



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE

DOAMNA TAMARA ĆAPETA

prezentate la 23 noiembrie 2023<sup>1</sup>

**Cauzele conexate C-29/22 P și C-44/22 P**

**KS,**

**KD**

**împotriva**

**Consiliului Uniunii Europene (C-29/22 P),**

**Comisiei Europene (C-29/22 P),**

**Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) (C-29/22 P)**

**și**

**Comisia Europeană**

**împotriva**

**KS,**

**KD,**

**Consiliului Uniunii Europene (C-44/22 P),**

**Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) (C-44/22 P)**

„Recurs – Politica externă și de securitate comună (PESC) –  
Acțiunea comună 2008/124/PESC – Misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii  
în Kosovo (Eulex Kosovo) – Răspundere extracontractuală a Uniunii Europene –  
Infrațiuni comise în Kosovo în anul 1999 – Prejudiciu pretins suferit de particulari în legătură cu  
insuficiența investigației privind dispariția și uciderea membrilor de familie ai acestora –  
Pretinsă încălcare a drepturilor fundamentale – Competența instanțelor Uniunii –  
Articolele 2, 6, 19 și 24 TUE – Articolele 268, 275 și 340 TFUE”

### I. Introducere

1. KS și KD au pierdut membri ai familiilor lor în anul 1999 în urma conflictului din Kosovo. Aceste crime și dispariții nu au fost niciodată soluționate. În anul 2008, Uniunea Europeană a înființat o misiune civilă, Misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo (denumită în continuare „Eulex Kosovo”)<sup>2</sup>, însărcinată, printre altele, cu investigarea unor astfel

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> Acțiunea comună 2008/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, EULEX Kosovo (JO 2008, L 42, p. 92).

de infracțiuni. KS și KD au introdus o acțiune în despăgubire împotriva Uniunii Europene, invocând încălcarea drepturilor lor fundamentale, întrucât aceste infracțiuni nu au fost investigate în mod corespunzător.

2. Pot soluționa instanțele Uniunii cererile acestora? Tribunalul a considerat că nu pot face acest lucru. De aici și prezentele recursuri.

3. Curtea de Justiție examinează prezentele recursuri în paralel cu o altă cauză, Neves 77 Solutions (C-351/22), în care vom prezenta concluziile noastre în aceeași zi. Acea cauză ridică de asemenea, chiar dacă într-un context diferit, problema întinderii limitării competenței instanțelor Uniunii în domeniul politicii externe și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”), prevăzută la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE.

4. Contextul mai larg al ambelor seturi de cauze îl reprezintă negocierile în curs de desfășurare privind aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”). Toate celelalte capitole de negociere care au fost deschise în urma Avizului 2/13<sup>3</sup> par a fi închise, cu excepția unei chestiuni restante: întinderea competenței instanțelor Uniunii Europene în cadrul PESC.

## II. Context

5. Prezentele cauze rezultă din recursurile introduse de doi particulari, KS și KD, precum și de Comisia Europeană împotriva Ordonanței Tribunalului (denumită în continuare „ordonanța atacată”) <sup>4</sup>. Prin această ordonanță, Tribunalul a respins acțiunea introdusă de KS și de KD împotriva Uniunii Europene în temeiul articolului 268 TFUE și al articolului 340 al doilea paragraf TFUE. KS și KD au solicitat daune interese pentru pretinse încălcări ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și ale CEDO în cadrul punerii în aplicare a Acțiunii comune a Consiliului, care a înființat Eulex Kosovo. Tribunalul s-a declarat incompetent să soluționeze acțiunea. Această constatare este contestată prin prezentele recursuri.

### *A. Evenimentele care au condus la procedura în fața Tribunalului*

#### *1. Înființarea și sarcinile Eulex Kosovo*

6. Contextul prezentei cauze își are originile în conflictul din Kosovo din anii 1998 și 1999, în care au fost implicați albanezii kosovari și etnicii sârbi, cei din urmă fiind susținuți de armata (pe atunci) a Republicii Federale Iugoslavia. Între 28 martie și 8 iunie 1999, Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (denumită în continuare „NATO”) a intervenit prin lansarea de atacuri aeriene, în urma cărora armata iugoslavă și-a retras forțele din Kosovo. Imediat după această retragere, la 10 iunie 1999, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 1244 (1999), care prevedea prezența în Kosovo a unor forțe internaționale, care se află și în prezent acolo. Rezoluția respectivă a autorizat instituirea în Kosovo a unei forțe internaționale de securitate conduse de NATO, cunoscută sub denumirea de Forțele din Kosovo

<sup>3</sup> A se vedea Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctele 153-258; denumit în continuare „Avizul 2/13”), în care Curtea a explicat motivele pentru care proiectul de tratat care prevedea aderarea Uniunii Europene la CEDO, astfel cum a fost propus atunci, nu era conform cu tratatele.

<sup>4</sup> Ordonanța din 10 noiembrie 2021, KS și KD/Consiliul și alții (T-771/20, nepublicată, EU:T:2021:798).

sau KFOR, precum și a unei prezențe civile internaționale cunoscute sub denumirea de Misiunea administrației interimare a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo (denumită în continuare „UNMIK”).

7. UNMIK a fost investită cu o autoritate similară celei a unui stat asupra teritoriului și a populației din Kosovo, inclusiv competențe legislative și executive și de administrare a sistemului judiciar. Cu toate acestea, în urma declarării independenței de către autoritățile kosovare și a intrării în vigoare a unei noi constituții la 15 iunie 2008, sarcinile UNMIK au fost modificate pentru a se concentra în principal pe promovarea securității, a stabilității și a respectării drepturilor omului în Kosovo<sup>5</sup>.

8. În anul 2008, Uniunea Europeană a înființat Eulex Kosovo. După aprobarea Planului operațional (denumit în continuare „OPLAN”) al acesteia, responsabilitățile executive ale UNMIK au fost transferate către Eulex Kosovo.

9. Eulex Kosovo este o misiune civilă din cadrul politicii de securitate și apărare comune (denumită în continuare „PSAC”), înființată prin Acțiunea comună 2008/124<sup>6</sup>. PSAC este parte integrantă a PESC<sup>7</sup>, în cadrul căreia Uniunea Europeană deține o capacitate operațională de a desfășura misiuni și operațiuni civile și militare în afara Uniunii Europene pentru a asigura menținerea păcii, prevenirea conflictelor și întărirea securității internaționale<sup>8</sup>.

10. Inițial, Eulex Kosovo a fost prevăzută pentru o perioadă de doi ani și jumătate<sup>9</sup>, dar în prezent funcționează de peste cincisprezece ani. Mandatul său actual este valabil până la 14 iunie 2025<sup>10</sup>. Cu toate acestea, Uniunea Europeană a decis în anul 2018 să reducă misiunea și sarcinile Eulex Kosovo<sup>11</sup>.

11. În cadrul misiunii sale, Eulex Kosovo a fost însărcinată să îndeplinească o serie de misiuni, printre care se numără în special aceea de „a asigura menținerea și promovarea ordinii publice și a securității, inclusiv, în cazul în care este necesar, prin revocarea sau anularea deciziilor operaționale luate de autoritățile competente din Kosovo”<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> A se vedea de exemplu United Nations Peacekeeping, „UNMIK Fact Sheet” (disponibil la: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmik>). Pentru o analiză detaliată, a se vedea de exemplu și Spornbauer, M., *EU peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and accountability*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, în special p. 48-83.

<sup>6</sup> După Tratatul de la Lisabona, acțiunile comune ca instrumente ale PESC au fost transformate în decizii [a se vedea articolul 25 și articolul 28 alineatul (1) TUE].

<sup>7</sup> A se vedea articolul 42 alineatul (1) și articolul 43 alineatul (1) TUE. A se vedea, de exemplu, și Koutrakos, P., *The EU common security and defence policy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, în special p. 101-182; Naert, F., „European Union common security and defence policy operations”, în Nollkaemper, A., Plakokefalos, I., și Schechinger, J. (editori), *The practice of shared responsibility in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 669; Blockmans, S., și Koutrakos, P. (editori), *Research handbook on the EU's common and foreign security policy*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2018, în special partea B.

<sup>8</sup> Începând cu anul 2003, Uniunea Europeană a lansat și a condus peste 40 de misiuni și operațiuni civile și militare. În prezent există 22 de misiuni PSAC în curs de desfășurare, 13 misiuni civile și 9 misiuni și operațiuni militare, cu un personal de aproximativ 4 000 de persoane în Europa, Africa și Orientul Mijlociu. A se vedea de asemenea EEAS, „Missions and Operations, Working for a stable world and a safer Europe”, 31 ianuarie 2023, disponibil la: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en)

<sup>9</sup> A se vedea articolul 20 al doilea paragraf din Acțiunea comună 2008/124.

<sup>10</sup> Decizia (PESC) 2023/1095 a Consiliului din 5 iunie 2023 de modificare a [Acțiunii comune 2008/124] (JO 2023, L 146, p. 22).

<sup>11</sup> Acest lucru a fost asigurat pe baza modificărilor aduse Acțiunii comune 2008/124 introduse prin Decizia (PESC) 2018/856 a Consiliului din 8 iunie 2018 (JO 2018, L 146, p. 5); a se vedea în special articolul 1 alineatele (1) și (2) din această decizie.

<sup>12</sup> Articolul 3 litera (d) din Acțiunea comună 2008/124.

12. La un an după ce Eulex Kosovo a devenit operațională, Consiliul a înființat Comisia de control pentru drepturile omului (denumită în continuare „HRRP”) <sup>13</sup>, pentru a examina plângerile privind presupusele încălcări ale drepturilor omului comise de Eulex Kosovo în cadrul îndeplinirii mandatului său executiv <sup>14</sup>.

13. HRRP are competența de a examina plângerile referitoare la presupusele încălcări ale drepturilor omului de către Eulex Kosovo care au avut loc începând cu 9 decembrie 2008. Aceasta este împuternicită să evalueze plângerile în temeiul mai multor instrumente internaționale privind drepturile omului, dar, în practică, plângerile se bazează în principal pe CEDO <sup>15</sup>.

14. HRRP are numai funcții consultative; constatările și recomandările sale nu sunt obligatorii, dar poate sugera măsuri de remediere care să fie luate de șeful misiunii. Cu toate acestea, se prevede în mod expres că HRRP nu poate recomanda compensații pecuniare <sup>16</sup>.

## 2. Acțiuni anterioare introduse de KS și KD

15. KS și KD sunt membri de familie apropiați ai unor persoane care au dispărut sau au fost ucise în Kosovo după înființarea UNMIK, în iunie 1999. Solicitățile adresate de-a lungul anilor de KS și KD autorităților relevante pentru a investiga aceste infracțiuni au primit un răspuns slab sau niciun răspuns.

16. În consecință, KS și KD au depus mai întâi plângeri la Grupul consultativ pentru drepturile omului (denumit în continuare „HRAP”), un organism înființat pentru a examina presupuse încălcări ale drepturilor omului de către UNMIK <sup>17</sup>, și ulterior, odată cu înființarea Eulex Kosovo, la HRRP.

17. În privința lui KS, HRRP a constatat că Eulex Kosovo a încălcat drepturile de care aceasta beneficia în temeiul aspectelor procedurale ale articolelor 2 și 3 din CEDO, prin faptul că nu a efectuat o investigație efectivă. De asemenea, HRRP a constatat o încălcare a dreptului acesteia la respectarea vieții de familie în temeiul articolului 8 din CEDO și a dreptului la un remediu efectiv în temeiul articolului 13 din CEDO. HRRP a formulat o serie de recomandări adresate șefului misiunii <sup>18</sup>.

<sup>13</sup> „Conceptul de responsabilitate a Eulex Kosovo privind înființarea Comisiei de control pentru drepturile omului”, Secretariatul General al Consiliului, Bruxelles, 29 octombrie 2009.

