



**Document de reflecție al Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la anumite
aspecte ale aderării Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea
drepturilor omului și a libertăților fundamentale**

1 Programul de la Stockholm, adoptat de Consiliul European la 11 decembrie 2009, prevede că Uniunea Europeană va adera „rapid” la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „Convenția”). În temeiul acestui program, Comisia Europeană a prezentat recent un proiect de decizie a Consiliului Uniunii Europene de autorizare a Comisiei să negocieze acordul de aderare a Uniunii la Convenție. În prezent, acest proiect face obiectul unei analize aprofundate din partea organelor competente ale Consiliului¹. Preocupată fiind să contribuie la eforturile făcute pentru a finaliza cu succes proiectul de aderare, care ridică probleme juridice destul de complexe, Curtea de Justiție prezintă următoarele reflecții referitoare la un aspect particular legat de modul de funcționare a sistemului jurisdicțional al Uniunii.

I.

2 Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, reprezintă o etapă majoră în evoluția protecției drepturilor fundamentale în Europa. Pe de o parte, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene beneficiază acum de statutul de act obligatoriu din punct de vedere juridic, astfel încât Curtea de Justiție și instanțele naționale dispun de un text care are vocația de a constitui fundamentul principal pentru a-și duce la îndeplinire sarcina de a asigura respectarea drepturilor fundamentale în interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii. Pe de altă parte, Tratatul de la Lisabona prevede că Uniunea aderă la Convenție. Protecția drepturilor fundamentale la nivelul

¹ Etapele anterioare sunt evidențiate în nota președinției adresate Coreper-ului/Consiliului, [doc. 6582/10](#), din 17 februarie 2010, „Aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.



Uniunii, ale cărei prime temelii jurisprudențiale au fost puse acum mai bine de 40 de ani², este reafirmată și consolidată prin stabilirea acestui cadru juridic.

3 În acest sens, în ceea ce privește în special Convenția, instituțiile și organele Uniunii încearcă de mult timp să asigure, sub controlul Curții de Justiție, respectarea drepturilor omului, astfel cum sunt garantate de Convenție, chiar și în absența unei obligații expres prevăzute în acest scop. Astfel cum stă dovadă jurisprudența sa, Curtea de Justiție aplică în mod constant Convenția și se referă în acest context, din ce în ce mai precis în ultimii ani, la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Această împrejurare a determinat această din urmă curte să recunoască, ca urmare a existenței unei protecții echivalente a drepturilor omului în dreptul Uniunii, o prezumție de conformitate cu Convenția în anumite împrejurări (jurisprudența *Bosphorus*)³.

II.

4 Aderarea Uniunii, în calitate de organizație de integrare regională, este supusă îndeplinirii unor condiții speciale diferite de cele prevăzute pentru cazul aderării unui stat. Astfel, în conformitate cu articolul 6 TUE, „competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare”⁴, iar potrivit protocolului anexat la tratat, care are, prin urmare, aceeași valoare juridică precum tratatul, acordul privind aderarea „trebuie să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii”⁵.

5 Printre caracteristicile specifice ale Uniunii și ale ordinii juridice a acesteia se numără aceea potrivit căreia, ca regulă generală, acțiunea Uniunii nu produce efecte în

² Hotărârea Curții de Justiție din 12 novembre 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. 1969, p. 419.

³ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda* [GC], nr. 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Articolul 6 alineatul (2) TUE.

⁵ Articolul 1 din Protocolul (nr. 8) cu privire la articolul 6 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la aderarea uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumit în continuare „Protocolul nr. 8”).



privința particularilor decât prin intermediul unor măsuri naționale de punere în aplicare. Astfel, pentru obținerea protecției drepturilor lor fundamentale față de acțiunea Uniunii, particularii trebuie să se adreseze, în mod normal, instanțelor naționale și, în special, instanțelor statelor membre. Dacă într-un caz concret un particular nu este satisfăcut de protecția care i-a fost acordată la nivel național, el poate să formuleze, după epuizarea căilor de recurs interne, o acțiune împotriva statului membru respectiv la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În acest mod, particularii pot contesta în mod indirect acțiunea Uniunii, prin contestarea măsurilor naționale de punere a acestora în aplicare.

6 În perspectiva aderării Uniunii la Convenție, această caracteristică specifică a sistemului jurisdicțional al Uniunii trebuie să fie analizată în contextul principiilor care reglementează funcționarea mecanismelor de control prevăzute de Convenție, în special principiul subsidiarității. Potrivit acestui principiu, statele membre care au ratificat Convenția au obligația de a garanta respectarea la nivel național a drepturilor consacrate prin aceasta, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului are sarcina de a verifica dacă aceste state și-au respectat efectiv angajamentele. Prin urmare, sarcina de preveni, de a examina și de a sancționa încălcările Convenției incumbă în primul rând acestor state⁶.

