



Bruxelas, 16 de junho de 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO ¹

de:	Serviço Jurídico
para:	Grupo dos Direitos Fundamentais, dos Direitos dos Cidadãos e da Livre Circulação de Pessoas (FREMP)
Assunto:	Adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) – Declaração interpretativa relativa ao artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, do TUE e ao artigo 275.º, primeiro parágrafo, do TFUE (competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC) – Compatibilidade com os Tratados

I. INTRODUÇÃO

1. Durante as reuniões do Grupo dos Direitos Fundamentais, dos Direitos dos Cidadãos e da Livre Circulação de Pessoas (Grupo FREMP) de 9 de fevereiro, 26 de fevereiro, 18 de março, 6 de abril e 28 de abril de 2022, as delegações debateram a abordagem a adotar nas negociações de adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em relação ao chamado "Cabaz 4". Tal diz respeito à articulação entre a competência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça) no domínio da política externa e de segurança comum (PESC).

¹ O presente documento contém aconselhamento jurídico protegido nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e não facultado ao público pelo Conselho da União Europeia. O Conselho reserva-se a faculdade de exercer todos os seus direitos em caso de publicação não autorizada.

2. Durante essas reuniões, as delegações manifestaram o desejo de aprofundar esses debates com base num projeto de texto de declaração interpretativa relativa à competência do Tribunal de Justiça no domínio da PESC. Em 18 de maio de 2022, a Comissão apresentou um documento oficioso sobre esse projeto de texto, em consulta com a Presidência².
3. Numa reunião conjunta do Grupo FREMP e do Grupo dos Conselheiros das Relações Externas (Grupo RELEX), em 23 de maio de 2022, os grupos solicitaram o parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre a compatibilidade dessa declaração interpretativa com os Tratados, sobre o impacto dessa declaração na competência do Tribunal de Justiça e sobre o procedimento a seguir, caso os Estados-Membros decidam adotar essa declaração.
4. Antes de apresentar a análise jurídica das questões acima referidas, e a fim de compreender o contexto em que intervém essa declaração, o presente parecer apresenta um breve resumo do contexto do processo de adesão, em especial no que diz respeito ao "Cabaz 4".

II. CONTEXTO DO PROCESSO DE ADESÃO

5. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do TUE, "a União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados."
6. Com base nesta disposição e na sequência da recomendação da Comissão de 17 de março de 2010, o Conselho adotou, em 4 de junho de 2010, uma decisão que autorizou a abertura das negociações relativas ao Acordo de Adesão e designou a Comissão como negociador (ST 10817/10). Em 5 de abril de 2013, as negociações conduziram a um acordo ao nível dos negociadores sobre os Projetos de Instrumentos de Adesão. Em seguida, a Comissão apresentou um pedido de parecer do Tribunal de Justiça, com base no artigo 218.º, n.º 11, do TFUE, sobre a compatibilidade do projeto de acordo com os Tratados.

² WK 7238/2022

7. No Parecer 2/13 (*Adesão da União Europeia à CEDH*), de 18 de dezembro de 2014³, o Tribunal de Justiça identificou vários aspetos do acordo projetado que considerava incompatíveis com o direito primário da União. Um desses aspetos está relacionado com as características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional em matéria de PESC.
8. A este respeito, o Tribunal de Justiça, primeiro, declarou que ainda não teve oportunidade de precisar o alcance das restrições da sua competência resultantes, em matéria de PESC, do artigo 24.º, n.º 1, do TUE e do artigo 275.º do TFUE. Em segundo lugar, entendeu que, em resultado da adesão conforme prevista no Acordo Projetado, o TEDH ficaria habilitado a pronunciar-se sobre a conformidade com a CEDH de determinados atos, ações ou omissões no âmbito da PESC, designadamente, daqueles cuja legalidade em relação aos direitos fundamentais o Tribunal de Justiça não tem competência para fiscalizar. Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça referiu que já tinha tido ocasião de declarar que a competência para efetuar a fiscalização jurisdicional de atos, ações ou omissões da União, incluindo em relação aos direitos fundamentais, não pode ser atribuída exclusivamente a um órgão jurisdicional internacional que se situe fora do quadro institucional e jurisdicional da União. O Tribunal de Justiça concluiu, portanto, que o acordo projetado não tinha em conta as características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional dos atos, ações ou omissões por parte da UE em matéria de PESC.

