



Bruxelles, 16 iunie 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Destinatar:	Grupul de lucru pentru drepturi fundamentale, drepturile cetățenilor și libera circulație a persoanelor (FREMP)
Subiect:	Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) – Declarație interpretativă privind articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză din TUE și articolul 275 primul paragraf din TFUE (competența Curții de Justiție în materie de PESC) – Compatibilitatea cu tratatele

I. INTRODUCERE

- În cadrul reuniunilor Grupului de lucru pentru drepturi fundamentale, drepturile cetățenilor și libera circulație a persoanelor (FREMP) din 9 februarie, 26 februarie, 18 martie, 6 aprilie și 28 aprilie 2022, delegațiile au discutat despre abordarea care trebuie adoptată în cadrul negocierilor privind aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) în legătură cu așa-numita „categorie 4”. Este vorba despre legătura dintre competența Curții Europene a Drepturilor Omului și cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene (Curtea de Justiție) în domeniul politicii externe și de securitate comune (PESC).

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

2. În cursul respectivelor reuniuni, delegațiile și-au exprimat dorința de a aprofunda aceste discuții pe baza unui proiect de text pentru o declarație interpretativă privind competența Curții de Justiție în domeniul PESC. La 18 mai 2022, Comisia a prezentat un document neoficial cu privire la un astfel de proiect de text, în consultare cu președinția².
3. În cadrul unei reuniuni comune a FREMP și a Grupului de lucru al consilierilor pentru relații externe (RELEX), derulată la 23 mai 2022, grupurile de lucru au solicitat avizul Serviciului juridic al Consiliului cu privire la compatibilitatea unei astfel de declarații interpretative cu tratatele, impactul unei astfel de declarații asupra competenței Curții de Justiție și procedura care ar putea fi urmată în cazul în care statele membre decid să adopte o astfel de declarație.
4. Înainte de a prezenta analiza juridică a aspectelor menționate mai sus și pentru a înțelege contextul în care intervine această declarație, prezentul aviz expune un rezumat sumar al contextului procesului de aderare, în special în ceea ce privește categoria 4.

II. CONTEXTUL PROCESULUI DE ADERARE

5. În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din TUE, „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.”
6. Pe baza acestei dispoziții și ca urmare a recomandării Comisiei din 17 martie 2010, Consiliul a adoptat, la 4 iunie 2010, o decizie de autorizare a deschiderii negocierilor referitoare la acordul de aderare și a desemnat Comisia în calitate de negociator (ST 10817/10). La 5 aprilie 2013, negocierile au condus la un acord între negociatori cu privire la proiectele de instrumente de aderare. Ulterior, Comisia a transmis o cerere de aviz al Curții de Justiție în temeiul articolului 218 alineatul (11) din TFUE cu privire la compatibilitatea proiectului de acord cu tratatele.

² WK 7238/2022.

7. În avizul care a rezultat, 2/13 (*Aderarea Uniunii Europene la CEDO*³) din 18 decembrie 2014, Curtea de Justiție a identificat mai multe aspecte ale acordului preconizat pe care le-a considerat incompatibile cu dreptul primar al UE. Unul dintre aceste aspecte se referă la caracteristicile specifice ale dreptului UE referitoare la controlul jurisdicțional în materie de PESC.
8. În această privință, Curtea de Justiție a afirmat în primul rând că nu a avut încă ocazia să precizeze întinderea limitărilor competenței sale care rezultă, în materie de PESC, din articolul 24 alineatul (1) din TUE și din articolul 275 din TFUE. În al doilea rând, a susținut că, ca urmare a aderării, astfel cum este prevăzută de acordul preconizat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi abilitată să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu CEDO a anumitor acte, acțiuni sau omisiuni intervenite în cadrul PESC și în special a celor în privința cărora Curtea de Justiție nu este competentă să își exercite controlul de legalitate în raport cu drepturile fundamentale. În al treilea rând, Curtea a remarcat că a avut deja ocazia să constate că competența de a efectua un control jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor UE, inclusiv în raport cu drepturile fundamentale, nu poate fi conferită exclusiv unei instanțe internaționale care se situează în afara cadrului instituțional și jurisdicțional al UE. Curtea de Justiție a concluzionat astfel că acordul preconizat nu ține seama de caracteristicile specifice ale dreptului UE în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor UE în materie de PESC.

