



Repertoriul jurisprudenței

Avizul 2/13

Aviz emis în temeiul articolului 218 alineatul (11) TFUE

„Aviz emis în temeiul articolului 218 alineatul (11) TFUE — Proiect de acord internațional — Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale — Compatibilitatea proiectului menționat cu Tratatul UE și FUE”

Sumar – Avizul Curții (Plenul) din 18 decembrie 2014

1. *Acorduri internaționale — Încheiere — Aviz prealabil al Curții — Cerere de aviz — Condiții de admisibilitate — Acord preconizat — Noțiune — Norme interne — Excludere — Aprecieri referitoare la normele interne respective care nu sunt pertinente pentru examinarea cererii de aviz — Irelevantă cu privire la admisibilitatea cererii de aviz*

[art. 218 alin. (11) TFUE]

2. *Acorduri internaționale — Încheiere — Aviz prealabil al Curții — Obiect — Aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului — Condiții — Control exercitat de Curte asupra conformității modalităților juridice ale acestei aderări cu condițiile menționate și cu tratatele*

[art. 6 alin. (2) TUE și art. 19 alin. (1) TUE; Protocolul nr. 8 și Declarația cu privire la art. 6 alin. (2) TUE anexate la Tratatul UE și FUE]

3. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Lipsa unor dispoziții care să asigure o coordonare între articolul 53 din Convenția europeană a drepturilor omului și articolul 53 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Uniunea și statele membre considerate părți contractante în relațiile lor reciproce — Lipsa luării în considerare a cerințelor principiului încrederii reciproce — Necorelare între mecanismul avizului consultativ prevăzut de Protocolul nr. 16 la Convenția europeană a drepturilor omului și procedura trimerii preliminare — Acord susceptibil să aducă atingere caracteristicilor specifice și autonomiei dreptului Uniunii*

(art. 267 TFUE; Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 53)

4. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Competența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii — Acord susceptibil să aducă atingere competenței exclusive a Curții*

(art. 344 TFUE; Protocolul nr. 8 anexat la Tratatul UE și FUE)

5. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Mecanismul copârâtului — Modalități de funcționare care nu garantează conservarea caracteristicilor specifice ale Uniunii și ale dreptului său*

(Protocolul nr. 8 anexat la Tratatul UE și FUE, art. 2)

6. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Procedura implicării prealabile a Curții — Modalități de funcționare care nu permit conservarea caracteristicilor specifice ale Uniunii și ale dreptului său*

(Protocolul nr. 8 anexat la Tratatul UE și FUE, art. 2)

7. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Control jurisdicțional în materie de politică externă și de securitate comună — Lipsa luării în considerare a caracteristicilor specifice ale dreptului Uniunii*

[art. 24 alin. (1) al doilea paragraf TUE și art. 40 TUE; art. 263 al patrulea paragraf TFUE și art. 275 al doilea paragraf TFUE]

8. *Acorduri internaționale — Acord privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului — Incompatibilitate cu dispozițiile tratatului*

[art. 6 alin. (2) TUE; art. 267 TFUE și 344 TFUE; Protocolul nr. 8 anexat la Tratatul UE și FUE; Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 53]

1. Verificarea pe care Curtea este chemată să o efectueze în cadrul procedurii de aviz este strict încadrată de tratate, astfel încât, pentru a nu împieta asupra competențelor celorlalte instituții responsabile cu stabilirea normelor interne necesare pentru a face operațional acordul de aderare, Curtea trebuie să se limiteze la examinarea conformității acestuia cu tratatele și să se asigure nu numai că acordul respectiv nu încalcă nicio dispoziție a dreptului primar, ci și că include toate dispozițiile impuse eventual de acesta. Rezultă că aprecierile referitoare la normele interne menționate nu sunt pertinente în vederea examinării unei cereri de aviz și nu sunt, prin urmare, de natură să pună în discuție admisibilitatea acesteia.