³ Parecer 2/13 (*Adesão da União Europeia à CEDH*), de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454. Ver nota informativa do Serviço Jurídico do Conselho – ST 5227/15.

9. Em 7 de outubro de 2019, o Conselho adotou diretrizes de negociação complementares (ST 12585/19) tendo em vista o reatamento das negociações. As negociações foram efetivamente retomadas em junho de 2020 e o presidente do grupo "47 +1" (que, desde então, passou a ser o grupo "46 +1"), responsável pelas negociações, elaborou um documento de orientação⁴ que estruturou as questões identificadas no Parecer 2/13 em grupos, ou "cabazes". A questão dos atos da UE no domínio da PESC foi colocada no "Cabaz 4". Durante as sete rondas de negociações, as partes conseguiram chegar a um acordo provisório sobre o "Cabaz 1" (mecanismos específicos à UE no processo perante o TEDH) e o "Cabaz 3" (princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros da UE). Os negociadores estão dispostos a fazer progressos relativamente ao "Cabaz 2" (funcionamento das petições entre as Partes e pedidos de parecer consultivo ao abrigo do Protocolo n.º 16). Em contrapartida, não se registaram progressos concretos no que diz respeito ao "Cabaz 4"⁵.
10. Nas diretrizes de negociação complementares, a abordagem escolhida para responder aos desafios do "Cabaz 4" foi a do chamado "mecanismo de retribuição", tal como proposto pela Comissão. Em substância, segundo esse mecanismo, os atos individuais da PESC seriam "retribuídos" a um ou mais Estados-Membros para efeitos do TEDH, com base em critérios *ex ante*. Os órgãos jurisdicionais nacionais desse ou desses Estados-Membros seriam responsáveis pela apreciação dos processos intentados por pessoas singulares que aleguem que os seus direitos fundamentais foram violados e, por conseguinte, seriam igualmente responsáveis pela fiscalização e, se necessário, pela anulação de atos da UE no domínio da PESC, caso considerassem a sua incompatibilidade com o direito hierarquicamente superior da União. Esse Estado-Membro assumiria igualmente, ao abrigo da CEDH, a responsabilidade internacional pelo ato individual em causa no domínio da PESC.

⁴ "Documento do presidente para estruturar os debates da sexta reunião do grupo de negociação (47+1) *ad hoc* do CDDH sobre a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos", documento 47+1(2020)2 de 31 de agosto de 2020.

⁵ O grupo "46+1" está ciente de que a UE está a ponderar a melhor forma de abordar o "Cabaz 4". Além disso, a Turquia apresentou propostas de alteração dos instrumentos de adesão que não estão relacionadas com o Parecer 2/13 (por exemplo, sobre as regras de votação quando o Comité de Ministros supervisionou a execução dos acordãos).

11. No entanto, os debates realizados no Grupo FREMP no primeiro trimestre de 2022 revelaram que um tal mecanismo descentralizado de controlo dos atos jurídicos da UE pelos órgãos jurisdicionais nacionais colocaria dificuldades jurídicas de princípio em termos da arquitetura judicial da União. Além disso, várias delegações evocaram dificuldades práticas e jurídicas no direito nacional com uma solução desse tipo. Por último, foram expressas dúvidas no grupo "46 +1", quando lhe foi apresentado um esboço do mecanismo de reatribuição. Por conseguinte, o Grupo FREMP começou a estudar possíveis soluções alternativas.
12. Entre essas soluções, a que se revelou como a mais promissora consiste em abordar a questão através de uma declaração interpretativa intergovernamental cujo objetivo e finalidade consistiriam em conciliar a tensão entre, por um lado, a obrigação de aderir à CEDH prevista no artigo 6.º, n.º 2, do TUE e, por outro, as regras e procedimentos específicos da PESC, em especial no que diz respeito à fiscalização jurisdicional pelo Tribunal de Justiça, conforme previsto no artigo 24.º, n.º 1, do TUE e no artigo 275.º do TFUE.
13. Foi solicitado ao Serviço Jurídico do Conselho que examinasse se essa declaração interpretativa é compatível com os Tratados, qual seria o seu impacto na competência do Tribunal de Justiça e que procedimento poderia ser seguido caso os Estados-Membros decidissem chegar a acordo sobre uma tal declaração.

