



Documento de reflexão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre determinados aspectos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

1. O Programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho Europeu de 11 de Dezembro de 2009, prevê que a União Europeia adira «rapidamente» à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Convenção»). Em conformidade com este Programa, a Comissão Europeia apresentou recentemente um projecto de decisão do Conselho da União Europeia que autoriza a Comissão a negociar o acordo de adesão da União à Convenção. Esse projecto é hoje objecto de um exame aprofundado por parte das instâncias competentes do Conselho¹. No intuito de contribuir para os esforços desenvolvidos no sentido de assegurar que o projecto de adesão, que suscita questões jurídicas bastante complexas, seja concluído com sucesso, o Tribunal de Justiça propõe-se apresentar as seguintes reflexões sobre um aspecto específico relacionado com o modo de funcionamento do sistema jurisdicional da União.

I.

2. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, representa uma etapa fundamental da evolução da protecção dos direitos fundamentais na Europa. Por um lado, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia beneficia doravante do estatuto de acto juridicamente vinculativo, de modo que o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais passam a dispor de um texto que constitui o fundamento principal para o exercício da missão que lhes incumbe de assegurar o respeito dos direitos fundamentais no âmbito da interpretação e da aplicação do direito da União. Por outro lado, o Tratado de Lisboa prevê que a União adira à Convenção. Consolidando assim o quadro jurídico para a protecção dos

¹ As etapas anteriores são descritas na Nota da Presidência dirigida ao Coreper/Conselho, [doc. 6582/10](#), de 17 de Fevereiro de 2010, «Adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem».



direitos fundamentais ao nível da União, esta protecção, cujos primeiros fundamentos jurisprudenciais foram desenvolvidos há mais de quarenta anos ², é reafirmada e reforçada.

3. Com efeito, no que diz respeito, mais especificamente, à Convenção, as instituições e os órgãos da União pretendem, desde longa data, assegurar, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça, o respeito dos direitos do Homem nos termos garantidos pela Convenção, mesmo não existindo uma obrigação expressamente prevista neste sentido. Como comprova a sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça aplica regularmente a Convenção e faz referência, neste contexto, de forma cada vez mais precisa nos últimos anos, à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Isto conduziu este último Tribunal a reconhecer, devido à existência de uma protecção equivalente dos Direitos do Homem no direito da União, uma presunção de «aplicação da Convenção» em determinadas circunstâncias (jurisprudência *Bosphorus*) ³.

II.

4. A adesão da União, enquanto organização de integração regional, está sujeita a condições particulares distintas das previstas em caso de adesão por parte de um Estado. Com efeito, nos termos do artigo 6.º TUE, a adesão «não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados» ⁴ e, nos termos de um Protocolo anexo aos Tratados, e que possui, portanto, o mesmo valor que estes, o acordo relativo à adesão «deve incluir cláusulas que preservem as características próprias da União e do direito da União» ⁵.

5. Uma das características próprias da União e da sua ordem jurídica é a de que, regra geral, a acção da União apenas produz os seus efeitos em relação aos particulares através das

² Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1969, *Stauder*, 29/69, Recueil 1969, p. 419, Colect. 1969, p. 157.

³ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi (Bosphorus Airways)/Irlanda* [GC], n.º 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Artigo 6.º, n.º 2, TUE.

⁵ Artigo 1.º do Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Protocolo n.º 8»).



medidas nacionais de execução ou de aplicação. Assim, para assegurar a protecção dos seus direitos fundamentais contra a acção da União, os particulares devem normalmente recorrer às instâncias nacionais, designadamente aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Se, num caso concreto, um particular não ficar satisfeito com a protecção que lhe foi concedida a nível nacional, pode, após ter esgotado as vias de recurso internas, apresentar um recurso contra o Estado-Membro em causa no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Deste modo, ao contestarem medidas nacionais de aplicação ou de execução do direito da União, os particulares podem indirectamente pôr em causa a acção da União.

6. Na perspectiva da adesão da União à Convenção, esta característica própria do sistema jurisdicional da União deve ser considerada no contexto dos princípios que regulam o funcionamento dos mecanismos de fiscalização instituídos pela Convenção, nomeadamente o princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, incumbe aos Estados que ratificaram a Convenção garantir o respeito dos direitos consagrados nesta Convenção a nível interno e ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem verificar que estes Estados respeitaram efectivamente os seus compromissos. Por conseguinte, compete em primeira linha às autoridades nacionais e aos órgãos jurisdicionais impedir ou, não sendo possível, examinar e sancionar as violações da Convenção⁶.