³ Avizul 2/13 (*Aderarea Uniunii Europene la CEDO*) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454. A se vedea nota de informare din partea Serviciului juridic al Consiliului – ST 5227/15.

9. La 7 octombrie 2019, Consiliul a adoptat directive de negociere suplimentare (ST 12585/19) în vederea reluării negocierilor. Negocierile au fost reluate efectiv în iunie 2020, iar președintele Grupului „47+1” (care între timp a devenit Grupul „46+1”), responsabil de negocieri, a pregătit un document de orientare⁴ care structurează aspectele identificate în Avizul 2/13 în grupuri sau „categorii”. Chestiunea actelor UE din domeniul PESC a fost plasată în „categoria 4”. Pe parcursul celor șapte runde de negocieri, părțile au reușit să ajungă la un acord provizoriu privind „categoria 1” (mecanismele specifice UE ale procedurii în fața Curții Europene a Drepturilor Omului) și „categoria 3” (principiul încrederii reciproce între statele membre ale UE). Negociatorii se așteaptă să facă progrese în ceea ce privește „categoria 2” (operațiunile aferente cererilor între părți și trimiterile la un aviz consultativ în temeiul Protocolului 16). În schimb, până în prezent nu s-au înregistrat progrese concrete în ceea ce privește „categoria 4”⁵.
10. În directivele de negociere suplimentare, abordarea aleasă pentru a răspunde provocărilor din categoria 4 a fost cea a așa-numitului „mecanism de reatribuire”, astfel cum a fost propus de Comisie. În esență, potrivit acestui mecanism, actele individuale PESC ar fi „reatribuite” unuia sau mai multor state membre în ceea ce privește chestiunile care țin de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pe baza unor criterii *ex ante*. Instanțele naționale din statul (statele) membru (membre) respectiv(e) ar fi responsabile de judecarea cauzelor introduse de persoane care invocă încălcarea drepturilor lor fundamentale și, prin urmare, ar fi de asemenea responsabile de controlul și, dacă este necesar, de anularea actelor PESC ale UE în cazul în care consideră că acestea sunt incompatibile cu dreptul de rang superior al Uniunii. Statul membru în cauză ar fi de asemenea responsabil la nivel internațional, în temeiul CEDO, pentru actul PESC în cauză.

⁴ „Documentul președintelui privind structurarea discuțiilor cu ocazia celei de a șasea reuniuni a Grupului ad-hoc de negociere a aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului din cadrul CDDH (47+1)”, documentul 47+1(2020)2 din 31 august 2020.

⁵ Grupul „46 + 1” este la curent cu faptul că UE reflectează asupra celei mai bune abordări în ceea ce privește categoria 4. În plus, Turcia a făcut propuneri privind modificări ale instrumentelor de aderare care nu au legătură cu Avizul 2/13 (de exemplu, privind regulile de vot atunci când Comitetul de Miniștri a supravegheat executarea hotărârilor).

11. Cu toate acestea, din discuțiile din cadrul FREMP din primul trimestru al anului 2022 a reieșit că un astfel de mecanism descentralizat de control al actelor juridice ale UE de către instanțele naționale ar crea dificultăți juridice de principiu în ceea ce privește arhitectura judiciară a Uniunii. În plus, mai multe delegații au adus în discuție dificultățile de ordin practic și juridic pe care o astfel de soluție le-ar genera în dreptul național. În cele din urmă, au fost exprimate îndoieli în cadrul Grupului 46+1, când prezentarea a inclus și o descriere generală a mecanismului de reatribuire. Prin urmare, FREMP a inițiat explorarea unor posibile soluții alternative.
12. Printre aceste soluții, cea care pare cea mai promițătoare constă în abordarea chestiunii printr-o declarație interpretativă interguvernamentală, ale cărei obiectiv și finalitate ar fi atenuarea tensiunii dintre, pe de o parte, obligația de aderare la CEDO prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din TUE și, pe de altă parte, normele și procedurile specifice ale PESCE, în special în ceea ce privește controlul jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție, astfel cum este prevăzut la articolul 24 alineatul (1) din TUE și la articolul 275 din TFUE.
13. Serviciului juridic al Consiliului i s-a solicitat să examineze dacă o astfel de declarație interpretativă este compatibilă cu tratatele, ce impact ar avea asupra competenței Curții de Justiție și ce procedură ar putea fi urmată în cazul în care statele membre decid să convină asupra unei astfel de declarații.