7 În temeiul acestui principiu al subsidiarității și în vederea garantării punerii lui în aplicare în cadrul pregătirii aderării, Uniunea este chemată să verifice dacă, în domeniul său de acțiune susceptibil să facă obiectul unei cereri în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, controlul extern efectuat de organele Convenției poate fi precedat de un control intern efectiv de către instanțele statelor membre și/sau de către instanțele Uniunii.

⁶ A se vedea Memorandumul președintelui Curții Europene a Drepturilor Omului către state în perspectiva Conferinței de la Interlaken [conferință referitoare la viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului organizată la Interlaken în februarie 2010], din 3 iulie 2009, p. 4, disponibil pe pagina de internet a Curții Europene a Drepturilor Omului.



III.

8 În cadrul sistemului jurisdicțional al Uniunii, astfel cum este stabilit prin tratate, Curtea de Justiție are misiunea de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea acestora⁷, Curtea de Justiție fiind singura competentă, în temeiul funcției sale de control al legalității actelor instituțiilor, să declare, dacă este cazul, că un act al Uniunii nu este valid. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, orice instanță națională are competența de a examina validitatea unui act adoptat de organele Uniunii, însă instanțele naționale, indiferent dacă deciziile pe care le pronunță sunt sau nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, nu au competența de a constata lipsa de validitate a unor asemenea acte. Pentru a garanta uniformitatea în aplicarea dreptului Uniunii și pentru a asigura o necesară coerență a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii, Curtea de Justiție este, așadar, singura care are sarcina de a constata, dacă este cazul, lipsa de validitate a unui act al Uniunii⁸. Această prerogativă face parte integrantă din competențele Curții de Justiție și, prin urmare, din „atribuțiile” instituțiilor Uniunii cărora, în conformitate cu Protocolul nr. 8, aderarea nu trebuie să aducă atingere⁹.

9 În vederea garantării acestei caracteristici a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii, este necesar să se evite posibilitatea sesizării Curții Europene a Drepturilor Omului pentru a se pronunța asupra conformității cu Convenția a unui act al Uniunii fără ca, în prealabil, Curtea de Justiție să fi putut să se pronunțe definitiv în această privință.

IV.

10 În ceea ce privește, în special, procedura trimiterii preliminare, astfel cum este prevăzută la articolul 267 TFUE, este util să se amintească în acest context că modul în care funcționează aceasta, ca urmare a naturii sale descentralizate care presupune că

⁷ Articolul 19 alineatul (1) primul paragraf TUE.

⁸ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 octombrie 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. 1987, p. 4199.

⁹ Articolul 2 prima teză din Protocolul nr. 8.



instanțele naționale sunt instanțe de drept comun al dreptului Uniunii, a dat rezultate foarte satisfăcătoare de mai bine de o jumătate de secol, chiar și acum când Uniunea este compusă din 27 state membre. Cu toate acestea, nu este sigur că Curtea de Justiție este sesizată cu o trimitere preliminară în toate cazurile în care s-ar pune în discuție conformitatea unei acțiuni a Uniunii cu drepturile fundamentale. Astfel, deși este adevărat că instanțele naționale pot, iar unele dintre ele trebuie, să sesizeze Curtea de Justiție cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru ca aceasta din urmă să se pronunțe asupra interpretării și, dacă este cazul, asupra validității acțiunii Uniunii, părțile nu au nicio putere în ceea ce privește declanșarea acestei proceduri. În plus, ar fi dificil ca această procedură să fie considerată cale de atac a cărei folosire ar constitui măsura prealabilă care trebuie luată înainte de orice sesizare a Curții Europene a Drepturilor Omului în temeiul regulii epuizării căilor de recurs interne.

11 Este adevărat, desigur, că sistemul creat de Convenție nu stabilește drept condiție de admisibilitate a unei acțiuni în fața Curții Europene a Drepturilor Omului ca, în toate cazurile, o instanță supremă să fi fost sesizată în prealabil pentru a se pronunța cu privire la pretinsa încălcare a drepturilor fundamentale prin actul în cauză. Cu toate acestea, în ipoteza evocată mai sus, miza este reprezentată nu de implicarea Curții de Justiție în calitate de instanță supremă a Uniunii, ci de modul de a concepe sistemul jurisdicțional al Uniunii în așa fel încât, atunci când un act al Uniunii este contestat, o instanță a Uniunii să poată fi sesizată pentru a efectua un control intern înainte de intervenția unui control extern.

V.

12 În consecință, pentru a se respecta principiul subsidiarității inerent Convenției și pentru a asigura, în același timp, buna funcționare a sistemului jurisdicțional al Uniunii, este important să existe un mecanism susceptibil să garanteze posibilitatea sesizării efective a Curții de Justiție cu privire la validitatea unui act al Uniunii înainte ca Curtea



Europeană a Drepturilor Omului să se pronunțe asupra conformității acelui act cu Convenția.

Luxemburg, 5 mai 2010.