<sup>14</sup> Cu privire la activitatea HRRP, a se vedea, de exemplu, Avizul nr. 545/2009 al Comisiei de la Veneția privind mecanismele existente de control al compatibilității actelor întreprinse de UNMIK și Eulex în Kosovo cu standardele privind drepturile omului, 21 decembrie 2010; Nota de jurisprudență a HRRP privind principiile responsabilității în materie de drepturile omului ale unei misiuni privind statul de drept, disponibilă la: [https://hrrp.eu/Case-Law\\_Notes.php](https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php); Ryan J. J., „Holding to account”, *Law Society Gazette*, iunie 2018, disponibil la: <https://hrrp.eu/docs/www.lawsociety.ie-globalassets-documents-gazette-gazette-2018-june-2018-gazette.pdf>

<sup>15</sup> A se vedea în această privință Raportul anual 2022 al HRRP, disponibil la: <https://hrrp.eu/annual-report.php>, punctul 1.4; HRRP Case-Law Note on the protection of substantive human rights by the Human Rights Review Panel, disponibilă la: [https://hrrp.eu/Case-Law\\_Notes.php](https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php)

<sup>16</sup> A se vedea în această privință Avizul Comisiei de la Veneția, citat la nota de subsol 14 din prezentele concluzii, punctul 66; HRRP Case-Law Note on remedies for human rights violations, disponibilă la: [https://hrrp.eu/Case-Law\\_Notes.php](https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php)

<sup>17</sup> Acest organism consultativ a fost instituit prin Regulamentul 2006/12 al UNMIK din 23 martie 2006 (UNMIK/REG/2006/12). A se vedea în continuare de exemplu *The Human Rights Advisory Panel – History and legacy – Kosovo, 2007-2016 – Final report*, 30 iunie 2016, disponibil la: [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/hrap\\_final\\_report\\_final\\_version\\_30\\_june\\_2016.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/hrap_final_report_final_version_30_june_2016.pdf)

<sup>18</sup> A se vedea Decizia HRRP din 11 noiembrie 2015, cauza nr. 2014-32, disponibilă la: <https://hrrp.eu/jurisprudence.php>

18. În privința lui KD, HRRP a constatat că eforturile de investigare ale Eulex Kosovo au fost insuficiente și au condus la încălcarea drepturilor sale garantate de articolele 2 și 3 din CEDO, precum și de articolul 13 din CEDO coroborat cu articolul 2 din CEDO. La fel ca în cazul lui KS, HRRP a formulat o serie de recomandări adresate șefului misiunii<sup>19</sup>.

19. În cadrul monitorizării punerii în aplicare a recomandărilor sale<sup>20</sup>, HRRP a declarat, în esență, că șeful misiunii a pus doar parțial în aplicare recomandările sale și a decis să închidă dosarele.

20. La 19 iulie 2017, KS a introdus la Tribunal o acțiune împotriva Consiliului, a Comisiei și a Serviciului European de Acțiune Externă (denumit în continuare „SEAE”), în vederea „anulării sau a modificării” Acțiunii comune 2008/124 și a actelor ulterioare de modificare a acesteia, pentru încălcarea articolului 47 din cartă și a articolului 13 din CEDO, precum și pentru angajarea „răspunderii extracontractuale”, întemeiată pe încălcarea articolelor 2, 3, 6, 13 și 14 din CEDO<sup>21</sup>.

21. Prin Ordonanța din 14 decembrie 2017<sup>22</sup>, Tribunalul a respins acțiunea, motivând în special că este vădit incompetent să adreseze somații instituțiilor Uniunii și că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE îl împiedică să își recunoască competența în materie de anulare a actelor PESCE. Tribunalul nu a considerat această acțiune ca fiind o acțiune în despăgubire.

22. În anul următor, la 14 iunie 2018, KS și KD, împreună cu alte șase persoane, au introdus o acțiune la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Regatul Unit). Aceștia au solicitat despăgubiri din partea Uniunii Europene, a Consiliului și a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, împreună cu Eulex Kosovo, pentru presupuse încălcări ale drepturilor lor fundamentale în temeiul cartei și al CEDO.

23. Prin Hotărârea din 13 februarie 2019<sup>23</sup>, High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division a considerat că nu are competența de a soluționa cererea. În opinia acestei instanțe, Curtea de Justiție avea competența exclusivă de a soluționa această cerere și de a acorda despăgubirile solicitate.

## ***B. Contextul mai larg: aderarea Uniunii Europene la CEDO***

24. Astfel cum s-a arătat în introducere, problema domeniului de aplicare al limitării competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESCE în temeiul articolului 24 alineatul (1) TUE și al articolului 275 TFUE se înscrie în contextul mai larg al negocierilor reînnoite privind aderarea Uniunii Europene la CEDO.

25. În Avizul 2/13, Curtea a constatat că proiectul de tratat de aderare, astfel cum era propus la momentul respectiv, era incompatibil cu mai multe caracteristici ale ordinii juridice a Uniunii, stabilită prin tratate. Aceasta a lăsat însă deschisă problema compatibilității acestui proiect de

<sup>19</sup> A se vedea Decizia HRRP din 19 octombrie 2016, cauzele nr. 2014-11-2014-17, disponibilă la: <https://hrrp.eu/jurisprudence.php>

<sup>20</sup> Prin Deciziile din 19 octombrie 2016 și 7 martie 2017 în privința lui KS, și prin Decizia din 7 martie 2017 în privința lui KD.

<sup>21</sup> Mai exact, KS a solicitat ca Tribunalul să adreseze Consiliului, Comisiei și SEAE o serie de somații, cum ar fi aceea de a acorda Eulex Kosovo un buget de 29 100 000 de euro pentru a-i permite să își îndeplinească mandatul executiv și de a se asigura că șeful misiunii ia măsuri pentru a permite desfășurarea unei investigații efective în cazul soțului său și în toate celelalte cazuri de persoane ucise sau dispărute după 12 iunie 1999.

<sup>22</sup> KS/Consiliul și alții (T-840/16, EU:T:2017:938). Împotriva acestei ordonanțe nu s-a formulat niciun recurs.

<sup>23</sup> [2019] EWHC 263 (QB).

tratat de aderare cu dispozițiile relevante ale tratatului privind PESC. Curtea a considerat că nu a avut încă ocazia să precizeze măsura în care competența sa este limitată de articolul 24 alineatul (1) TUE și de articolul 275 TFUE<sup>24</sup>.

26. Pentru a răspunde preocupărilor exprimate în acest aviz, a fost creat un grup de negociere ad-hoc, cunoscut sub denumirea de grupul „46 + 1”<sup>25</sup>. În luna martie 2023, grupul „46 + 1” a ajuns la un acord provizoriu unanim cu privire la aproape toate aspectele ridicate de Avizul 2/13<sup>26</sup>. Singurul subiect rămas deschis a fost așa-numitul coș nr. 4, referitor la domeniul de aplicare al competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESC. S-a convenit ca Uniunea Europeană să rezolve această chestiune pe plan intern și să își informeze partenerii de negociere cu privire la soluție<sup>27</sup>.

### ***C. Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată***

27. După ce acțiunile lor au fost respinse de instanțele Regatului Unit, KS și KD s-au adresat instanțelor Uniunii. La 29 decembrie 2020, acestea au introdus o acțiune la Tribunal, solicitând despăgubiri pentru prejudiciile suferite ca urmare a încălcării drepturilor lor fundamentale, imputabile Consiliului, Comisiei și SEAE, în solidar sau individual.

28. KS și KD au invocat următoarele șase încălcări:

- încălcarea de către Eulex Kosovo a articolelor 2 și 3 din CEDO și a articolelor corespunzătoare 2 și 4 din cartă;
- încălcarea articolului 6 alineatul (1) și a articolului 13 din CEDO, precum și a articolului 47 din cartă, pentru omisiunea de a prevedea asistență judiciară;
- omisiunea de a lua măsuri de remediere atunci când constatările HRRP au fost aduse la cunoștința Uniunii Europene de către șeful misiunii Eulex Kosovo, la 29 aprilie 2016;
- un abuz de putere sau o utilizare abuzivă a puterii executive de către Consiliu și SEAE la 12 octombrie 2017, prin faptul de a susține că EULEX a făcut tot posibilul pentru a investiga sechestrarea și probabila ucidere a soțului lui KS și uciderea soțului și a fiului lui KD și că HRRP nu avea vocația de a fi un organ judiciar;
- un abuz de putere sau o omisiune de a folosi puterea executivă în mod adecvat, prin revocarea mandatului executiv al EULEX prin Decizia 2018/856, deși încălcările au continuat să existe;
- un abuz de putere sau o utilizare abuzivă a puterii executive, pentru omisiunea de a asigura faptul că în cazul lui KS – un caz de crime de război *prima facie* – este efectuată o examinare

<sup>24</sup> A se vedea Avizul 2/13, punctul 251.

<sup>25</sup> A se vedea pagina de internet a Consiliului Europei privind aderarea Uniunii Europene la CEDO, disponibilă la: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>

<sup>26</sup> A se vedea raportul de ședință al celei de a 18-a reuniuni a Grupului de negociere ad-hoc al Comitetului Director pentru Drepturile Omului (CDDH) („46 + 1”) privind aderarea Uniunii Europene la [CEDO], 17 martie 2023, punctul 7, disponibil pe pagina de internet citată la nota de subsol 25 din prezentele concluzii. Cu privire la procesul reinnoit de negocieri, a se vedea, de exemplu, Rangel de Mesquita, M. J., „Judicial review of common foreign and security policy by the ECtHR and the (re)negotiation on the accession of the EU to the ECHR”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 28(3), 2021, p. 356; Krommendijk, J., „EU accession to the ECHR – Completing the complete system of EU remedies?”, 2023, disponibil la: <https://ssrn.com/abstract=4418811>

<sup>27</sup> A se vedea Comitetul Director pentru Drepturile Omului, Raport interimar către Comitetul de Miniștri în scop informativ privind negocierile de aderare a Uniunii Europene la [CEDO], inclusiv proiectele revizuite ale instrumentelor de aderare din anexă, CDDH(2023)R\_Extra Addendum, 4 aprilie 2023.

solidă din punct de vedere juridic de către Eulex Kosovo și/sau de către Parchetul Special pentru investigare și urmărire penală în fața Camerei Specializate din Kosovo.

29. La 25 martie 2021, KS și KD au depus o cerere de introducere în cauză a Eulex Kosovo în calitate de pârâtă, care a fost respinsă prin decizia președintelui camerei din 31 martie 2021.

30. La 5 iunie 2021, KS și KD au depus o cerere de măsuri de investigare pentru a obține prezentarea OPLAN, acesta fiind un document clasificat, la care SEAE se referise în pledoaria sa.

31. Prin ordonanța atacată, Tribunalul s-a declarat vădit incompetent să soluționeze cauza.

32. În primul rând, Tribunalul a observat că respectiva cauză a rezultat din acte sau comportamente care se înscriu în cadrul unor aspecte politice sau strategice legate de definirea activităților, a priorităților și a resurselor Eulex Kosovo și de decizia de a institui o comisie de control ca parte a acestei misiuni. În conformitate cu Acțiunea comună 2008/124, înființarea și activitățile acestei misiuni intră în sfera de aplicare a dispozițiilor PESC din tratate (punctul 28 din ordonanța atacată).

33. În al doilea rând, Tribunalul a subliniat că competența instanțelor Uniunii în domeniul PESC este limitată de articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și de articolul 275 primul paragraf TFUE. Acesta a considerat că instanțele Uniunii nu au, de regulă, competență în ceea ce privește dispozițiile tratatului referitoare la PESC și actele adoptate în temeiul acestor dispoziții. Chiar dacă tratatele prevăd în mod expres două excepții de la acest principiu, niciuna dintre aceste excepții – controlul respectării articolului 40 TFUE și controlul legalității măsurilor restrictive împotriva persoanelor fizice și juridice – nu se aplică în cauză (punctele 29-33 din ordonanța atacată).

34. În al treilea rând, Tribunalul a făcut o distincție între cauza în discuție și alte cauze din cadrul PESC în care s-a stabilit competența Curții, și anume Hotărârile Elitaliana<sup>28</sup>, H<sup>29</sup> și Bank Refah<sup>30</sup> (punctele 34-39 din ordonanța atacată).

35. În al patrulea rând, Tribunalul s-a întemeiat pe Hotărârea Carvalho<sup>31</sup> pentru a refuza posibilitatea de a înlătura condițiile prevăzute în mod expres de tratate pe baza simplei invocări a principiului protecției jurisdicționale efective (punctele 40 și 41 din ordonanța atacată).

36. Tribunalul a concluzionat că trebuie să respingă cauza pentru incompetență, fără a examina excepțiile de inadmisibilitate invocate de Consiliu, de Comisie și de SEAE și fără a se pronunța asupra cererii de măsuri de investigare formulate de KS și KD pentru prezentarea OPLAN (punctul 42 din ordonanța atacată).

<sup>28</sup> Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753; denumită în continuare „Hotărârea Elitaliana”).

<sup>29</sup> Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569; denumită în continuare „Hotărârea H”).

<sup>30</sup> Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793; denumită în continuare „Hotărârea Bank Refah”).

