CJUE a decis ca UE nu poate adera la CEDO

Curtea se pronunță cu privire la proiectul de acord privind aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și identifică probleme de compatibilitate cu dreptul Uniunii

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („CEDO”) este un acord internațional multilateral încheiat în cadrul Consiliului Europei. Aceasta a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. Toți membrii Consiliului Europei se numără printre părțile contractante la această convenție.

Printr-un aviz din 1996, Curtea considerase deja că, având în vedere stadiul dreptului comunitar în vigoare la acea dată, Comunitatea Europeană nu avea competența de a adera la CEDO.

De atunci, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia au proclamat, în anul 2000, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”), căreia Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, i-a conferit aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Acest tratat a modificat de asemenea articolul 6 din Tratatul UE, care prevede în prezent, pe de o parte, că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin CEDO și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii, și, pe de altă parte, că Uniunea aderă la CEDO. În această din urmă privință, Protocolul nr. 8 prevede însă că acordul de aderare trebuie să îndeplinească anumite condiții care urmăresc în special să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii și să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor sale, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia.

Ca urmare a unei recomandări a Comisiei, Consiliul a adoptat, la 4 iunie 2010, o decizie de autorizare a deschiderii negocierilor în vederea unui acord de aderare. Comisia a fost desemnată în calitate de negociatoare. La 5 aprilie 2013, negocierile s-au finalizat printr-un acord cu privire la proiectele de instrumente de aderare. În acest context, Comisia s-a adresat, la 4 iulie 2013, Curții de Justiție pentru a obține avizul acesteia cu privire la compatibilitatea proiectul de acord cu dreptul Uniunii, conform articolului 218 alineatul (11) TFUE.

În avizul emis azi, 19 decembrie 2014, Curtea, după ce a amintit că problema lipsei unui temei juridic pentru aderarea Uniunii la CEDO a fost soluționată prin Tratatul de la Lisabona, subliniază că, întrucât Uniunea nu poate fi considerată ca fiind un stat, această aderare trebuie să țină seama de caracteristicile particulare ale Uniunii, ceea ce este tocmai ceea ce impun condițiile pe care tratatele însele le-au prevăzut în vederea aderării.

Acestea fiind precizate, Curtea observă mai întâi că, urmare a aderării, CEDO, ca orice alt acord internațional încheiat de Uniune, ar fi obligatorie pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre și, în consecință, ar face parte integrantă din dreptul Uniunii. În această ipoteză, Uniunea, ca orice altă parte contractantă, ar fi supusă unui control extern având ca obiect respectarea drepturilor și a libertăților prevăzute de CEDO. Uniunea și instituțiile sale ar fi supuse astfel mecanismelor de control prevăzute de această convenție și în special deciziilor și hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.

Curtea constată că este, desigur, inerent noțiunii înseși de control extern faptul că, pe de o parte, interpretarea CEDO dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi obligatorie pentru Uniune și pentru toate instituțiile sale și că, pe de altă parte, interpretarea dată de Curtea de Justiție unui drept recunoscut de CEDO nu ar fi constrângătoare pentru

Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Totuși, aceasta precizează că situația nu poate fi aceeași în ceea ce privește interpretarea pe care Curtea însăși o dă dreptului Uniunii și în special cartei.

În această privință, Curtea subliniază mai ales că, în măsura în care CEDO conferă părților contractante posibilitatea de a prevedea standarde de protecție mai ridicate decât cele garantate de convenție, trebuie să se asigure o coordonare între CEDO și cartă. Astfel, atunci când drepturile recunoscute de cartă corespund unor drepturi garantate de CEDO, posibilitatea conferită de CEDO statelor membre trebuie să rămână limitată la ceea ce este necesar pentru a evita compromiterea nivelului de protecție prevăzut de cartă, precum și supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii. Curtea constată că în proiectul de acord nu s-a prevăzut nicio dispoziție pentru a asigura o asemenea coordonare.

Curtea consideră că abordarea reținută în proiectul de acord, care constă în a asimila Uniunea cu un stat și a-i rezerva acesteia un rol întru totul identic cu cel al oricărei alte părți contractante, nu ține seama tocmai de natura intrinsecă a Uniunii. În special, această abordare nu ține seama de faptul că statele membre, în ceea ce privește materiile care fac obiectul transferului de competențe în favoarea Uniunii, au acceptat ca relațiile dintre ele să fie reglementate de dreptul Uniunii, cu excluderea oricărui alt drept. Impunând ca Uniunea și statele membre să fie considerate părți contractante nu numai în relațiile cu părțile care nu sunt state membre ale Uniunii, ci și în relațiile lor reciproce, CEDO ar necesita ca fiecare stat membru să verifice respectarea drepturilor fundamentale de către un alt stat membru, în condițiile în care dreptul Uniunii impune o încredere reciprocă între aceste state membre. În aceste condiții, aderarea este susceptibilă să compromită echilibrul pe care se întemeiază Uniunea, precum și autonomia dreptului

Uniunii. Or, nu se prevede nimic în acordul preconizat pentru a preveni o asemenea evoluție.

Curtea arată că Protocolul nr. 16 la CEDO, semnat la 2 octombrie 2013, autorizează cele mai înalte instanțe ale statelor membre să adreseze Curții Europene a Drepturilor Omului cereri de aviz consultativ cu privire la probleme de principiu referitoare la interpretarea sau la aplicarea drepturilor și libertăților garantate de CEDO sau de protocoalele sale. Având în vedere că, în cazul aderării, CEDO ar face parte integrantă din dreptul Uniunii, mecanismul instituit prin acest protocol ar putea să aducă atingere autonomiei și eficacității procedurii de trimitere preliminară prevăzute de Tratatul FUE, în special atunci când drepturi garantate de cartă corespund drepturilor recunoscute de CEDO. Astfel, nu este exclus ca o cerere de aviz consultativ introdusă în temeiul Protocolului nr. 16 de o instanță națională să poată declanșa procedura denumită „a implicării prealabile" a Curții6, creând astfel un risc de eludare a procedurii de trimitere preliminară. Curtea apreciază în această privință că proiectul de acord nu prevede nimic cu privire la corelarea dintre cele două mecanisme.

