade de uma disposição do direito derivado ou mesmo sobre a interpretação de uma disposição do direito primário.
243. Daqui se conclui que o Acordo Projetado exclui a possibilidade de o Tribunal de Justiça ser chamado a pronunciar-se sobre uma questão de interpretação do direito derivado através do processo de apreciação prévia.
244. No entanto, importa assinalar que, assim como a interpretação prévia do direito primário é necessária para permitir ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a conformidade desse direito com os compromissos da União decorrentes da sua adesão à CEDH, também o direito derivado deveria poder ser objeto de tal interpretação, para esse mesmo fim.
245. Com efeito, a interpretação de uma disposição do direito da União, incluindo do direito derivado, exige, em princípio, uma decisão do Tribunal de Justiça, quando essa disposição se preste a várias interpretações plausíveis.
246. Ora, se não fosse permitido ao Tribunal de Justiça fornecer a interpretação definitiva do direito derivado e se o TEDH, no seu exame da conformidade desse direito com a CEDH, devesse ele próprio proceder a uma dada interpretação entre as plausíveis, o princípio da competência exclusiva do Tribunal de Justiça na interpretação definitiva do direito da União seria seguramente infringido.
247. Consequentemente, a limitação do âmbito do processo de apreciação prévia, no que respeita ao direito derivado, apenas às questões de validade infringe as competências da União e as atribuições do Tribunal de Justiça, na medida em que não permite ao Tribunal de Justiça fornecer a interpretação definitiva do direito derivado em relação aos direitos garantidos pela CEDH.
248. Tendo em conta o que precede, há que declarar que as modalidades de funcionamento do processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça previstas no Acordo Projetado não permitem preservar as características específicas da União e do seu direito.

e) Quanto às características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional em matéria de PESC

249. Resulta do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE que, no que respeita às disposições dos Tratados que regulam a PESC, o Tribunal de Justiça só dispõe de competência para fiscalizar a observância do artigo 40.º TUE e a legalidade de determinadas decisões a que se refere o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE.
250. Nos termos desta última disposição, o Tribunal de Justiça é designadamente competente para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no capítulo 2 do título V do Tratado UE.
251. Apesar da interpretação sistemática destas disposições efetuada pela Comissão no seu pedido de parecer, e contestada por alguns Estados-Membros que submeteram observações ao Tribunal de Justiça, com vista, em substância, a definir a extensão da fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça na matéria de forma suficientemente ampla para abranger todas as situações suscetíveis de ser objeto de uma petição para o TEDH, há que salientar que o Tribunal de Justiça ainda não teve oportunidade de precisar o alcance das restrições da sua competência resultantes, em matéria de PESC, das referidas disposições.
252. Todavia, a fim de tomar posição sobre o presente pedido de parecer, basta declarar que, no estado atual do direito da União, alguns atos adotados no âmbito da PESC escapam à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça.
253. Tal situação é inerente à estrutura das competências do Tribunal de Justiça nos termos dos Tratados e, como tal, só pode ser justificada à luz do direito da União.
254. Todavia, em resultado da adesão conforme prevista no Acordo Projetado, o TEDH ficaria habilitado a pronunciar-se sobre a conformidade com a CEDH de determinados atos, ações ou omissões no âmbito da PESC, designadamente, daqueles cuja legalidade em relação aos direitos fundamentais o Tribunal de Justiça não tem competência para fiscalizar.
255. Tal situação equivaleria a confiar a fiscalização jurisdicional dos referidos atos, ações ou omissões da União, ainda que limitada ao respeito dos direitos garantidos pela CEDH, exclusivamente a um órgão externo à União.
256. Ora, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de declarar que a competência para efetuar a fiscalização jurisdicional de atos, ações ou omissões da União, incluindo em relação aos direitos fundamentais, não pode ser atribuída exclusivamente a um órgão jurisdicional internacional que se situe fora do quadro institucional e jurisdicional da União (v., neste sentido, parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.ºs 78, 80 e 89).
257. Consequentemente, embora isso seja uma consequência da estrutura atual das competências do Tribunal de Justiça, a verdade é que o Acordo Projetado não tem em conta as características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional dos atos, ações ou omissões em matéria de PESC.

258. À luz do conjunto das considerações precedentes, há que declarar que o Acordo Projetado, na medida em que:

- é suscetível de lesar as características específicas e a autonomia do direito da União, uma vez que não garante a coordenação entre o artigo 53.º da CEDH e o artigo 53.º da Carta, não previne o risco de violação do princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros no direito da União e não prevê uma articulação entre o mecanismo instituído pelo Protocolo n.º 16 e o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE;
- é suscetível de afetar o artigo 344.º TFUE, uma vez que não exclui a possibilidade de os litígios entre os Estados-Membros ou entre estes e a União, relativos à aplicação da CEDH no âmbito de aplicação material do direito da União, serem submetidos ao TEDH;
- não prevê modalidades de funcionamento do mecanismo do corresponsável e do processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça que permitam preservar as características específicas da União e do seu direito; e
- não tem em conta as características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional dos atos, ações ou omissões da União em matéria de PESC, uma vez que confia a fiscalização jurisdicional de alguns desses atos, ações ou omissões exclusivamente a um órgão externo à União;

não é compatível com o artigo 6.º, n.º 2, TUE nem com o Protocolo n.º 8 UE.

Consequentemente, o Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) emite o seguinte parecer:

O Acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais não é compatível com o artigo 6.º, n.º 2, TUE nem com o Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

Assinaturas