(a se vedea punctele 150 și 151)

2. Faptul că Uniunea este dotată cu o ordine juridică de tip nou, având o natură care îi este specifică, un cadru constituțional și principii fondatoare care îi sunt proprii, o structură instituțională deosebit de elaborată, precum și un ansamblu complet de norme juridice care îi asigură funcționarea, determină consecințe în ceea ce privește procedura și condițiile aderării Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Tocmai în considerarea acestui fapt, tratatele, în special articolul 6 alineatul (2) TUE, Protocolul nr. 8 cu privire la articolul 6 alineatul (2) TUE referitor la aderarea Uniunii la CEDO și Declarația cu privire la articolul 6 alineatul (2) TUE supun această aderare respectării unor diverse condiții. În special în lumina acestor dispoziții, revine Curții, în cadrul misiunii care îi este încredințată prin articolul 19 alineatul (1) primul paragraf TUE, sarcina de a controla dacă modalitățile juridice potrivit cărora se preconizează aderarea Uniunii la CEDO sunt în conformitate cu condițiile menționate și, mai general, cu carta constituțională fundamentală a Uniunii pe care o reprezintă tratatele. În vederea efectuării unui asemenea control, trebuie arătat că condițiile prevăzute de tratate în ceea ce privește aderarea vizează, în mod deosebit, să garanteze că aceasta nu aduce atingere caracteristicilor specifice ale Uniunii și ale dreptului său.

(a se vedea punctele 158-164)

3. Aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), astfel cum este prevăzută în proiectul de acord, este susceptibilă să aducă atingere caracteristicilor specifice ale dreptului Uniunii și autonomiei acestuia.

În primul rând, în măsura în care articolul 53 din CEDO rezervă, în esență, părților contractante posibilitatea de a prevedea standarde de protecție a drepturilor fundamentale mai ridicate decât cele garantate de această convenție, trebuie să se asigure coordonarea dintre această dispoziție și

articolul 53 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, astfel cum a fost interpretat de Curte, pentru ca posibilitatea conferită de articolul 53 din CEDO statelor membre să rămână limitată, în ceea ce privește drepturile recunoscute de cartă corespunzătoare unor drepturi garantate de convenția menționată, la ceea ce este necesar pentru a evita compromiterea nivelului de protecție prevăzut în cartă, precum și supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii. Cu toate acestea, în acordul preconizat nu s-a prevăzut nicio dispoziție pentru a asigura o asemenea coordonare.

În al doilea rând, abordarea reținută în acordul preconizat, care constă în a asimila Uniunea cu un stat și a-i rezerva acesteia un rol într-un tot identic cu cel al oricărei alte părți contractante, nu ține seama de natura intrinsecă a Uniunii. Astfel, întrucât CEDO, care impune ca Uniunea și statele membre să fie considerate părți contractante nu numai în relațiile cu părțile contractante care nu sunt state membre ale Uniunii, ci și în relațiile lor reciproce, inclusiv atunci când aceste relații sunt guvernate de dreptul Uniunii, ar necesita ca un stat membru să verifice respectarea drepturilor fundamentale de către un alt stat membru, în condițiile în care dreptul Uniunii impune o încredere reciprocă între aceste state membre, aderarea este susceptibilă să compromită echilibrul pe care se întemeiază Uniunea, precum și autonomia dreptului Uniunii.

În al treilea rând, prin faptul că nu prevede nimic cu privire la corelarea dintre mecanismul instituit prin Protocolul nr. 16 la CEDO, care autorizează cele mai înalte instanțe ale statelor membre să adreseze Curții Europene a Drepturilor Omului cereri de aviz consultativ cu privire la probleme de principiu referitoare la interpretarea sau la aplicarea drepturilor și libertăților garantate de CEDO sau de protocoalele sale, și procedura de trimitere preliminară prevăzută la articolul 267 TFUE, acordul preconizat este susceptibil să aducă atingere autonomiei și eficacității procedurii menționate. În special, nu este exclus ca o cerere de aviz consultativ introdusă în temeiul Protocolului nr. 16 de o instanță a unui stat membru care a aderat la protocolul menționat să poată declanșa procedura implicării prealabile a Curții, creând astfel un risc de eludare a procedurii de trimitere preliminară prevăzute la articolul 267 TFUE, care constituie cheia de boltă a sistemului jurisdicțional instituit de tratate