<sup>31</sup> Hotărârea din 25 martie 2021, Carvalho și alții/Parlamentul și Consiliul (C-565/19 P, nepublicată, EU:C:2021:252; denumită în continuare „Hotărârea Carvalho”).

### ***D. Procedura în fața Curții de Justiție***

37. Prin intermediul recursului introdus la 12 ianuarie 2022 în cauza C-29/22 P, precum și al memoriului în replică depus la 2 martie 2022 în cauza C-44/22 P, KS și KD solicită Curții admiterea acțiunii, anularea ordonanței atacate și admiterea concluziilor formulate în fața Tribunalului sau, în subsidiar, admiterea acțiunii și retrimiteră cauzei la Tribunal pentru soluționarea definitivă. KS și KD solicită de asemenea obligarea Consiliului, a Comisiei și a SEAE la plata cheltuielilor de judecată.

38. Prin intermediul recursului introdus la 19 ianuarie 2022 în cauza C-44/22 P, precum și al memoriului în replică depus la 1 aprilie 2022 în cauza C-29/22 P, Comisia solicită Curții anularea ordonanței atacate, constatarea competenței exclusive a instanțelor Uniunii de a soluționa cauza și retrimiteră cauzei la Tribunal pentru a se pronunța asupra admisibilității și a fondului cauzei. Comisia solicită de asemenea Curții amânarea pronunțării cu privire la cheltuielile de judecată.

39. Prin decizia președintelui Curții de Justiție din 21 martie 2022, cauzele C-29/22 P și C-44/22 P au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale și în vederea pronunțării deciziei prin care se finalizează judecata.

40. În memoriul în replică depus la 4 aprilie 2022, Consiliul solicită Curții să respingă recursurile și să dispună obligarea lui KS și a lui KD la plata cheltuielilor de judecată.

41. În memoriul în replică depus la 1 aprilie 2022, SEAE solicită Curții ca, în cazul în care consideră că este competentă și dispune de elemente suficiente pentru a soluționa cererea, să declare acțiunea inadmisibilă în măsura în care privește SEAE și să dispună obligarea lui KS și a lui KD la plata cheltuielilor de judecată.

42. Prin ordonanțele din 16 mai 2022 și din 12 mai 2023, președintele Curții a admis cererile de intervenție formulate de Republica Franceză și de Republica Cehă în susținerea concluziilor formulate de Consiliu.

43. Prin ordonanțele din 27 aprilie 2023 și din 12 mai 2023, președintele Curții a admis cererile de intervenție formulate de Regatul Belgiei, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Austria, de România, de Republica Finlanda și de Regatul Suediei în susținerea concluziilor Comisiei.

44. La 27 iunie 2023 a avut loc o ședință în cadrul căreia KS și KD, Consiliul, Comisia, SEAE și statele membre menționate au prezentat observații orale.

### **III. Analiză**

45. Articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE prevăd limitarea competenței instanțelor Uniunii în domeniul PESC. În prezenta cauză, Curții i se solicită să interpreteze dacă această limitare acoperă o acțiune în repararea unor prejudicii pretins cauzate de încălcări ale drepturilor fundamentale săvârșite în cadrul punerii în aplicare a misiunii Eulex Kosovo.

46. Tribunalul a concluzionat că aceasta era situația și, prin urmare, a constatat că nu are competență. KS și KD, ca și Comisia (denumite în continuare, împreună, „recurente”), contestă această constatare a Tribunalului.

47. KS și KD invocă un singur motiv de recurs, care este împărțit în patru aspecte. Primul aspect se întemeiază pe interpretarea eronată a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE. Al doilea aspect se întemeiază pe aplicarea eronată a Hotărârii Bank Refah. Al treilea aspect se bazează pe aplicarea eronată a Hotărârii Carvalho. Al patrulea aspect se bazează pe faptul că nu a fost abordată pretinsa încălcare a drepturilor fundamentale și pe calificarea eronată a cererii ca fiind o cerere de contestare a unor alegeri politice operate în cadrul PESC.

48. Comisia, susținută de guvernele belgian, luxemburghez, neerlandez, austriac, român, finlandez și suedez, invocă patru motive de recurs. Primul motiv se întemeiază pe interpretarea eronată a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE. Al doilea motiv se întemeiază pe faptul că acțiunea nu a fost calificată ca având ca obiect pretense încălcări ale drepturilor fundamentale. Al treilea motiv se întemeiază pe aplicarea eronată a Hotărârii Bank Refah. Al patrulea motiv se întemeiază pe faptul că nu s-a stabilit competența exclusivă a instanțelor Uniunii și nu s-a asigurat o cale de atac efectivă pentru reclamante.

49. În Hotărârea Bank Refah, Curtea a statuat deja că este competentă să soluționeze cererile de despăgubire legate de măsurile restrictive. Cu toate acestea, în afara contextului măsurilor restrictive, avem de-a face cu o chestiune nouă supusă atenției Curții.

50. Este important să explicăm de la bun început că prezenta cauză nu ridică nicio problemă de fond. În consecință, Curtea nu este solicitată să decidă dacă omisiunile invocate în fața Tribunalului reprezintă o încălcare a drepturilor fundamentale și, în caz afirmativ, cine ar trebui să fie considerat responsabil în cadrul Uniunii Europene și dacă sunt îndeplinite condițiile pentru acordarea de despăgubiri<sup>32</sup>. În cazul în care Curtea ar considera că recursul este fondat, aceste aspecte ar trebui să fie soluționate în continuare de Tribunal. Prezentul recurs ridică numai problema dacă instanțele Uniunii pot soluționa cererile de despăgubire formulate de KS și KD.

51. Unii comentatori juridici par să nu fie de acord cu faptul că instanțele Uniunii au competență în cadrul PESC chiar și în cazul în care acțiunile în despăgubire se bazează pe presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale<sup>33</sup>. Alții susțin contrariul<sup>34</sup>.

52. Jurisprudența Curții ulterioară Avizului 2/13 oferă deja numeroase elemente pentru a răspunde la problema ridicată de prezentele recursuri. În consecință, se impune reanalizarea acestor cauze și identificarea principiilor deja stabilite în ele.

<sup>32</sup> Pentru o discuție cu privire la caracterul efectiv al acțiunii în despăgubire chiar dacă obstacolul jurisdicțional este depășit, a se vedea Fink, M., „The action for damages as a fundamental rights remedy – Holding Frontex liable”, *German Law Journal*, vol. 21(3), 2020, p. 532.

<sup>33</sup> A se vedea, de exemplu, Butler, G., *Constitutional law of the EU's common foreign and security policy – Competence and institutions in external relations*, Hart Publishing, Oxford, 2019, p. 185-188; Carrasco, C. M., „Human rights in the EU's common security and defence policy”, în Wouters, J., Nowak, M., Chané, A.-L., și Hachez, N. (editori), *The European Union and human rights – Law and policy*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 408, în special p. 429; Johansen, S. O., *The human rights accountability mechanisms of international organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 143 și 144; Poli, S., „The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the common foreign and security policy”, *Common Market Law Review*, vol. 59(4), 2022, p. 1045, în special p. 1057.

<sup>34</sup> A se vedea, de exemplu, Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the EU common foreign and security policy”, în Cremona, M., și Thies, A. (editori), *The European Court of Justice and external relations law – Constitutional challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 47, în special p. 66-69; Eckes, C., „Common foreign and security policy – The consequences of the Court's extended jurisdiction”, *European Law Journal*, vol. 22(4), 2016, p. 492, în special p. 510 și 511.

### ***A. Limitarea competenței în cadrul PESC este o excepție și trebuie interpretată restrictiv***

53. Jurisprudența privind interpretarea articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE se bazează pe ideea că limitarea competenței generale a instanțelor Uniunii în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE este o excepție și ca atare trebuie interpretată restrictiv<sup>35</sup>.

54. În Hotărârea Mauritius<sup>36</sup>, Curtea a statuat că „articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și articolul 275 primul paragraf TFUE introduc o derogare de la regula competenței generale pe care articolul 19 TUE o conferă Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor și, în consecință, trebuie să fie interpretate restrictiv”. O formulare similară a fost utilizată în cauzele ulterioare<sup>37</sup>.

55. Această interpretare restrictivă a fost aplicată până în prezent în trei grupuri de cauze. Acestea privesc trei tipuri de măsuri pe care Uniunea Europeană le poate adopta în temeiul temeiurilor juridice ale PESC: (i) măsuri restrictive, (ii) misiuni ale Uniunii și (iii) acorduri internaționale.

#### ***1. Cauze referitoare la măsuri restrictive***

56. Primul grup de cauze este legat de măsurile restrictive adoptate în temeiul articolului 29 TUE. Articolul 275 al doilea paragraf TFUE prevede în mod expres că instanțele Uniunii sunt competente să verifice legalitatea măsurilor restrictive luate în temeiul PESC atunci când contestațiile sunt introduse de particulari prin intermediul unor acțiuni în anulare în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.

57. În pofida lipsei unei referiri exprese în textul articolului 275 al doilea paragraf TFUE, Curtea a considerat că poate controla de asemenea legalitatea măsurilor restrictive în cadrul altor tipuri de proceduri.

58. În Hotărârea Rosneft<sup>38</sup>, Curtea a considerat că poate evalua legalitatea măsurilor restrictive în cadrul procedurilor preliminare.

59. Curtea a interpretat articolul 275 al doilea paragraf TFUE în sensul că nu se referă la tipul de procedură în cadrul căreia se poate exercita controlul de legalitate (cu alte cuvinte, numai acțiunile în anulare), ci mai degrabă la decizii a căror legalitate poate fi controlată (cu alte cuvinte, măsurile restrictive)<sup>39</sup>. Aceasta a reamintit că articolele 263 și 267 TFUE fac parte împreună dintr-un sistem complet de control al legalității măsurilor Uniunii, ceea ce înseamnă că Curtea poate să controleze validitatea unei măsuri restrictive și în mod indirect, atunci când o astfel de chestiune este ridicată în cadrul unei cauze aflate pe rolul instanței naționale<sup>40</sup>. Acest lucru este valabil chiar dacă nu este

<sup>35</sup> În consecință, această jurisprudență a inversat poziția pe care avocata generală Kokott a adoptat-o în Luarea de poziție în contextul Avizului 2/13, potrivit căreia excluderea competenței în cadrul PESC este o regulă cu un număr foarte limitat de excepții. A se vedea Luarea de poziție a avocatei generale Kokott în contextul Avizului 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO), EU:C:2014:2475, în special punctele 84 și 89.

<sup>36</sup> Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 70; denumită în continuare „Hotărârea Mauritius”).

<sup>37</sup> A se vedea Hotărârea Elitaliana, punctul 42, și Hotărârea H, punctul 40. În loc de „în mod [limitat]”, Curtea utilizează uneori termenul „restrictiv” [a se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iunie 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, punctul 66), și Hotărârea Bank Refah, punctul 32] sau „în mod [strict]” [a se vedea de exemplu Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 74; denumită în continuare „Hotărârea Rosneft”).]

<sup>38</sup> A se vedea Hotărârea Rosneft, punctele 60-81.

<sup>39</sup> A se vedea Hotărârea Rosneft, punctul 70.

<sup>40</sup> A se vedea Hotărârea Rosneft, în special punctele 66-69, 76 și 78.

prevăzut în mod expres la articolul 275 TFUE. De asemenea, Curtea a făcut trimitere la Hotărârea Foto-Frost<sup>41</sup>, lăsând să se înțeleagă că instanța națională ar avea obligația de a sesiza Curtea și de a lăsa constatarea nevalidității măsurilor restrictive pe seama acesteia.

60. În Hotărârea Bank Refah<sup>42</sup>, Curtea și-a confirmat competența de a soluționa o acțiune în despăgubire împotriva Uniunii Europene pentru prejudiciul pretins suferit de particulari ca urmare a măsurilor restrictive. Curtea a explicat că acțiunea în despăgubire constituie o cale de atac autonomă cu o funcție proprie în cadrul sistemului căilor de atac al Uniunii.

61. Curtea a recunoscut că articolul 275 al doilea paragraf TFUE nu menționează în mod expres competența instanțelor Uniunii în privința acțiunilor în despăgubire. Cu toate acestea, o astfel de lipsă a unei formulări exprese nu exclude competența acestora, având în vedere că limitările impuse de PESC trebuie interpretate în mod restrictiv<sup>43</sup>.