7. Com fundamento neste princípio da subsidiariedade e com vista a assegurar a sua execução no quadro da preparação da adesão, a União é chamada a verificar que, no que respeita à sua actuação susceptível de ser objecto de um recurso para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a fiscalização externa pelos órgãos da Convenção possa ser precedida de uma fiscalização interna efectiva pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e/ou pelas jurisdições da União.

III.

⁶ V. Memorando do Presidente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aos Estados tendo em vista a Conferência de Interlaken [conferência relativa ao futuro do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, organizada em Interlaken em Fevereiro de 2010], de 3 de Julho de 2009, p. 4, disponível no sítio do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.



8. No âmbito do sistema jurisdicional da União, nos termos estabelecidos pelos Tratados, o Tribunal de Justiça tem por missão garantir o respeito do direito na interpretação e na aplicação destes ⁷, tendo competência exclusiva, em virtude da sua função de fiscalização da legalidade dos actos das instituições, para, sendo caso disso, declarar inválido um acto da União. Com efeito, resulta de jurisprudência assente que qualquer órgão jurisdicional nacional é competente para examinar a validade de um acto aprovado pelos órgãos da União, mas os órgãos jurisdicionais nacionais, quer as suas decisões sejam ou não susceptíveis de um recurso jurisdicional de direito interno, não têm competência própria para declarar a invalidade desses actos. De modo a preservar a uniformidade na aplicação do direito da União e garantir a necessária coerência do sistema de protecção jurisdicional da União, compete, assim, exclusivamente ao Tribunal de Justiça declarar, sendo caso disso, a invalidade de um acto da União ⁸. Esta prerrogativa faz parte integrante das competências do Tribunal de Justiça e, por conseguinte, das «atribuições» das instituições da União que, em conformidade com o Protocolo n.º 8, não devem ser afectadas pela adesão ⁹.

9. A fim a preservar esta característica do sistema de protecção jurisdicional da União, importa evitar que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem possa decidir sobre a conformidade de um acto da União com a Convenção sem que o Tribunal de Justiça tenha tido previamente a oportunidade de se pronunciar definitivamente a este respeito.

IV.

10. No que se refere, mais especificamente, ao processo de reenvio prejudicial conforme previsto no artigo 267.º TFUE, é útil recordar, neste contexto, que o seu modo de funcionamento, devido à sua natureza descentralizada que implica que os órgãos jurisdicionais nacionais sejam os tribunais de direito comum da União, dá resultados bastante satisfatórios há mais de meio século, mesmo actualmente, no contexto de uma União com 27

⁷ Artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE.

⁸ V. acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Colect. 1987, p. 4199

⁹ Artigo 2.º, primeira frase, do Protocolo n.º 8.



Estados-Membros. Todavia, não é adquirido que, em todos os casos em que a conformidade de uma acção da União com os direitos fundamentais possa ser posta em causa, seja submetido um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça. Com efeito, se é verdade que os órgãos jurisdicionais nacionais podem, e que alguns devem, submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial a fim de que este decida sobre a interpretação e, sendo caso disso, a validade da acção da União, as partes não podem desencadear este processo. Além disso, seria difícil considerar este processo como uma via de recurso cuja execução pudesse constituir uma condição prévia necessária para qualquer recurso ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em aplicação da regra relativa ao esgotamento das vias internas de recurso.

11. É verdade que o sistema instituído pela Convenção não estabelece como requisito de admissibilidade de um recurso para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que, em todos os casos, um órgão jurisdicional supremo tenha sido previamente chamado a pronunciar-se sobre a pretensa violação dos direitos fundamentais pelo acto em causa. Todavia, o que está em jogo na hipótese acima evocada não é a intervenção do Tribunal de Justiça na qualidade de jurisdição suprema da União, mas a organização do sistema jurisdicional da União de maneira a que, quando um acto da União é impugnado, possa ser chamada a pronunciar-se uma jurisdição da União a fim de efectuar uma fiscalização interna antes de a fiscalização externa ter lugar.

V.

12. Por conseguinte, importa dispor, a fim de respeitar o princípio da subsidiariedade inerente à Convenção e assegurar simultaneamente o bom funcionamento do sistema jurisdicional da União, de um mecanismo susceptível de garantir que, de forma efectiva, se possa submeter um litígio ao Tribunal de Justiça tendo por objecto a questão da validade de um acto da União antes de o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidir sobre a conformidade desse acto com a Convenção.



Luxemburgo, 5 de Maio de 2010.