(a se vedea punctele 189, 190, 193, 194, 196 și 198-200)

4. Acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) este susceptibil să aducă atingere articolului 344 TFUE. Astfel, procedura de soluționare a diferendelor prevăzută la articolul 33 din CEDO este susceptibilă să se aplice oricărei părți contractante și deci inclusiv litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune, în condițiile în care este în discuție dreptul Uniunii. Faptul că articolul 5 din proiectul de acord prevede că procedurile desfășurate în fața Curții nu trebuie să fie considerate moduri de soluționare a diferendelor la care părțile contractante au renunțat în sensul articolului 55 din CEDO nu poate fi suficient pentru preservarea competenței exclusive a Curții, dat fiind că articolul 5 din proiectul de acord se limitează să reducă conținutul obligației prevăzute la articolul 55 menționat, dar lasă să subziste posibilitatea Uniunii sau a statelor membre de a sesiza Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în temeiul articolului 33 din CEDO, printr-o cerere având ca obiect o pretinsă încălcare a acesteia săvârșită de un stat membru sau, respectiv, de Uniune în legătură cu dreptul Uniunii. Astfel, faptul că statele membre sau Uniunea au posibilitatea să introducă o cerere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului este susceptibil în sine să aducă atingere finalității articolului 344 TFUE și este, pe de altă parte, contrar naturii înseși a dreptului Uniunii, care impune ca relațiile dintre statele membre să fie reglementate de acest drept, cu excluderea, dacă acesta o impune, a oricărui alt drept. În aceste împrejurări, numai o excludere expresă a competenței Curții Europene a Drepturilor Omului care decurge din articolul 33 din CEDO în privința litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune referitoare la aplicarea CEDO în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii ar fi compatibilă cu articolul 344 TFUE.

(a se vedea punctele 205-207 și 212-214)

5. Modalitățile de funcționare a mecanismului copârâtului prevăzute de acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) nu garantează conservarea caracteristicilor specifice ale Uniunii și ale dreptului său.

În primul rând, proiectul de acord prevede, atunci când Uniunea sau statele membre solicită să intervină în calitate de copârâte într-o cauză în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, că ele trebuie să prezinte argumentele care permit să se determine că cerințele privind participarea lor la procedură sunt îndeplinite și că Curtea Europeană a Drepturilor Omului se pronunță asupra acestei cereri în raport cu plauzibilitatea respectivelor argumente. Prin intermediul acestui control, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi pusă în situația de a aprecia normele dreptului Uniunii care reglementează repartizarea competențelor între aceasta și statele sale membre, precum și criteriile de imputare a actelor sau a omisiunilor acestora, în vederea adoptării în această privință a unei decizii definitive care s-ar impune atât statelor membre, cât și Uniunii. Un astfel de control ar fi susceptibil să interfereze cu repartizarea competențelor între Uniune și statele sale membre.

În al doilea rând, proiectul de acord prevede că, dacă se constată încălcarea în legătură cu care o parte contractantă este copârâtă într-o procedură, pârâtul și copârâtul răspund în solidar pentru această încălcare. Or, dispoziția menționată nu exclude posibilitatea de a se reține răspunderea unui stat membru, în solidar cu Uniunea, pentru încălcarea unei dispoziții a CEDO cu privire la care acest stat membru ar fi formulat o rezervă conform articolului 57 din această convenție. O asemenea consecință este contrară articolului 2 din Protocolul nr. 8 cu privire la articolul 6 alineatul (2) TUE referitor la aderarea Uniunii la CEDO, potrivit căruia acordul de aderare trebuie să garanteze că niciuna dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește CEDO și în special rezervele la aceasta.