62. Pare să rezulte din aceste cauze că, în pofida faptului că numai acțiunile în anulare sunt menționate în mod expres la articolul 275 al doilea paragraf TFUE, particularii pot contesta măsurile restrictive în toate celelalte tipuri de acțiuni disponibile la instanțele Uniunii pentru a evalua legalitatea acestora.

## *2. Cazuri referitoare la misiunile Uniunii*

63. Cel de al doilea grup de cauze în care Curtea a interpretat restrictiv limitarea competenței sale este legat de misiunile Uniunii. În aceste cauze, Curtea și-a întemeiat competența pe constatarea că măsura pe care o examina sau o interpreta nu se referea la chestiuni legate de PESC, chiar dacă era situată în acest domeniu și se baza pe un act din cadrul PESC.

64. În Hotărârea Elitaliana<sup>44</sup>, Curtea a constatat că actele contestate se refereau la atribuirea unui contract de achiziții publice pentru servicii de susținere cu ajutorul elicopterelor unui ofertant concurent și au dat naștere la cheltuieli care trebuiau suportate de bugetul Uniunii, sub rezerva Regulamentului financiar al Uniunii. Aceste acte, a căror legalitate a fost contestată prin acțiuni în anulare și în despăgubire, fuseseră adoptate de Eulex Kosovo în temeiul Acțiunii comune 2008/124. Curtea a considerat însă că excluderea competenței sale în această situație pentru simplul motiv că actele în cauză au fost adoptate în cadrul PESC ar constitui o interpretare prea restrictivă a limitării competenței sale în cadrul acestei politici a Uniunii. În consecință, Curtea a statuat că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE nu exclud competența sa de a interpreta și de a aplica dispozițiile Regulamentului financiar al Uniunii chiar dacă deciziile privind achizițiile publice au fost luate în domeniul PESC.

65. În Hotărârea H<sup>45</sup>, Curtea a recunoscut competența instanțelor Uniunii de a judeca acțiunile în anulare și în despăgubire introduse de un membru al personalului unei misiuni civile a Uniunii în legătură cu decizii luate de șeful misiunii de a-i schimba repartizarea pe un post regional. La fel ca în Hotărârea Elitaliana, Curtea a considerat că, deși actele în cauză ale Uniunii erau plasate în contextul PESC și se refereau la o acțiune operațională în temeiul PESC, acestea nu constituiau

<sup>41</sup> A se vedea Hotărârea Rosneft, în special punctele 78 și 79 [cu referire în special la Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452)].

<sup>42</sup> A se vedea Hotărârea Bank Refah, punctele 26-49, în special punctul 33.

<sup>43</sup> A se vedea Hotărârea Bank Refah, punctele 31 și 32.

<sup>44</sup> A se vedea Hotărârea Elitaliana, punctele 41-50.

<sup>45</sup> A se vedea Hotărârea H, punctele 39-60. A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 iunie 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, punctul 66).

acte menționate la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE. Actele respective se refereau în principal la aspecte legate de gestionarea personalului. Prin urmare, competența Curții de a le controla nu era exclusă.

66. Pare să rezulte din aceste cauze că unele acte, chiar dacă sunt adoptate în cadrul PESC și pe un temei juridic al PESC, nu se sustrag competenței instanțelor Uniunii în cazul în care legalitatea lor este evaluată în raport cu dispozițiile Tratatului FUE sau cu dreptul derivat adoptat în temeiul acestor dispoziții.

### *3. Cauze referitoare la acorduri internaționale*

67. Ultimul grup de cauze privește cel de al treilea tip de măsuri care pot fi adoptate în cadrul PESC: acordurile internaționale. În Hotărârea Mauritius<sup>46</sup>, Parlamentul European a solicitat anularea unei decizii PESC adoptate în temeiul articolului 37 TUE, prin care Uniunea Europeană încheiase un acord cu Mauritius<sup>47</sup>. Deși cauza privea revizuirea unei măsuri PESC, Parlamentul a contestat-o pe baza unor erori legate de procedura utilizată pentru adoptarea acesteia: articolul 218 TFUE, care reglementează procedura de încheiere a acordurilor internaționale atât în cadrul PESC, cât și în cadrul altor politici ale Uniunii. Curtea a statuat că domeniul de aplicare al limitării competenței prevăzute la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE nu se extinde până la a exclude competența Curții de a interpreta și aplica articolul 218 TFUE, chiar dacă acest lucru are ca scop evaluarea legalității unei măsuri PESC.

68. Principala problemă ridicată în acea cauză a fost dacă temeiul juridic al PESC constituia singurul temei juridic material pe care ar fi trebuit să se bazeze acordul cu Mauritius. Este interesant faptul că Curtea nu a soluționat această cauză în temeiul articolului 275 al doilea paragraf TFUE, care prevede în mod expres competența Curții de a controla respectarea articolului 40 TUE. Curtea a ales să abordeze mai degrabă problema competenței prin restrângerea domeniului de aplicare al limitării propriu-zise a competenței<sup>48</sup> și și-a bazat decizia pe o logică similară cu cea aplicată în Hotărârile Elitaliana și H, potrivit căreia controlul unei măsuri din cadrul PESC este posibil dacă este efectuat în lumina Tratatului FUE sau a dreptului derivat.

69. Având în vedere jurisprudența menționată anterior, apreciem că argumentele invocate de recurente<sup>49</sup>, potrivit cărora Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că limitarea competenței prevăzută la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE constituie mai degrabă o regulă decât o excepție, ar trebui admise.

<sup>46</sup> A se vedea Hotărârea Mauritius, punctele 69-74.

<sup>47</sup> Decizia 2011/640/PESC a Consiliului din 12 iulie 2011 privind semnarea și încheierea Acordului între Uniunea Europeană și Republica Mauritius privind condițiile pentru transferul persoanelor suspectate de piraterie și al bunurilor confiscate asociate acestora, de la forțele navale aflate sub comanda Uniunii Europene către Republica Mauritius, precum și privind condițiile aplicabile, ulterior transferului, persoanelor suspectate de piraterie (JO 2011, L 254, p. 1).

<sup>48</sup> Într-o cauză similară care implica un acord cu Tanzania, Curtea a adoptat o abordare diferită și și-a stabilit competența pe baza articolului 275 al doilea paragraf TFUE. A se vedea Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 42; denumită în continuare „Hotărârea Tanzania”).

<sup>49</sup> Aceste argumente au fost invocate în susținerea primei părți a motivului unic de recurs al lui KS și KD, precum și a primului motiv de recurs al Comisiei.

## ***B. Contextul mai larg al tratatelor***

70. Faptul că Curtea înțelege limitarea impusă competenței sale în cadrul PESC ca fiind o excepție, iar nu o regulă, cu consecința că o astfel de limitare trebuie interpretată restrictiv, își are baza în principiile constituționale ale Uniunii.

71. Pentru a explica interpretarea restrictivă a limitării competenței în cauzele menționate anterior, Curtea s-a bazat pe valorile fundamentale ale ordinii juridice a Uniunii, în principal statul de drept, principiul protecției jurisdicționale efective și protecția drepturilor omului. În temeiul articolelor 21 și 23 TUE, aceste principii se aplică și în cazul PESC<sup>50</sup>.

### ***1. PESC în cadrul structurii tratatelor***

72. Tratatul de la Lisabona a abandonat structura pe piloni și a inclus PESC în regimul constituțional al Uniunii. Astfel, și exercitării competenței în domeniul PESC i-au devenit aplicabile aceleași principii constituționale precum restului politicilor Uniunii.

73. Articolul 23 TUE confirmă acest lucru, afirmând că principiile și obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene, astfel cum sunt exprimate în capitolul 1 din titlul V din TUE, se aplică și în cadrul PESC.

74. În Hotărârea Bank Refah<sup>51</sup>, Curtea a subliniat că structura tratatelor s-a schimbat și că Tratatul de la Lisabona a conferit Uniunii Europene o personalitate juridică unică la articolul 47 TUE și a pus capăt distincției dintre fosta Comunitate Europeană și Uniunea Europeană. Acest lucru a avut ca rezultat în special integrarea dispozițiilor PESC în cadrul general al dreptului Uniunii, chiar dacă PESC face în continuare obiectul unor norme și proceduri speciale, astfel cum se prevede la articolul 24 TUE<sup>52</sup>.

75. Această evoluție a PESC, neglijată în motivarea din ordonanța atacată, este un element important de luat în considerare atunci când se statuează cu privire la întinderea limitării competenței instanțelor Uniunii.

76. Vom trece în continuare la contextul constituțional mai larg care a permis Curții să concluzioneze că limitarea competenței în cadrul PESC trebuie interpretată în mod restrictiv. Principiile dezvoltate în aceste cauze ar trebui să ghideze Curtea atunci când se pronunță asupra competenței sale în prezenta cauză.

<sup>50</sup> A se vedea Hotărârea H, punctele 41 și 58, Hotărârea Rosneft, punctele 72-75 și 81, și Hotărârea Bank Refah, punctele 34-36. A se vedea în continuare de exemplu Hillion, C., „The EU external action as mandate to uphold the rule of law outside and inside the Union”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 29(2), Special Issue 2023, p. 228.

<sup>51</sup> A se vedea Hotărârea Bank Refah, punctele 45-47.

<sup>52</sup> PESC este încă, în anumite privințe, o politică specifică. Echilibrul instituțional stabilit între instituțiile Uniunii este diferit, cu un rol mai slab pentru Parlament și pentru Comisie; Consiliul decide în general prin unanimitate, iar actele legislative sunt excluse. A se vedea de exemplu Cremona, M., „Effective judicial review is of the essence of the rule of law» – Challenging common foreign and security policy measures before the Court of Justice”, *European Papers*, vol. 2(2), 2017, p. 671.

## 2. Statul de drept, drepturile fundamentale și rolul instanțelor Uniunii

77. Includerea PESC în cadrul constituțional al Uniunii semnifică faptul că principiile de bază ale ordinii juridice a Uniunii se aplică de asemenea tuturor activităților Uniunii Europene întreprinse în cadrul politicii respective. Aceste principii, exprimate la articolul 2 TUE, dintre care cele mai relevante pentru prezenta cauză sunt statul de drept, protecția jurisdicțională efectivă și protecția drepturilor omului, fac parte din identitatea constituțională a Uniunii Europene<sup>53</sup>.

78. Potrivit Curții, „articolul 2 TUE nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică, ci conține valori care țin [...] de însăși identitatea Uniunii în calitate de ordine juridică comună”<sup>54</sup>.

79. În cauzele în care Curtea a considerat că este necesar să interpreteze restrictiv limitarea competenței în cadrul PESC, aceasta a subliniat că articolele 21 și 23 TUE, care se referă la acțiunea externă a Uniunii în general și, respectiv, la PESC în special, aplică valorile exprimate la articolul 2 TUE în privința PESC<sup>55</sup>.

80. Statul de drept, ca valoare exprimată în prezent la articolul 2 TUE, impune ca atât autoritățile Uniunii, cât și cele ale statelor membre să fie supuse controlului jurisdicțional. Acest lucru a fost statuat de Curte încă de la pronunțarea Hotărârii *Les Verts*<sup>56</sup>.

81. Astfel, statul de drept impune ca particularilor care dobândesc drepturi în temeiul dreptului Uniunii să li se garanteze protecția jurisdicțională efectivă împotriva autorităților Uniunii și ale statelor membre. În Hotărârea *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*<sup>57</sup>, Curtea a explicat că o asemenea cerință își găsește expresia concretă în articolul 19 alineatul (1) TUE.

82. Această dispoziție încredințează instanțelor Uniunii sarcina de a proteja drepturile întemeiate pe dreptul Uniunii, pe care acestea o împart cu toate instanțele din statele membre<sup>58</sup>. În principiu, acțiunile care vizează protecția împotriva actelor (sau a omisiunilor) instituțiilor Uniunii Europene este de competența instanțelor Uniunii, în timp ce particularii trebuie să solicite protecție împotriva actelor (sau omisiunilor) statelor membre în fața instanțelor naționale.

83. Întrucât, în temeiul Tratatului de la Lisabona, PESC face obiectul acelorași principii constituționale de bază, statul de drept în ordinea juridică a Uniunii impune ca instanțele Uniunii să asigure legalitatea acțiunilor instituțiilor și ale organelor Uniunii atunci când acestea pun în aplicare această politică.

<sup>53</sup> A se vedea Hotărârea din 16 februarie 2022, *Ungaria/Parlamentul și Consiliul* (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 127), și Hotărârea din 16 februarie 2022, *Polonia/Parlamentul și Consiliul* (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 145).

<sup>54</sup> Hotărârea din 16 februarie 2022, *Ungaria/Parlamentul și Consiliul* (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 232). A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 iunie 2023, *Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor)* (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 67).