III. ANÁLISE JURÍDICA

14. Para responder a estas questões, o presente parecer começará por examinar se uma declaração pode ser utilizada como instrumento neste contexto (A) e, em seguida, analisará o conteúdo da declaração à luz dos Tratados (B).

A. O projeto de declaração enquanto instrumento jurídico

15. Quanto à sua forma, a declaração interpretativa prevista pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros, à semelhança das declarações acordadas no âmbito das conferências intergovernamentais, é um instrumento de direito internacional através do qual chegam a acordo sobre a forma como entendem determinadas disposições dos Tratados de que todos são signatários e a que todos estão vinculados.

16. Um acordo sobre este tipo de declaração é uma prerrogativa reconhecida pelo direito internacional aos signatários de tratados internacionais, nomeadamente pelo artigo 31.º, n.º 3, alínea a), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, segundo o qual o acordo posterior entre as Partes sobre a interpretação de um tratado anterior faz parte do contexto a ter em conta na interpretação desse tratado. Em última análise, dadas as características específicas e únicas da ordem jurídica da União, caberá, em todo o caso, ao Tribunal de Justiça determinar se se deve ou não ter em conta a declaração e definir o significado que lhe deve ser atribuído, tendo em conta o facto de que esta seria aprovada pelos autores dos Tratados. A este respeito, pode observar-se que o Tribunal de Justiça já aceitou ter em consideração outras declarações como instrumentos de interpretação dos Tratados da UE⁶, embora tenha confirmado que não é competente para fiscalizar a legalidade dessas declarações⁷.

⁶ Acórdão de 2 de março de 2010 no processo C-135/08, *Rottmann* (EU:C:2010:104, n.º 40).

⁷ Acórdão de 16 de junho de 2021, *Sharpston/Council*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, n.º 45.

17. Importa sublinhar que só se pode recorrer a uma tal declaração interpretativa sem circunstâncias muito específicas, como *ultima ratio*. No caso em apreço, poder-se-ia ponderar uma tal declaração, uma vez que não provocaria uma alteração dos Tratados nem contornaria os procedimentos previstos para os alterar, limitando-se a conciliar e clarificar a interação entre duas disposições existentes dos Tratados, a fim de assegurar que ambas mantêm o seu efeito útil – inclusive no que diz respeito à obrigação de aderir à CEDH – sem introduzir novos elementos que ainda não estejam presentes nos Tratados. Por outras palavras, seria plenamente compatível com a letra e o espírito dos Tratados.
18. É importante assinalar que o instrumento da declaração faria parte do pacote político que acompanha a decisão do Conselho relativa à celebração do acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, decisão essa que só "*entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais*" (artigo 218.º, n.º 8, do TFUE). Este requisito processual especial demonstra a especial importância que os autores dos Tratados atribuem a essa decisão do Conselho. A este respeito, para refletir a relação entre a declaração interpretativa e a decisão do Conselho relativa à celebração do acordo poder-se-ia fazer uma referência à declaração na decisão do Conselho⁸.
19. No que diz respeito ao calendário para a aprovação de uma tal declaração, esta teria de ser aprovada até estarem concluídas as negociações em Estrasburgo e o texto aprovado a nível técnico. Com efeito, os Governos dos Estados-Membros teriam de ter exprimido a sua interpretação, concordando previamente com a declaração. Além disso, havendo acordo sobre a declaração numa fase anterior permitirá ao Tribunal de Justiça, se for caso disso, tomá-la já em consideração quando se pronunciar sobre um parecer sobre o projeto de acordo, se for chamado a pronunciar-se nos termos do artigo 218.º, n.º 11, como é muito provável.

⁸ No entanto, tal não implicaria que o Tribunal de Justiça dispusesse de competência sobre a declaração em si. Ver nota de rodapé n.º 5.

20. Quanto ao procedimento de aprovação, a declaração seria de natureza intergovernamental e teria de ser aprovada pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros. Tal poderá ser feito, por exemplo, à margem de uma reunião do Coreper.
21. Em conclusão, poder-se-ia ponderar uma declaração enquanto instrumento para ajudar a resolver as questões do "Cabaz 4" de forma interna – por conseguinte, sem exigir negociações em Estrasburgo com os outros membros do Conselho da Europa.