În continuare, Curtea amintește că Tratatul FUE prevede că statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea. În consecință, atunci când este în discuție dreptul Uniunii, Curtea are competența exclusivă de a soluționa orice litigiu dintre statele membre, precum și dintre acestea și Uniune cu privire la respectarea CEDO. Faptul că, potrivit proiectului de acord, procedurile desfășurate în fața Curții nu trebuie să fie considerate moduri de soluționare a diferendelor la care părțile contractante au renunțat în sensul CEDO nu poate fi suficient pentru prezervarea competenței exclusive a Curții. Astfel, proiectul de acord lasă să subziste posibilitatea Uniunii sau a statelor membre de a sesiza Curtea Europeană a

Drepturilor Omului printr-o cerere având ca obiect o pretinsă încălcare a CEDO săvârșită de un stat membru sau de Uniune în legătură cu dreptul Uniunii. Însăși existența unei asemenea posibilități aduce atingere cerințelor prevăzute de Tratatul FUE. În aceste împrejurări, proiectul de acord nu ar putea fi compatibil cu Tratatul FUE decât dacă competența Curții Europene a Drepturilor Omului ar fi exclusă expres în privința litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune referitoare la aplicarea CEDO în cadrul dreptului Uniunii.

În plus, în proiectul de acord, mecanismul copârâtului are drept finalitate să asigure că acțiunile formulate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului de statele nemembre, precum și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii. Proiectul de acord prevede că o parte contractantă devine copârâtă fie prin acceptarea unei invitații din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, fie printr-o decizie a acesteia ca urmare a cererii părții contractante înseși. Atunci când Uniunea sau statele membre solicită să intervină în calitate de copârâte într-o cauză în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, ele trebuie să demonstreze că cerințele privind participarea lor la procedură sunt îndeplinite, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului se pronunță asupra acestei cereri în raport cu plauzibilitatea argumentelor furnizate. Prin intermediul unui asemenea control, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi pusă în situația de a aprecia normele dreptului Uniunii care reglementează repartizarea competențelor între aceasta și statele sale membre, precum și criteriile de imputare a actelor sau a omisiunilor acestora. În această privință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea adopta o decizie definitivă care s-ar impune atât statelor membre, cât și Uniunii. Faptul de a permite Curții Europene a Drepturilor Omului să adopte o astfel de decizie ar risca să aducă atingere repartizării competențelor între Uniune și statele sale membre.

De asemenea, Curtea se pronunță cu privire la procedura implicării prealabile a Curții. Aceasta arată în primul rând că, în acest scop, aspectul dacă Curtea s-a pronunțat deja cu privire la aceeași problemă de drept ca aceea care face obiectul procedurii în fața Curții Europene a Drepturilor Omului nu poate fi soluționat decât de instituția competentă a Uniunii, a cărei decizie trebuie să fie obligatorie pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, a permite Curții Europene a Drepturilor Omului să statueze cu privire la o asemenea problemă ar echivala cu a-i conferi competența de a interpreta jurisprudența Curții. În consecință, această procedură ar trebui să fie concepută astfel încât, în orice cauză aflată pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, să fie adresată Uniunii o informare completă și sistematică pentru ca instituția competentă să fie în măsură să aprecieze dacă Curtea s-a pronunțat deja cu privire la problema care face obiectul unei asemenea cauze și, dacă situația nu este aceasta, să obțină punerea în aplicare a acestei proceduri. În al doilea rând, Curtea observă că proiectul de acord exclude posibilitatea de a sesiza Curtea în scopul ca aceasta să se pronunțe cu privire la o problemă de interpretare a dreptului derivat prin intermediul acestei proceduri. O asemenea limitare a întinderii acestei proceduri numai la problemele de validitate aduce atingere competențelor Uniunii și atribuțiilor Curții.

În sfârșit, Curtea analizează caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii în ceea ce privește controlul jurisdicțional în materie de politică externă și de securitate comună („PESC”). Ea subliniază în această privință că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, anumite acte adoptate în cadrul PESC nu intră sub incidența controlului jurisdicțional al Curții. O asemenea situație este inerentă modului de configurare a competențelor Curții prevăzut de tratate și, ca atare, nu se poate justifica decât în lumina dreptului Uniunii. Însă, ca urmare a aderării, astfel cum este prevăzută de proiectul de acord, Curtea Europeană a Drepturilor Omului

ar fi abilitată să se pronunțe cu privire la conformitatea cu CEDO a anumitor acte, acțiuni sau omisiuni intervenite în cadrul PESC și în special a celor în privința cărora Curtea nu este competentă să își exercite controlul de legalitate în raport cu drepturile fundamentale. O asemenea situație ar echivala cu încredințarea controlului jurisdicțional al respectivelor acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii, în ceea ce privește respectarea drepturilor garantate de CEDO, exclusiv unui organ extern Uniunii. În consecință, proiectul de acord nu ține seama de caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor Uniunii în materie de PESC.

Având în vedere problemele identificate, Curtea concluzionează că proiectul de acord privind aderarea Uniunii Europene la CEDO nu este compatibil cu dispozițiile dreptului Uniunii.