<sup>55</sup> A se vedea Hotărârea H, punctul 41, Hotărârea *Rosneft*, punctul 72, și Hotărârea *Bank Refah*, punctul 35.

<sup>56</sup> A se vedea Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul* (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23); a se vedea de asemenea, mai recent, de exemplu, Hotărârea din 3 septembrie 2008, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia* (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 281; denumită în continuare „Hotărârea Kadi I”), și Hotărârea din 5 noiembrie 2019, *BCE și alții/Trasta Komerbanka și alții* (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 54).

<sup>57</sup> A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 32); a se vedea de asemenea, mai recent, de exemplu Hotărârea din 5 iunie 2023, *Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor)* (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 69).

<sup>58</sup> A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 32).

84. Pentru a asigura protecția jurisdicțională efectivă a particularilor care pretind că drepturile lor fundamentale, astfel cum sunt garantate de ordinea juridică a Uniunii, au fost încălcate de instituțiile sau de organismele Uniunii în exercitarea PESC, instanțele Uniunii trebuie, în principiu, să aibă competența de a soluționa asemenea cereri.

85. Astfel cum a reamintit Curtea în Hotărârea Kadi I<sup>59</sup>, respectarea drepturilor omului constituie o condiție a legalității actelor Uniunii, iar actele incompatibile cu drepturile omului nu pot fi admise în cadrul Uniunii Europene. În cauza respectivă, acest lucru a avut drept consecință competența Curții de a soluționa plângeri formulate de particulari care susțineau că le-au fost încălcate drepturile omului, chiar dacă instituțiile Uniunii nu făceau decât să transpună (mecanic) obligațiile lor internaționale. Curtea a considerat că o obligație internațională nu poate prevala asupra promisiunii constituționale potrivit căreia Uniunea Europeană garantează particularilor, prin intermediul instanțelor sale, că instituțiile Uniunii nu vor încălca drepturile omului.

86. Potrivit avocatului general Poiares Maduro, „[a]firmația potrivit căreia o măsură este necesară pentru menținerea păcii și a securității internaționale nu poate opera astfel încât să neutralizeze principiile generale ale dreptului comunitar și să priveze particularii de drepturile lor fundamentale”<sup>60</sup>. Acesta este motivul pentru care „Curtea nu poate [...] să ignore valorile fundamentale pe care se întemeiază ordinea juridică [a Uniunii] și pe care are datoria să le apere”<sup>61</sup>.

87. Mai recent, în Hotărârea Ledra Advertising<sup>62</sup>, Curtea a arătat în mod clar că carta se adresează instituțiilor Uniunii, inclusiv atunci când acestea acționează în afara ordinii juridice a Uniunii. Faptul că Comisia a acționat în cadrul Mecanismului european de stabilitate (denumit în continuare „MES”), care este un aranjament internațional creat în afara cadrului juridic al Uniunii, nu înseamnă că Comisia nu este obligată să respecte drepturile fundamentale ale Uniunii. Rezultatul a fost că instanțele Uniunii nu au putut fi împiedicate să soluționeze acțiuni în despăgubire împotriva Uniunii Europene bazate pe un comportament ilegal legat de astfel de acte ale MES.

88. În cauzele menționate anterior, principiul potrivit căruia conformitatea cu drepturile fundamentale este o condiție de legalitate a măsurilor Uniunii a condus la constatarea că instanțele Uniunii au competența de a soluționa acțiunile introduse de particulari care pretind că drepturile lor fundamentale au fost încălcate. În Hotărârea Ledra Advertising, Curtea a putut chiar să soluționeze o acțiune în despăgubire pentru daune pretins cauzate de o instituție a Uniunii în afara cadrului dreptului Uniunii, printr-un act împotriva căruia nu putea fi introdusă o acțiune în anulare întrucât era exterior Uniunii Europene. În mod similar, în Hotărârea Kadi I, un particular a putut solicita anularea unei măsuri a Uniunii de punere în aplicare susținând că aceasta încalcă drepturile fundamentale, chiar dacă respectivul particular nu putea ataca în fața Curții măsura care era pusă în aplicare întrucât aceasta aparținea sistemului ONU, iar nu sistemului de drept al Uniunii.

<sup>59</sup> A se vedea Hotărârea Kadi I, punctele 281-284; a se vedea de asemenea de exemplu Avizul 2/13, punctul 169.

<sup>60</sup> Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Kadi/Consiliul și Comisia (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punctul 34).

<sup>61</sup> Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Kadi/Consiliul și Comisia (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punctul 44).

<sup>62</sup> A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, în special punctele 55-60 și 67; denumită în continuare „Hotărârea Ledra Advertising”).

89. *A fortiori*, se poate afirma, prin urmare, că instanțele Uniunii trebuie să aibă competența de a soluționa o acțiune în despăgubire introdusă de persoane care susțin că drepturile lor fundamentale au fost încălcate, chiar dacă această acțiune contestă legalitatea unui act al Uniunii în cadrul PESC, care, în comparație cu actul în cauză în Hotărârea Ledra Advertising, este un act ce ține de competența Uniunii.

90. Aceste principii de bază ale dreptului constituțional al Uniunii, și anume statul de drept, protecția jurisdicțională efectivă și protecția drepturilor omului – care justifică hotărârile Curții prin care aceasta a constatat că limitarea competenței sale de la articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE constituie o excepție, iar nu o regulă, și trebuie interpretată restrictiv –, au fost ignorate de Tribunal în ordonanța atacată. Tribunalul a distins hotărârile Curții pronunțate în cauzele Elitaliana, H și Bank Refah de prezenta cauză pe baza unui raționament îngust și formalist. În esență, Tribunalul a considerat că aceste hotărâri nu sunt comparabile cu situația din prezenta cauză pentru simplul motiv că au fost pronunțate într-un context factual diferit<sup>63</sup>, neglijând astfel în totalitate principiile generale care stau la baza acestor cauze și care sunt aplicabile în orice cauză care necesită o interpretare a limitelor competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESC.

91. În consecință, argumentația invocată de recurente<sup>64</sup> potrivit căreia Tribunalul a făcut o distincție greșită între aceste cauze ar trebui acceptată.

92. Pentru acest motiv, Tribunalul nu a abordat următoarea întrebare: cum influențează aceste postulate de bază ale tratatelor, astfel cum au fost interpretate în jurisprudență, răspunsul la problema ridicată în prezenta cauză?

### ***C. Interpretarea articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE în prezenta cauză***

#### ***1. Interpretare, iar nu modificare, a tratatelor***

93. În lumina principiilor menționate anterior, este evident, în opinia noastră, că competența instanțelor Uniunii de a soluționa o cerere prin care un particular solicită protecție împotriva încălcărilor drepturilor sale fundamentale nu poate fi exclusă pentru simplul fapt că respectiva încălcare a avut loc în contextul PESC. În consecință, articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE ar trebui interpretate ca nefiind aplicabile acțiunilor în despăgubire pentru pretinsa încălcare a drepturilor fundamentale rezultată dintr-o măsură PESC.

94. Acestea fiind spuse, statul de drept nu numai că împuternicește instanțele Uniunii să se asigure că alte instituții și organe ale Uniunii respectă legea, ci obligă de asemenea instanțele Uniunii să respecte ele însele legea.

<sup>63</sup> Mai exact, la punctele 35-39 din ordonanța atacată, Tribunalul a considerat că prezenta cauză nu privește gestionarea personalului, astfel încât nu se aplică Hotărârea H, nu privește achiziții publice, astfel încât nu se aplică Hotărârea Elitaliana, și nu privește măsuri restrictive, astfel încât nu se aplică Hotărârea Bank Refah.

<sup>64</sup> Aceste argumente au fost invocate în susținerea primei și a celei de a doua părți a motivului unic de recurs al lui KS și KD, precum și a primului și a celui de al treilea motiv de recurs ale Comisiei.

95. Prin urmare, întrebarea pe care ne-o putem pune este următoarea: ce presupune fidelitatea față de lege din partea Curții? Ar trebui ca aceasta să respecte cu strictețe textul tratatelor care îi limitează competența în cadrul PESC sau ar trebui să acorde prioritate principiilor constituționale ale Uniunii și să stabilească competența necesară pentru a proteja drepturile fundamentale, chiar dacă acest lucru nu este prevăzut în mod expres de textul tratatelor?

96. În Hotărârea *Les Verts*, Curtea a considerat că statul de drept era servit mai bine de intervenția în formularea tratatului<sup>65</sup>. Astfel cum s-a exprimat avocatul general Mancini în Concluziile prezentate în acea cauză, „obligția de a respecta legea are prioritate în raport cu prevederile stricte ale legii scrise. Ori de câte ori este necesar în interesul protecției jurisdicționale, Curtea este pregătită să corecteze sau să completeze normele care îi limitează competențele în numele principiului care îi definește misiunea”<sup>66</sup>.

97. Cu toate acestea, în ordonanța atacată, Tribunalul a considerat că jurisprudența, astfel cum a fost reiterată recent în Hotărârea *Carvalho*<sup>67</sup>, îl împiedică să își recunoască competența în prezenta cauză. Tribunalul a explicat că, deși dispozițiile referitoare la competența instanțelor Uniunii trebuie interpretate în lumina principiului protecției jurisdicționale efective, acest lucru nu poate avea ca efect înlăturarea condițiilor prevăzute în mod expres în tratate.

98. Recurenteles susțin<sup>68</sup> că această jurisprudență poate fi distinsă de prezenta cauză și, prin urmare, nu este aplicabilă în cadrul acesteia întrucât se referă la condițiile care reglementează acțiunile în anulare introduse de particulari, iar nu la acțiunile în despăgubire.

99. Nu suntem de acord că acesta este motivul pentru care trebuie distinsă această jurisprudență. Dimpotrivă, considerăm că raționamentul Curții din Hotărârea *Carvalho* este aplicabil în prezenta cauză, în măsura în care exprimă principiul conform căruia cerința unei protecții judiciare efective nu poate conduce, prin ea însăși, la modificarea tratatelor de către instanțele Uniunii.

100. Acest lucru nu împiedică însă instanțele Uniunii să interpreteze tratatele în conformitate cu principiul protecției jurisdicționale efective. În opinia noastră, instanțele Uniunii sunt chiar obligate să facă acest lucru.

101. În Concluziile prezentate în cauza *SatCen împotriva KF*<sup>69</sup>, avocatul general Bobek a ajuns la o concluzie similară: „[î]n termeni simpli, articolul 47 din cartă nu permite Curții să rescrie tratatele, dar impune Curții să interpreteze dispozițiile existente astfel încât acestea să își poată atinge întregul potențial de a oferi protecție jurisdicțională oricărei persoane care este vizată de acte ale instituțiilor sau ale organelor Uniunii”.

<sup>65</sup> Astfel, Curtea a constatat că o acțiune în anulare putea fi introdusă împotriva Parlamentului chiar dacă tratatul, în forma sa de la momentul respectiv, nu prevedea o astfel de posibilitate.

<sup>66</sup> Concluziile avocatului general Mancini prezentate în cauza *Les Verts/Parlamentul* (294/83, nepublicate, EU:C:1985:483, punctul 7; [1986] ECR 1339, în special p. 1350).

<sup>67</sup> A se vedea Hotărârea *Carvalho*, punctele 67-79, în special punctul 78 [cu trimitere la constatările Curții în Hotărârea din 25 iulie 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctul 44), și în Hotărârea din 1 aprilie 2004, *Comisia/Jégo-Quéré* (C-263/02 P, EU:C:2004:210, punctul 36)].

<sup>68</sup> Aceste argumente au fost invocate în susținerea celei de a treia părți a motivului unic de recurs al lui KS și KD, precum și a celui de al patrulea motiv de recurs al Comisiei.

<sup>69</sup> Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza *SatCen/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:220, punctul 69).

102. În ordonanța atacată, Tribunalul a recunoscut, într-adevăr, necesitatea de a interpreta articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE în lumina principiului protecției jurisdicționale efective<sup>70</sup>. Cu toate acestea, Tribunalul nu a încercat să facă acest lucru.

103. În consecință, Tribunalul a lăsat deschisă chestiunea dacă limitarea competenței în cadrul PESC poate fi interpretată astfel încât să asigure protecție jurisdicțională efectivă în prezenta cauză.