B. Conteúdo do projeto de declaração

22. Quanto ao seu conteúdo, resulta da sua redação que o projeto de declaração interpretativa visa conciliar o artigo 6.º, n.º 2, do TUE com o artigo 24.º, n.º 1, do TUE e com o artigo 275.º, primeiro parágrafo, do TFUE, a fim de promover e preservar o efeito útil de todas essas disposições, conciliando simultaneamente qualquer tensão entre elas.
23. Mais especificamente, o n.º 1 recorda que, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do TUE, a UE tem a obrigação jurídica de aderir à CEDH. O n.º 2 é uma citação do Parecer 2/13 (n.º 256), em que o Tribunal de Justiça declara que a adesão à CEDH só é possível se a competência para efetuar a fiscalização jurisdicional dos atos, ações ou omissões da União Europeia, à luz dos direitos fundamentais, não for atribuída exclusivamente ao TEDH. O n.º 3 é uma citação do Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 66), no qual o Tribunal de Justiça recordou a sua jurisprudência constante segundo a qual os Tratados instituíram um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União Europeia baseado tanto nos Tratados como na Carta dos Direitos Fundamentais e confiou essa fiscalização ao juiz da União Europeia.

24. Esses três números estabelecem assim a primeira parte da equação, a saber, a obrigação de adesão – que não exige que seja "acionada" qualquer alteração do Tratado e que é vinculativa para a União – e a condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça para essa adesão.
25. O n.º 4 cita o artigo 24.º, n.º 1, do TUE e o artigo 275.º do TFUE, nos termos dos quais a PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos e o Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à PESC nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições, exceto para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre a legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. O n.º 5 é uma citação do Acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70), reiterado em acórdãos posteriores⁹, em que o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE, e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, do TFUE, introduzem uma derrogação à regra da competência geral que o artigo 19.º do TUE confere ao Tribunal de Justiça para assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados, pelo que devem ser interpretados restritivamente.
26. Estes dois números enunciam assim a segunda parte da equação, a saber, que a PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos e que a competência do Tribunal de Justiça é muito limitada, uma derrogação que, no entanto, deve ser interpretada restritivamente.

⁹ Ver, por exemplo, acórdão de 19 de julho de 2016, *H/Conselho e Outros*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 40 e jurisprudência citada.

27. O n.º 6 trata estas duas partes da equação em conjunto e é este número que exprime a interpretação dos Estados-Membros a este respeito:
- estabelece que é necessário assegurar a coerência entre as exigências do artigo 6.º, n.º 2, do TUE, do artigo 19.º, do TUE e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por um lado, e as derrogações previstas no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, do TUE e no artigo 275.º, primeiro parágrafo, do TFUE, por outro;
 - conclui que, para garantir esta coerência, os Tratados devem ser interpretados no sentido de que conferem ao Tribunal de Justiça competência em matéria e estritamente dentro dos limites de ações intentadas pelos requerentes que aleguem ser vítimas de violações dos direitos fundamentais causadas por atos, ações ou omissões da União Europeia que, na sequência da adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, seriam suscetíveis de fiscalização jurisdicional pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (paralelismo estrito entre as competências dos dois órgãos jurisdicionais).
28. A declaração limita-se, assim, a refletir uma interpretação acordada, que a introdução do artigo 6.º, n.º 2, do TUE pelo Tratado de Lisboa tornou necessária, e não iria ao arrepio dos Tratados nem os alteraria.
29. A declaração responde assim às preocupações expressas pelo Tribunal de Justiça no Parecer 2/13. Com efeito, nesse parecer, o Tribunal de Justiça observou que, *"no [então] estado atual do direito da União, alguns atos adotados no âmbito da PESC escapam à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça. Tal situação é inerente à estrutura das competências do Tribunal de Justiça nos termos dos Tratados e, como tal, só pode ser justificada à luz do direito da União. (...) em resultado da adesão conforme prevista no Acordo Projetado, o TEDH ficaria habilitado a pronunciar-se sobre a conformidade com a CEDH de determinados atos, ações ou omissões no âmbito da PESC, designadamente, daqueles cuja legalidade em relação aos direitos fundamentais o Tribunal de Justiça não tem competência para fiscalizar."*¹⁰

¹⁰ N.ºs 252 a 254.