În al treilea rând, proiectul de acord prevede o excepție de la regula generală potrivit căreia pârâtul și copârâtul răspund în solidar pentru o încălcare constatată, în temeiul căreia Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate decide să rețină răspunderea numai a unuia dintre aceștia pentru această încălcare. Or, o decizie referitoare la repartizarea între Uniune și statele sale membre a răspunderii pentru un act sau o omisiune care a constituit o încălcare a CEDO constatată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului se bazează de asemenea pe o apreciere a normelor dreptului Uniunii care reglementează repartizarea competențelor între aceasta și statele sale membre, precum și imputabilitatea acestui act sau a acestei omisiuni. În consecință, faptul de a permite Curții Europene a Drepturilor Omului să adopte o astfel de decizie ar risca de asemenea să aducă atingere repartizării competențelor între Uniune și statele sale membre.

(a se vedea punctele 223-231 și 235)

6. Modalitățile de funcționare a procedurii implicării prealabile a Curții prevăzute de acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) nu permit conservarea caracteristicilor specifice ale Uniunii și ale dreptului acesteia.

Astfel, în primul rând, este necesar ca aspectul dacă Curtea s-a pronunțat deja cu privire la aceeași problemă de drept ca aceea care face obiectul procedurii în fața Curții Europene a Drepturilor Omului să nu fie soluționat decât de instituția competentă a Uniunii, a cărei decizie ar trebui să fie obligatorie pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În acest sens, a permite Curții Europene a Drepturilor Omului să statueze cu privire la o asemenea problemă ar echivala cu a-i conferi competența de a interpreta jurisprudența Curții. Or, proiectul de acord nu cuprinde elementele care să permită să se concluzioneze că o asemenea posibilitate este exclusă.

În al doilea rând, acordul preconizat exclude posibilitatea de a sesiza Curtea în scopul ca aceasta să se pronunțe cu privire la o problemă de interpretare a dreptului derivat prin intermediul procedurii implicării prealabile. Or, în cazul în care Curții nu i-ar fi permis să furnizeze interpretarea definitivă a dreptului derivat, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în examinarea conformității acestui

drept cu CEDO, ar trebui să furnizeze ea însăși o interpretare dată dintre cele care sunt plauzibile, principiul competenței exclusive a Curții în interpretarea definitivă a dreptului Uniunii ar fi cu certitudine încălcat. În consecință, limitarea întinderii procedurii implicării prealabile, în ceea ce privește dreptul derivat, numai la problemele de validitate aduce atingere competențelor Uniunii și atribuțiilor Curții întrucât nu îi permite acestea să furnizeze interpretarea definitivă a dreptului derivat în raport cu drepturile garantate de CEDO.

(a se vedea punctele 238-240, 243 și 246-248)

7. Acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) nu ține seama de caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor în materie de politică externă și de securitate comună (PESC). Astfel, în stadiul actual al dreptului Uniunii, anumite acte adoptate în cadrul PESC nu intră sub incidența controlului jurisdicțional al Curții. O asemenea situație este inerentă modului de configurare a competențelor Curții prevăzut de tratate și, ca atare, nu se poate justifica decât în lumina dreptului Uniunii. Însă, ca urmare a aderării, astfel cum este prevăzută de acordul preconizat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi abilitată să se pronunțe cu privire la conformitatea cu CEDO a anumitor acte, acțiuni sau omisiuni intervenite în cadrul PESC și în special a celor în privința cărora Curtea nu este competentă să își exercite controlul de legalitate în raport cu drepturile fundamentale. O asemenea situație ar echivala cu încredințarea controlului jurisdicțional al respectivelor acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii, chiar dacă ar fi vorba despre un control limitat numai la respectarea drepturilor garantate de CEDO, exclusiv unui organ extern Uniunii. Or, competența de a efectua un control jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor Uniunii, inclusiv în raport cu drepturile fundamentale, nu poate fi conferită exclusiv unei instanțe internaționale care se situează în afara cadrului instituțional și jurisdicțional al Uniunii.

(a se vedea punctele 252-257)

8. Acordul preconizat privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului nu este compatibil cu articolul 6 alineatul (2) TUE și nici cu Protocolul nr. 8 cu privire la articolul 6 alineatul (2) TUE referitor la aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului.

(a se vedea punctul 258 și dispozitivul)