104. În contextul prezentelor recursuri, tocmai aceasta este întrebarea care trebuie pusă și la care trebuie să se răspundă. Poate fi interpretată limitarea competenței instanțelor Uniunii de la articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE astfel încât să excludă acțiunile în despăgubire pentru încălcări ale drepturilor fundamentale de către Uniunea Europeană chiar dacă acestea (se presupune că) au loc în domeniul PESC?

## *2. Argumentele părților și ale intervenienților*

105. Recurente susțin<sup>71</sup> că Tribunalul nu a luat în considerare faptul că cererea de despăgubire se baza pe o pretinsă încălcare a drepturilor fundamentale și nu a interpretat limitarea competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESC în lumina drepturilor fundamentale și a statului de drept. Guvernele belgian, luxemburghez, neerlandez, austriac, român, finlandez și suedez, care au intervenit în sprijinul Comisiei, subliniază că, în lumina valorilor fondatoare ale Uniunii Europene și a principiilor generale de drept al Uniunii, instanțele Uniunii trebuie să aibă competență în ceea ce privește acțiunile în despăgubire referitoare la presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale în cadrul PESC. În plus, guvernul ceh susține că, deși sprijină poziția Consiliului, instanțele Uniunii au competența de a examina actele din cadrul PESC în cazul în care aceste acte ar putea conduce la încălcarea drepturilor fundamentale.

106. Mai exact, Comisia susține că prezenta cauză privește presupuse încălcări ale drepturilor omului, iar PESC este doar contextul în care au avut loc aceste încălcări. Astfel, Curtea se confruntă în esență cu „o cerere de despăgubire în materie de drepturi ale omului” care decurge din dreptul Uniunii în legătură cu o măsură PESC.

107. Acest argument pare să se bazeze pe o logică similară cu cea care a stat la baza competenței instanțelor Uniunii în cauze precum *Mauritius*, *Elitaliana* și *H*. Chiar dacă instanțele Uniunii sunt solicitate să se pronunțe cu privire la legalitatea unui act PESC, situația din prezenta cauză nu este acoperită de limitarea competenței prevăzută la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE întrucât legalitatea actului respectiv depinde de interpretarea dreptului cuprins în cartă.

108. Comisia susține în continuare că nu există o derogare în temeiul niciunei dispoziții din tratate de la competența instanțelor Uniunii în ceea ce privește presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale în orice domeniu al dreptului Uniunii, inclusiv în domeniul PESC. O interpretare a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE într-un mod care ar priva particularii de posibilitatea de a introduce acțiuni în justiție privind presupuse încălcări ale drepturilor lor fundamentale în cadrul PESC ar pune în pericol caracteristicile esențiale ale sistemului de protecție jurisdicțională prevăzut de tratate, astfel cum a fost interpretat de Curte.

<sup>70</sup> A se vedea ordonanța atacată, punctul 41.

<sup>71</sup> Aceste argumente au fost invocate în susținerea celei de a patra părți a motivului unic de recurs al lui KS și KD, precum și a celui de al doilea motiv de recurs al Comisiei.

109. Consiliul și SEAE susțin că competența instanțelor Uniunii este exclusă în prezenta cauză de articolul 24 alineatul (1) TUE și de articolul 275 TFUE și nu se aplică niciuna dintre componentele existente ale jurisprudenței Curții referitoare la PESC. Cu toate acestea, Consiliul nu exclude în totalitate competența instanțelor Uniunii în ceea ce privește presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale în domeniul PESC și subliniază că trebuie găsite criterii adecvate pentru a păstra efectul util al dispozițiilor din tratat care limitează competența instanțelor Uniunii în domeniul PESC. Potrivit Consiliului, ar trebui să existe o distincție clară între actele care implică alegeri politice, care nu fac obiectul controlului jurisdicțional, și actele care vizează punerea în aplicare a unor acțiuni concrete, care fac obiectul acestui control. Aceste acțiuni concrete nu implică, în principiu, alegeri politice, ci constituie simpla executare a acestor alegeri în contextul PESC.

110. Guvernul francez, care a intervenit în sprijinul Consiliului, consideră totuși că distincția între deciziile politice și alte decizii din cadrul PESC nu este viabilă. Potrivit acestui stat membru, dispozițiile din tratat care limitează competența instanțelor Uniunii în domeniul PESC trebuie interpretate în conformitate cu textul acestora, și anume că instanțele Uniunii nu au competență asupra niciunei măsuri din cadrul PESC, în afara celor două excepții prevăzute la articolul 275 al doilea paragraf TFUE.

### *3. Scopul limitării competenței în cadrul PESC*

111. Suntem de acord cu guvernul francez și cu Consiliul că limitarea competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESC nu poate fi ignorată și trebuie să i se atribuie un anumit sens. Acest lucru aduce în prim-plan o chestiune importantă, care este, în opinia noastră, cheia pentru definirea limitelor competenței instanțelor Uniunii în cadrul PESC: care este scopul limitării competenței?

112. Distincția sugerată de Consiliu și de SEAE între deciziile politice sau strategice, pe de o parte, și măsurile pur administrative din cadrul PESC, pe de altă parte, ar putea reflecta intenția autorilor tratatelor de a împiedica instanțele Uniunii să influențeze alegerile politice în domeniul relațiilor externe. Este adevărat că, în majoritatea cazurilor în care Curtea este solicitată să interpreteze o normă, aceasta poate face o alegere cu privire la sensul acesteia. Chiar dacă alegerea Curții este ghidată de alte norme și preocupări, aceasta este totuși o alegere<sup>72</sup>.

113. Există chestiuni în care alegerea trebuie să fie lăsată exclusiv în seama procesului politic. Avocatul general Wathelet a apreciat în Concluziile prezentate în cauza Rosneft că „restrângerea competenței Curții în materia PESC, realizată prin clauza de tip «carve-out», este motivată de faptul că actele PESC sunt în principiu considerate a transpune numai decizii de natură pur politică legate de exercitarea PESC, împotriva cărora un control jurisdicțional este dificil de conciliat cu separarea puterilor”<sup>73</sup>. Limitarea competenței instanțelor Uniunii ar putea fi astfel

<sup>72</sup> În acest sens, chiar dacă, atunci când interpretează legislația, Curtea se străduiește să înțeleagă intenția legislativă și să interpreteze o normă în consecință, având în vedere că intenția nu este adesea exprimată în mod clar nici în actul juridic, nici în istoricul său legislativ, intenția legislativă însăși devine de asemenea o chestiune de alegere pentru Curte.

<sup>73</sup> Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctul 52).

înțeleasă ca un fel de „doctrină a chestiunilor politice” codificată<sup>74</sup>. Este posibil ca autorii tratatelor să fi considerat necesar să declare acest lucru în mod expres, întrucât Curtea nu era (încă)<sup>75</sup> pregătită să dezvolte o asemenea doctrină.

114. Într-adevăr, în lumina principiului separației puterilor (denumit principiul echilibrului instituțional în Uniunea Europeană), care reprezintă o parte importantă a statului de drept și a principiului democrației<sup>76</sup>, instanțele nu au prerogativa de a înlocui alegerile politice efectuate de instituțiile politice competente.

115. Acest lucru este însă valabil pentru orice domeniu al dreptului Uniunii, nu numai pentru PESC. Instanțele Uniunii nu ar trebui să înlocuiască alegerile politice efectuate de instituțiile Uniunii cărora tratatele le-au conferit competențe decizionale. Acestea fiind spuse, în democrațiile constituționale, alegerile politice nu sunt nelimitate. Într-o Uniune bazată pe statul de drept, nu ar fi putut fi intenția autorilor tratatelor să permită încălcarea drepturilor fundamentale în cadrul PESC. Întrucât încălcarea unui drept fundamental nu poate constitui o alegere politică, instanțele Uniunii trebuie să fie în măsură să controleze dacă această limită a fost depășită<sup>77</sup>. Numai astfel își pot îndeplini misiunea de a asigura respectarea legii în interpretarea și aplicarea tratatelor.

116. Acest lucru conduce la concluzia că competența instanțelor Uniunii de a controla orice măsură PESC, inclusiv o măsură politică sau strategică, pentru a asigura conformitatea acesteia cu drepturile fundamentale nu poate fi exclusă de articolul 24 alineatul (1) TUE și de articolul 275 TFUE.

117. Recunoaștem faptul că respectarea drepturilor fundamentale poate fi asigurată în diferite moduri și poate lăsa o anumită marjă de manevră pentru alegeri politice. Majoritatea drepturilor garantate de cartă pot fi restrânse dacă o asemenea restrângere servește unui alt scop legitim și îl realizează într-un mod proporțional<sup>78</sup>. Astfel, de exemplu, dreptul la protecția datelor cu caracter personal (prevăzut la articolul 8 din cartă) poate fi restrâns pentru a combate terorismul internațional sau dreptul la proprietate (prevăzut de articolul 17 din cartă) poate fi restrâns pentru a contribui la eficacitatea sancțiunilor introduse împotriva unui stat terț. Evaluarea justificărilor, precum și oportunitatea și necesitatea măsurilor care restrâng anumite drepturi pot fi diferite. În acest sens, există un motiv pentru deferența instanțelor Uniunii față de alegerile politice în chestiuni complexe de politică internațională. Curtea pare să fie sensibilă la această preocupare, după cum demonstrează jurisprudența sa<sup>79</sup>. Cu toate acestea, chiar dacă se poate

<sup>74</sup> A se vedea de exemplu Van Elsuwege, P., „Judicial review and the common foreign and security policy – Limits to the gap-filling role of the Court of Justice”, *Common Market Law Review*, vol. 58(6), 2021, p. 1731, în special p. 1739. A se vedea de asemenea Lonardo, L., „The political question doctrine as applied to common foreign and security policy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 22(4), 2017, p. 571.

<sup>75</sup> Până în prezent, Curtea nu a precizat dacă există un fel de „doctrină a chestiunilor politice” în dreptul Uniunii. Cu toate acestea, Curtea a utilizat conceptul de efect direct într-un scop similar. În anumite chestiuni de politică externă, în special în evaluarea compatibilității actelor Uniunii cu dreptul OMC, Curtea s-a abținut de la exercitarea competenței sale de control judiciar pentru a ține seama de marja de manevră politică lăsată părților la această organizație. A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 decembrie 1972, *International Fruit Company și alții* (21/72-24/72, EU:C:1972:115, punctele 18 și 27); a se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, EU:C:2023:576, în special punctele 59-64).

<sup>76</sup> În ceea ce privește legătura dintre echilibrul instituțional și principiul democrației, a se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2017, *Slovacia și Ungaria/Consiliul* (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 160).

<sup>77</sup> Este util să facem referire din nou la Hotărârea *Ledra Advertising*, în care Curtea a considerat că poate soluționa o acțiune în despăgubire chiar și în legătură cu implicarea Comisiei în adoptarea unui act în afara cadrului juridic al Uniunii (a se vedea punctele 87-89 din prezentele concluzii). Numai în acest fel Curtea poate controla dacă Comisia a depășit „linia roșie” trasată de drepturile fundamentale.

<sup>78</sup> A se vedea în acest sens articolul 52 alineatul (1) din cartă.

<sup>79</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 noiembrie 2013, *Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punctele 120-126), și Hotărârea *Rosneft*, punctele 146-150.

discuta despre nivelul adecvat de control, instanțele Uniunii nu pot fi înlăturate din rolul lor constituțional de a asigura protecția drepturilor fundamentale atunci când particularii solicită acest lucru.

118. Putem fi de acord că există anumite alegeri strategice cu care instanțele Uniunii nu pot, într-adevăr, să interfereze. De exemplu, în opinia noastră, instanțele Uniunii nu pot evalua dacă Uniunea Europeană ar trebui să desfășoare o misiune într-o anumită parte a lumii. Acest lucru este valabil chiar dacă înființarea unei asemenea misiuni ar putea îmbunătăți situația privind drepturile omului a persoanelor din zona respectivă. Cu toate acestea, odată adoptată decizia politică de a se angaja într-o anumită țară sau într-un anumit conflict, instanțele Uniunii trebuie să poată controla dacă aceasta este concepută și pusă în aplicare astfel încât să nu interfereze în mod disproporționat cu drepturile omului.

119. Unele decizii în această privință necesită mai multă deferență față de motivele invocate de Consiliu sau de alt organism responsabil. Disponibilitatea finanțării pentru o anumită misiune, de exemplu, ar putea într-adevăr să influențeze drepturile persoanelor în cazul cărora disparițiile membrilor de familie nu au fost investigate cu succes. Cu toate acestea, instanțele Uniunii trebuie să ia în considerare argumentele referitoare la capacitatea financiară și de personal globală a Uniunii Europene, care are misiuni în întreaga lume, și nu pot repune în discuție decizia privind cea mai bună modalitate de distribuire a acestor resurse. Acest lucru nu exclude însă cu totul jurisdicția instanțelor Uniunii. Mai degrabă, nevoia de deferență și nivelul de control sunt chestiuni care apar odată ce competența este stabilită.