30. Quanto ao efeito de uma tal declaração, por um lado, não se pode excluir que o Tribunal de Justiça faça uma leitura literal do artigo 24.º, n.º 1, do TUE e do artigo 275.º, do TFUE, e possa decidir que essa declaração é insuficiente para permitir a adesão da União à CEDH.
31. Por outro lado, desde o parecer 2/13, o Tribunal de Justiça já interpretou a sua competência de forma mais ampla do que a formulação literal dessas disposições. Com efeito, tal como consta de uma nota informativa completa do Serviço Jurídico do Conselho (ST 9498/21), desde esse parecer, em todos os processos posteriores que lhe foram submetidos até à data relativamente a atos no âmbito da PESC, o Tribunal de Justiça decidiu que dispunha de competência, mesmo que tenha sido sempre por razões específicas¹¹.
32. Neste contexto, a declaração interpretativa basear-se-ia na razão de ser dessas disposições e numa leitura sistemática das disposições dos Tratados sobre a sua própria competência, que o Tribunal de Justiça seguiu na sua jurisprudência desde o Parecer 2/13. A este respeito, a declaração evitaria uma situação curiosa, em que a obrigação clara de adesão à CEDH, prevista no artigo 6.º, n.º 2, do TUE, ficaria desprovida de qualquer efeito útil. Resolveria, assim, o que, de outro modo, seria uma tensão inerente nos Tratados, clarificando ao mesmo tempo que a competência do Tribunal de Justiça no âmbito da PESC se limita aos processos que seriam admissíveis perante o TEDH.

¹¹ O exemplo mais flagrante é o Acórdão de 25 de junho de 2020, *SatCen/KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, n.ºs 83 a 85), no qual o Tribunal de Justiça declara que, uma vez que o Estatuto do Pessoal do Centro de Satélites da UE exclui a fiscalização jurisdicional tanto pelos órgãos jurisdicionais nacionais como pelo juiz da União, "*uma renúncia pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral ao exercício das competências que lhes são conferidas pelos artigos 263.º e 268.º TFUE [respetivamente, recurso de anulação e ação de indemnização] teria como consequência (...) subtrair essas decisões a qualquer fiscalização jurisdicional, quer esta seja efetuada pelo juiz da União quer pelos órgãos jurisdicionais nacionais, sem que essa renúncia seja justificada pela preocupação de respeitar a repartição de competências entre o juiz da União e os órgãos jurisdicionais nacionais pretendida pelo Tratado FUE. Ora, nessas condições, incumbe ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal Geral exercer as competências que lhes são conferidas pelo Tratado FUE, com o objetivo de garantir a existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva (...)*". O Tribunal Geral adotou uma abordagem mais restritiva no seu Despacho de 10 de novembro de 2021, KS e KD/Conselho e outros (T-771/20), atualmente objeto de recurso pendente no Tribunal de Justiça nos processos C-29/22 P e C-44/22 P, ver nota de rodapé 4 supra.

33. No que diz respeito ao impacto da declaração sobre a competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC, tal como está redigida, a declaração deixaria claro que os Tratados atribuem competência ao Tribunal de Justiça no caso muito limitado e específico de ações intentadas por requerentes que aleguem ser vítimas de violações dos direitos fundamentais causadas por atos, ações ou omissões da União Europeia que, na sequência da adesão da União à CEDH, seriam passíveis de fiscalização jurisdicional pelo TEDH.
34. Por conseguinte, os Tratados, tal como interpretados por essa declaração, permitiriam que os requerentes com legitimidade para intentar uma ação no TEDH intentassem uma ação no Tribunal Geral com base no artigo 263.º do TFUE (recurso de anulação) ou no artigo 268.º do TFUE (ação de indemnização) e interpusessem depois recurso junto do Tribunal de Justiça. Uma vez que o texto se refere à "*competência em matéria de ações intentadas pelos requerentes (...)*" (sublinhado nosso), os Tratados, tal como interpretados pela declaração, permitiriam igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais que fiscalizam os atos dos Estados-Membros que aplicam as disposições da PESC introduzir reenvios prejudiciais no Tribunal de Justiça (artigo 267.º do TFUE).
35. Os requerentes em causa limitar-se-iam aos requerentes com legitimidade para intentar uma ação no TEDH. Tal deve-se ao facto de os Tratados, tal como clarificado no projeto de declaração, só atribuírem essa competência ao Tribunal de Justiça na medida do necessário para a aplicação do artigo 6.º, n.º 2, do TUE, ou seja, a fim de assegurar que o Tribunal de Justiça tem a possibilidade de exercer uma fiscalização jurisdicional de atos, ações ou omissões da União Europeia, à luz dos direitos fundamentais, antes de o TEDH proceder à sua fiscalização. A competência relativa a processos intentados por requerentes que não tivessem legitimidade para agir no TEDH não seria necessária e, por conseguinte, não seria abrangida pelos Tratados, tal como interpretados pela declaração.