120. În consecință, nu putem fi de acord cu Consiliul că în prezenta cauză instanțele Uniunii ar putea evalua numai dacă Eulex Kosovo a respectat drepturile fundamentale în desfășurarea investigațiilor sale, însă instanțele Uniunii nu ar avea competență asupra legalității deciziilor Consiliului de eliminare treptată a mandatului executiv al Eulex Kosovo sau asupra alocării de resurse suficiente pentru Eulex Kosovo, întrucât acestea implică decizii politice și strategice care nu pot fi supuse controlului judiciar. În cazul în care aceste alegeri politice sau strategice ar putea încălca drepturile fundamentale, instanțele Uniunii trebuie să poată soluționa o astfel de plângere formulată de un particular, chiar dacă este probabil ca acestea să dea dovadă de deferență față de motivele oferite de Consiliu în evaluarea sa cu privire la faptul dacă aceste alegeri încălcă drepturile fundamentale.

#### *4. Ce este exclus din competența instanțelor Uniunii în materie de PESC?*

121. Limitarea competenței nu poate merge atât de departe încât să excludă controlul conformității măsurilor PESC cu drepturile fundamentale. Care este, atunci, domeniul de aplicare al acestei limitări a competenței?

122. Limitarea competenței acoperă, în opinia noastră, două aspecte. În primul rând, instanțele Uniunii nu pot examina conformitatea actelor PESC cu dispozițiile PESC din tratate<sup>80</sup>. În al doilea rând, instanțele Uniunii nu pot interpreta normele primare PESC și nici actele PESC adoptate în temeiul acestor norme. Desigur, atunci când efectuează un control al legalității actelor PESC în lumina drepturilor fundamentale, instanțele Uniunii nu pot evita în totalitate interpretarea normelor PESC, întrucât aceasta este o condiție prealabilă pentru a evalua conformitatea lor cu

<sup>80</sup> A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctul 46), în care acesta a considerat că trimiterea la „aceste dispoziții” de la articolul 24 alineatul (1) TUE exclude numai competența Curții de a controla actele PESC în legătură cu dispozițiile capitolului 2 din titlul V din TUE, iar nu în legătură cu orice alte dispoziții ale Tratatului UE și nici în legătură cu dispozițiile Tratatului FUE.

drepturile respective<sup>81</sup>. În acest sens, instanțele Uniunii trebuie să accepte însă explicația pe care autorul unei anumite alegeri politice o oferă cu privire la sensul acesteia și să evalueze dacă alegerea astfel înțeleasă excedă limita permisă de carte.

123. Cu toate acestea, atât timp cât alegerea politică operată printr-o măsură PESC nu depășește limitele impuse de cadrul constituțional al Uniunii, implicarea instanțelor Uniunii este exclusă. În cazul în care o normă PESC poate fi interpretată în trei moduri posibile (A, B sau C) și niciunul dintre acestea nu încalcă drepturile fundamentale, Curtea de Justiție a Uniunii nu poate alege între A, B și C. Acest lucru înseamnă, la rândul său, că celălalt rol important pe care Curtea îl are în temeiul tratatelor, acela de a asigura interpretarea și aplicarea uniformă a dreptului Uniunii, lipsește în domeniul PESC. Pentru asigurarea uniformității, Curtea trebuie să primească competența de a alege între diferite interpretări posibile ale unei norme. Acest lucru fiind exclus, trebuie să se presupună că autorii tratatelor au acceptat divergențele care ar putea apărea atunci când măsurile PESC sunt puse în practică în diferite state membre. Cauza Neves 77 Solutions, în care Concluziile noastre sunt de asemenea prezentate tot astăzi, este un exemplu al unei astfel de situații.

124. Pe scurt, instituțiile și organele Uniunii sunt întotdeauna obligate să respecte drepturile fundamentale, iar alegerea de a încălca aceste drepturi nu este o alegere politică sau strategică posibilă, inclusiv în domeniul PESC. Dacă scopul limitării competenței în cadrul PESC este de a împiedica instanțele Uniunii să intervină în decizii politice și strategice din domeniul PESC, un asemenea scop nu necesită excluderea competenței de a controla presupusele încălcări ale drepturilor fundamentale. Există o limită impusă deciziilor politice și strategice, întrucât acestea nu pot încălca niciodată drepturile fundamentale. În consecință, articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu împiedică instanțele Uniunii să controleze astfel de limite constituționale prin soluționarea unor acțiuni în despăgubire introduse de particulari pentru presupusele încălcări ale drepturilor fundamentale prin intermediul măsurilor PESC.

##### *5. Articolul 275 al doilea paragraf TFUE*

125. Articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 primul paragraf TFUE sunt deseori descrise ca dispoziții de tip „carve-out”, deoarece acestea înlătură o parte din competența generală pe care instanțele Uniunii o au în temeiul articolului 19 TUE. Articolul 275 al doilea paragraf TFUE este descris ca fiind o dispoziție de tip „claw-back”, întrucât readuce norma exclusă în sfera de competență a instanțelor Uniunii<sup>82</sup>.

126. Dacă înțelegem în acest fel relația dintre primul și cel de al doilea paragraf ale articolului 275 TFUE, logica cere ca dispoziția de tip „claw-back” să fie aplicabilă numai dacă dispozițiile de tip „carve-out” au exclus competența instanțelor Uniunii într-o anumită situație. Am concluzionat că controlul judiciar al posibilelor încălcări ale drepturilor fundamentale nu poate fi „exclus” din competența generală a instanțelor Uniunii chiar dacă actul care urmează să fie controlat este o

<sup>81</sup> În această privință nu suntem de acord cu poziția exprimată de avocatul general Wathelet în Concluziile prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctul 75), potrivit căreia interpretarea este o sarcină mai restrânsă decât controlul legalității. Este, desigur, inevitabil ca Curtea să înțeleagă (și, prin urmare, să interpreteze) normele a căror legalitate o evaluează. Cu toate acestea, interpretarea poate fi necesară în afara controlului legalității pentru a asigura aplicarea uniformă a unor astfel de norme. Interpretarea este, în opinia noastră, o competență mai largă, întrucât permite Curții să facă o alegere între diferite sensuri posibile ale aceleiași norme.

<sup>82</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, în special punctele 39-76).

măsură PESC. În consecință, dispoziția de tip „claw-back” de la articolul 275 al doilea paragraf TFUE nu ar fi relevantă pentru stabilirea competenței în acțiunile în despăgubire bazate pe presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale.

127. Cu toate acestea, în opinia noastră, articolul 275 al doilea paragraf TFUE nu ar trebui interpretat ca o dispoziție de tip „claw-back”, care restabilește starea „normală” a competenței instanțelor Uniunii în situațiile enumerate. Considerăm că articolul 275 al doilea paragraf TFUE ar trebui interpretat mai degrabă ca o dispoziție care ghidează interpretarea domeniului de aplicare al limitării de competență prevăzute la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 primul paragraf TFUE.

128. După cum s-a observat<sup>83</sup>, formularea articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 primul paragraf TFUE nu este identică. Articolul 24 alineatul (1) TUE exclude competența instanțelor Uniunii în ceea ce privește „*aceste dispoziții*”, referindu-se la dispozițiile menționate în tezele anterioare ale articolului 24 alineatul (1) TUE. Dispozițiile respective prevăd că, la adoptarea măsurilor PESC, Consiliul hotărăște, în principiu, în unanimitate, că actele legislative sunt excluse din cadrul PESC, că PESC urmează să fie pusă în aplicare fie de Uniunea Europeană, fie de statele membre și că Parlamentul și Comisia au roluri speciale în cadrul PESC. Cu toate acestea, articolul 24 alineatul (1) TUE prevede că instanțele Uniunii trebuie să fie în măsură să monitorizeze respectarea articolului 40 TUE și pot controla legalitatea anumitor decizii PESC. În acest sens, articolul 24 alineatul (1) TUE face referire la articolul 275 al doilea paragraf TFUE.

129. În continuare, articolul 275 primul paragraf TFUE reiterează limitarea competenței instanțelor Uniunii deja exprimată la articolul 24 alineatul (1) TUE, dar adaugă faptul că această limitare se aplică nu numai „*acesto[r] dispoziții*”, și anume celor din titlul V capitolul 2 din TUE, ci și actelor adoptate în temeiul acestor dispoziții. Această limitare este restrictivă, astfel cum s-a recunoscut în jurisprudență. În acest sens, articolul 275 al doilea paragraf TFUE explică ce nu poate fi „*carved-out*”. Spre deosebire de primul său paragraf, cel de al doilea paragraf al articolului 275 TFUE trebuie interpretat în sens larg, întrucât acesta ghidează interpretarea (restrictivă) a domeniului de aplicare al operațiunii de „*carve-out*”.

130. Trimiterea la articolul 40 TUE din articolul 275 al doilea paragraf TFUE sugerează că Curtea trebuie să păstreze competența asupra echilibrului instituțional prevăzut de tratate. Litigiile care se încadrează în această categorie sunt cele privind temeiul juridic adecvat pentru adoptarea unei anumite măsuri și sunt motivate de obicei de diferența în materie de competențe atribuite instituțiilor Uniunii prin aceste diferite temeuri juridice. Exemple de astfel de litigii sunt cauzele Mauritius și Tanzania, menționate mai sus<sup>84</sup>.

131. Trimiterea la acțiunile în anulare privind măsurile restrictive împotriva persoanelor fizice și juridice pare relativ îngustă. Totuși, aceasta poate fi înțeleasă într-un sens mai larg, ca o cerință conform căreia competența instanțelor Uniunii nu poate fi limitată în ceea ce privește controlul legalității măsurilor PESC care restrâng drepturile particularilor.

132. O explicație simplistă, dar, în opinia noastră, plauzibilă pentru includerea textuală numai a acțiunilor în anulare introduse de particulari împotriva măsurilor restrictive este aceea că, la momentul adoptării Tratatului de la Lisabona, datorită jurisprudenței derivate din Hotărârea Kadi, posibilele încălcări ale drepturilor individuale prin măsuri restrictive reprezentau un

<sup>83</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctul 42).

<sup>84</sup> A se vedea punctele 67 și 68 și nota de subsol 48 din prezentele concluzii.

exemplu evident<sup>85</sup>. Cu toate acestea, dacă este interpretat în lumina articolului 24 alineatul (1) TUE, care se referă într-un mod mai general la controlul jurisdicțional al anumitor măsuri, articolul 275 al doilea paragraf TFUE poate fi înțeles în sensul că garantează faptul că nu există nicio limitare a controlului jurisdicțional al tuturor măsurilor PESC care restrâng drepturile particularilor.

133. Dacă relația dintre cele două paragrafe ale articolului 275 TFUE este înțeleasă ca și cum cel de al doilea paragraf ghidează interpretarea celui dintâi, „linia roșie” pentru limitarea de competență o constituie rolul constituțional atribuit de tratate instanțelor Uniunii. Acesta privește, în primul rând, salvagardarea structurii instituționale stabilite în tratate și, în al doilea rând, protejarea drepturilor particularilor.

#### 6. Rolul posibil al instanțelor naționale

134. Este clar că măsurile PESC nu ar trebui să încalce drepturile fundamentale ale particularilor. Este clar de asemenea că trebuie să fie disponibil controlul jurisdicțional cu privire la presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, s-ar putea argumenta că astfel de cauze nu trebuie judecate de instanțele Uniunii, ci pot fi supuse competenței instanțelor naționale<sup>86</sup>.

135. În conformitate cu articolul 274 TFUE, litigiile în care Uniunea Europeană este parte nu sunt excluse din competența instanțelor naționale pentru acest motiv. În cazul în care articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE sunt interpretate în sensul că exclud competența instanțelor Uniunii în ceea ce privește acțiunile în despăgubire bazate pe încălcări ale drepturilor fundamentale pretins cauzate de măsurile PESC, astfel de acțiuni pot fi în continuare soluționate de instanțele naționale, chiar dacă aceste acțiuni sunt îndreptate împotriva instituțiilor și a organelor Uniunii.

136. Ar satisface o asemenea soluție cerințele unei protecții jurisdicționale efective? În Luarea de poziție în contextul Avizului 2/13<sup>87</sup>, avocata generală Kokott a considerat că astfel ar sta lucrurile. Analiza sa a pornit însă de la poziția conform căreia limitarea competenței instanțelor Uniunii prevăzută la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 primul paragraf TFUE reprezintă regula, iar nu excepția<sup>88</sup>, poziție care a fost înlocuită de jurisprudența ulterioară a Curții.

137. În opinia noastră, iar acest lucru este demonstrat în mod clar de prezenta cauză, este îndoielnic faptul că instanțele naționale ar fi capabile să ofere o protecție jurisdicțională efectivă particularilor în toate situațiile în care instituțiile și organele Uniunii ar putea încălca drepturile acestora prin măsuri PESC. Așa cum au indicat guvernele ceh și luxemburghez, există multe bariere practice în calea accesului la instanțele naționale în ceea ce privește asemenea cereri. Se poate pune întrebarea, de exemplu, ce instanță și din care stat membru ar trebui să soluționeze o

<sup>85</sup> A se vedea în acest sens Cremona, M., *op. cit.* la nota de subsol 52 din prezentele concluzii, p. 687, care a considerat că trimiterea de la articolul 275 al doilea paragraf TFUE la acțiunile în anulare „reflectă jurisprudența derivată din Hotărârea Kadi privind necesitatea unei protecții jurisdicționale efective atunci când se adoptă măsuri restrictive împotriva particularilor”.

<sup>86</sup> Aceasta a fost poziția avocatei generale Kokott în Luarea de poziție în contextul Avizului 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO), EU:C:2014:2475, punctele 95 și 96. În prezentele recursuri, guvernul francez adoptă o poziție similară.

<sup>87</sup> A se vedea Luarea de poziție a avocatei generale Kokott în contextul Avizului 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO), EU:C:2014:2475, punctele 82-103.

<sup>88</sup> A se vedea Luarea de poziție a avocatei generale Kokott în contextul Avizului 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO), EU:C:2014:2475, în special punctele 84 și 89. Observăm de asemenea că, în Concluziile prezentate în cauza H (EU:C:2016:212, punctele 89-104), avocatul general Wahl a considerat că competența revenea instanțelor naționale, dar analiza sa s-a bazat pe faptul că, în afara excepțiilor specifice prevăzute în mod expres în tratate, regula generală este că instanțele Uniunii nu au competență în cadrul PESC (a se vedea în special punctele 53, 66 și 71); acesta a ajuns totodată la concluzia potrivit căreia considerentele bazate pe statul de drept nu erau relevante în cadrul procedurilor respective (a se vedea punctul 49).

plângere împotriva măsurilor luate de o misiune a Uniunii stabilită într-o țară terță? KS și KD au încercat să introducă o acțiune în fața instanțelor din Regatul Unit (în perioada anterioară Brexitului). După cum am explicat anterior, instanța națională a considerat că cererea nu ținea de competența sa. S-ar putea trece totuși peste o astfel de declarație de necompetență din partea instanței naționale în cazul în care Curtea ar adopta poziția fermă în sensul de a se declara necompetentă.

138. Acest lucru tot nu rezolvă problema referitoare la instanța națională care ar trebui să soluționeze cauza. Guvernul francez a sugerat că aceasta ar putea fi o instanță din statul membru care deține președinția Consiliului. Nu există însă nicio justificare specială pentru care o instanță din statul membru respectiv ar fi cea mai în măsură să soluționeze o cauză privind presupusa încălcare a drepturilor fundamentale de către o misiune a Uniunii. O altă opțiune este aceea în care acțiunea ar putea fi introdusă în fața instanțelor din oricare stat membru. O astfel de soluție ar putea avea ca rezultat alegerea celei mai favorabile instanțe, întrucât reclamantii ar căuta statul membru cu cele mai favorabile norme procedurale care reglementează acțiunile în despăgubire.

139. Dat fiind că instanțele naționale nu ar avea posibilitatea de a sesiza Curtea cu trimiteri preliminare, interpretarea drepturilor prevăzute în cartă, atunci când sunt aplicate în cazul măsurilor PESC, ar putea fi susceptibilă să difere. Astfel de diferențe ar fi, în cele din urmă, soluționate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”), căreia particularii ar putea decide să i se adreseze în cazul în care consideră că drepturile lor nu au fost protejate în mod corespunzător.

140. Confruntat cu asemenea probleme practice în privința selectării instanței naționale competente, guvernul francez a sugerat că ar putea fi înființată o nouă instanță comună care să soluționeze cauzele referitoare la încălcarea drepturilor fundamentale prin măsurile PESC. Chiar dacă statele membre ar putea efectiv să facă acest lucru, ne întrebăm de ce ar fi dispuse să acorde competență unei alte instanțe supranaționale dacă nu au fost dispuse să recunoască o astfel de competență instanțelor Uniunii.

141. În final, reamintim că în prezenta cauză se pune întrebarea dacă instanțele Uniunii pot soluționa acțiuni bazate pe răspunderea extracontractuală a Uniunii pentru daunele pretins cauzate de măsurile PESC.

142. Curtea a statuat deja că instanțele Uniunii au competența exclusivă de a soluționa acțiunile în despăgubire bazate pe răspunderea extracontractuală a Uniunii<sup>89</sup>. Astfel de acțiuni diferențiază Uniunea Europeană de organizațiile internaționale, care se bucură în mod obișnuit de o imunitate extinsă în ceea ce privește acțiunile în despăgubire în justiție<sup>90</sup>. Într-adevăr, după cum au remarcat unii comentatori<sup>91</sup>, autorii tratatelor au convenit că Uniunea Europeană nu ar trebui să beneficieze de imunitate în ceea ce privește răspunderea sa extracontractuală, dar că deciziile nu ar trebui luate de instanțele naționale.

<sup>89</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 aprilie 2013, Comisia/Systran și Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punctul 60), și Hotărârea din 15 iulie 2021, OH (Imunitate de jurisdicție) (C-758/19, EU:C:2021:603, punctul 22).

<sup>90</sup> A se vedea de exemplu Gutman, K., „Action for damages – Court of Justice of the European Union (CJEU)”, în Ruiz Fabri, H. (editor), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, punctul 4.

<sup>91</sup> A se vedea în această privință Schermers, H. G., și Waelbroeck, D. F., *Judicial protection in the European Union*, ediția a 6-a, Kluwer Law International, Haga/Londra/New York, 2001, § 1047.

143. În consecință, acțiunea în despăgubire este prevăzută de tratate ca fiind de competența exclusivă a instanțelor Uniunii. Instanțele naționale nu se pot pronunța cu privire la răspunderea extracontractuală pentru daunele pretins cauzate de instituțiile și organele Uniunii în niciun domeniu care intră în sfera de aplicare a dreptului Uniunii.

144. În plus, dacă ar fi lăsate în competența instanțelor naționale, acțiunile în despăgubire s-ar baza pe propria lor legislație națională în materie de răspundere extracontractuală, cu rezultate diferite în funcție de normele interne aplicabile. Așadar, instanțele naționale nu pot să suplinească această lacună și să ofere același tip de reparație, astfel cum ar putea face instanțele Uniunii.

#### ***D. Implicații potențiale pentru aderarea Uniunii Europene la CEDO***

145. După cum s-a explicat deja, prezenta cauză trebuie plasată în contextul mai larg al negocierilor de aderare a Uniunii Europene la CEDO. Merită reamintit faptul că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) TUE, o asemenea aderare este o obligație pentru Uniunea Europeană, iar nu o opțiune.

146. Cu toate acestea, procesul de aderare la CEDO este posibil, după cum demonstrează Avizul 2/13, numai dacă respectă caracteristicile specifice ale ordinii juridice a Uniunii și nu afectează competențele Uniunii în temeiul tratatelor.

147. În cazul în care Curtea acceptă interpretarea propusă, potrivit căreia articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE trebuie înțelese în sensul că nu exclud competența instanțelor Uniunii de a soluționa cererile de reparare a prejudiciilor cauzate de măsuri PESC în ceea ce privește posibilele încălcări ale drepturilor fundamentale, ce ar însemna acest lucru pentru viitoarea aderare a Uniunii Europene la CEDO?

148. În primul rând, aceasta ar contribui la determinarea mai clară a limitării competenței instanțelor Uniunii în domeniul PESC, chestiune pe care Curtea a lăsat-o deschisă în Avizul 2/13.

149. În al doilea rând, ar clarifica faptul că, ori de câte ori o măsură PESC este contestată pentru unul dintre motivele care pot fi soluționate și de Curtea EDO, și anume presupusa încălcare a drepturilor fundamentale, competența instanțelor Uniunii nu este limitată de dispozițiile de tip „carve-out” din tratate.

150. Din punctul de vedere al ordinii juridice a Uniunii, interpretarea propusă ar satisface cerința constituțională de a proteja autonomia acesteia. Aceasta ar evita situația în care posibilele divergențe dintre instanțele naționale cu privire la faptul dacă măsurile PESC încalcă sau nu drepturile fundamentale ar fi soluționate de o instanță din afara ordinii juridice a Uniunii. Înainte ca o cauză în care se invocă o încălcare a drepturilor omului să poată fi examinată de Curtea EDO, aceasta ar trebui să fie soluționată mai întâi de instanțele Uniunii. Majoritatea statelor membre care au intervenit în prezenta cauză au fost de acord cu descrierea ilustrativă introdusă de guvernul ceh, conform căreia „orice tren care poate ajunge la Strasbourg trebuie să oprească mai întâi la Luxemburg”. Interpretarea propusă prevede o astfel de oprire la Luxemburg.

151. Din punctul de vedere al sistemului instituit de CEDO, interpretarea propusă ar însemna că, înainte ca o acțiune introdusă la Curtea EDO să fie admisibilă, trebuie epuizate căile de atac disponibile în fața instanțelor Uniunii.

152. Ar crește acest lucru în mod semnificativ numărul de cauze aflate pe rolul instanțelor Uniunii?

153. Nu considerăm că o astfel de preocupare este justificată. În cazul în care un particular apreciază că a avut loc o încălcare a drepturilor sale fundamentale, ar trebui să existe, într-adevăr, un acces la instanțele Uniunii. Este în interesul ordinii juridice a Uniunii ca asemenea situații să fie descoperite și remediate.

#### **IV. Rezumat și consecințe**

154. Pentru a rezuma, considerăm că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE ar trebui interpretate în sensul că nu limitează competența instanțelor Uniunii de a soluționa o acțiune în despăgubire introdusă de particulari în baza unei presupuse încălcări a drepturilor fundamentale prin orice tip de măsură PESC.

155. O astfel de interpretare rezultă din principiile constituționale ale ordinii juridice a Uniunii, în principal statul de drept, care include dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, și principiul care impune respectarea drepturilor fundamentale în toate politicile Uniunii. Rolul constituțional al instanțelor Uniunii care decurge din aceste principii nu poate fi limitat decât în mod excepțional. Acesta este motivul pentru care articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 primul paragraf TFUE trebuie interpretate restrictiv. O asemenea interpretare, chiar dacă este restrictivă, nu poate fi contrară scopului limitării competenței încorporate în tratate. Dacă acest scop este acela de a proteja alegerile politice din cadrul PESC de interferența instanțelor Uniunii, un astfel de scop nu poate justifica o interpretare care include în această limitare a competenței acțiunile în despăgubire cauzate de presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale. Acest lucru se datorează faptului că încălcarea drepturilor fundamentale nu poate fi o alegere politică în Uniunea Europeană, iar instanțele Uniunii trebuie să aibă competența de a se asigura că deciziile PESC nu depășesc „liniile roșii” impuse de drepturile fundamentale.

156. Prin urmare, propunem Curții să admită recursurile formulate de KS și KD, precum și de Comisie, potrivit cărora Tribunalul a interpretat în mod greșit articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE. În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat că nu avea competența de a soluționa acțiunea în despăgubire introdusă de KS și KD.

157. Ordonanța atacată trebuie, așadar, anulată.

158. Nu considerăm că stadiul procedurii permite Curții să se pronunțe asupra admisibilității și asupra fondului acțiunii. Aceste chestiuni nu au fost analizate de Tribunal și nici nu au făcut obiectul unei dezbateri în fața Curții. În consecință, se impune trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

#### **V. Concluzie**

159. În lumina celor menționate anterior, propunem Curții:

- anularea Ordonanței Tribunalului din 10 noiembrie 2021, KS și KD/Consiliul și alții (T-771/20, nepublicată, EU:T:2021:798);

- trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal pentru ca acesta să se pronunțe asupra admisibilității și a fondului acțiunii;
- soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.