36. De acordo com a jurisprudência do TEDH, apenas as pessoas singulares e coletivas que sejam "organizações não- governamentais" na aceção do artigo 34.º da Convenção têm legitimidade para agir perante o TEDH. As "organizações governamentais" são os órgãos centrais de Estados terceiros, mas também as autoridades descentralizadas que exercem "funções públicas", ou seja, que participam no exercício de poderes públicos ou que gerem um serviço público sob controlo governamental¹². Além disso, o TEDH tem defendido reiteradamente que a CEDH não prevê a instituição de uma *actio popularis*, mas apenas permite a legitimidade para agir às "vítimas", o que aponta para a pessoa ou as pessoas direta ou indiretamente afetadas por uma alegada violação¹³.
37. Se for considerado adequado, o texto do projeto de declaração poderá ser alterado a fim de estabelecer uma relação explícita entre a admissibilidade perante o Tribunal de Justiça e a admissibilidade perante o TEDH¹⁴.
38. Além disso, uma vez que a declaração não alteraria nem pode alterar os Tratados, aplicar-se-iam aos requerentes as regras de admissibilidade estabelecidas no artigo 263.º do TFUE, nomeadamente o requisito de a questão lhes dizer direta e individualmente respeito. Do mesmo modo, para as ações de indemnização ao abrigo do artigo 268.º do TFUE, presumir-se-ia que o Tribunal de Justiça aplicaria a sua jurisprudência comum para determinar se um ato pode conduzir à concessão de uma indemnização, nomeadamente a exigência de uma "violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que proteja os particulares" no caso de atos discricionários.
39. Também aqui, o texto do projeto de declaração poderia ser alterado para indicar explicitamente este facto¹⁵.

¹² Ver Registo do TEDH, Guia prático sobre a admissibilidade, 30 de abril de 2022, n.ºs 9 a 16, disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_POR.pdf.

¹³ Ver Registo do TEDH, Guia prático sobre a admissibilidade, 30 de abril de 2022, n.ºs 9 a 16, disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_POR.pdf.

¹⁴ Uma solução possível poderia consistir em acrescentar, a seguir a "requerentes", a expressão "que tenham legitimidade para agir perante o TEDH".

¹⁵ Uma solução possível poderia ser o aditamento de "em conformidade com as regras dos Tratados" a seguir a "intentadas".

IV. CONCLUSÃO

40. À luz do que precede, o Serviço Jurídico do Conselho entende que:

- a) uma declaração interpretativa é um instrumento que poderá ser considerado no caso em apreço, à luz das circunstâncias muito específicas, a fim de conciliar e clarificar a interação entre duas disposições existentes dos Tratados, evitando assim que a obrigação estabelecida no artigo 6.º, n.º 2, do TUE seja desprovida de qualquer efeito útil;
- b) uma tal declaração deverá ser aprovada até estarem concluídas as negociações em Estrasburgo e o texto aprovado a nível técnico. Tal pode ser feito à margem de uma reunião do Coreper;
- c) no que diz respeito ao conteúdo do projeto de declaração, esclareceria que os Tratados na sua versão atual, à luz da jurisprudência existente do Tribunal de Justiça, conferem competência ao Tribunal de Justiça, em matéria de PESC, no caso muito limitado e específico de ações intentadas por recorrentes que aleguem ser vítimas de violações dos direitos fundamentais causadas por atos, ações ou omissões da União Europeia e que têm legitimidade para intentar uma ação no TEDH.