III. ANALIZA JURIDICĂ

14. Pentru a răspunde la aceste întrebări, prezentul aviz va examina mai întâi dacă o declarație poate fi utilizată ca instrument în acest context (A), iar apoi va analiza fondul declarației în raport cu tratatele (B).

A. **Proiectul de declarație ca instrument juridic**

15. În ceea ce privește forma sa, preconizata declarație interpretativă a reprezentanților guvernelor statelor membre este, în mod similar cu declarațiile convenite în contextul conferințelor interguvernamentale, un instrument de drept internațional prin care aceștia cad de acord asupra modului în care înțeleg anumite dispoziții ale tratatelor la care sunt cu toții semnatar și în temeiul cărora au cu toții obligații.
16. A conveni în privința unui astfel de tip de declarație este o prerogativă a semnatărilor tratatelor internaționale recunoscută de dreptul internațional, în special de articolul 31 alineatul (3) litera (a) din Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor, potrivit căruia un acord ulterior între părți privind interpretarea unui tratat anterior face parte din contextul care trebuie luat în considerare pentru interpretarea tratatului respectiv. În cele din urmă, având în vedere caracteristicile specifice și unice ale ordinii juridice a UE, Curții de Justiție îi va reveni în orice caz sarcina de a stabili dacă va lua sau nu în considerare declarația și de a defini semnificația care ar trebui să îi fie acordată acesteia, ținând seama de faptul că autorii tratatelor vor conveni asupra ei. În acest sens, se poate remarca faptul că Curtea de Justiție a acceptat deja să ia în considerare declarațiile ca instrumente de interpretare a tratatelor UE⁶, deși a confirmat că nu are competența de a controla legalitatea unor astfel de declarații⁷.

⁶ Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punctul 40.

⁷ Hotărârea din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul, C- 684/20 P, EU:C:2021:486, punctul 45.

17. Trebuie subliniat faptul că recurgerea la o astfel de declarație interpretativă se poate face numai în circumstanțe foarte speciale, ca *ultima ratio*. În cazul de față, o astfel de declarație ar putea fi avută în vedere deoarece nu ar determina o modificare a tratatelor și nici nu ar eluda procedurile prevăzute pentru modificarea acestora, ci ar fi limitată la concilierea și clarificarea interacțiunii dintre două dispoziții existente ale tratatelor pentru a se asigura că ambele își mențin efectul util – inclusiv în ceea ce privește obligația de a adera la CEDO – fără a introduce elemente noi care nu sunt deja prezente în tratate. Cu alte cuvinte, ar fi pe deplin compatibilă cu litera și spiritul tratatelor.
18. Este important de remarcat faptul că instrumentul declarației ar face parte din pachetul politic care însoțește decizia Consiliului de încheiere a acordului privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care „*intră în vigoare după aprobarea sa de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale*” [articolul 218 alineatul (8) din TFUE]. Această cerință procedurală specială indică importanța deosebită pe care autorii tratatelor o acordă unei astfel de decizii a Consiliului. În acest sens, legătura dintre declarația interpretativă și decizia Consiliului privind încheierea ar putea fi reflectată prin introducerea unei trimiteri la declarație în decizia Consiliului⁸.
19. În ceea ce privește calendarul aprobării unei astfel de declarații, acesta ar trebui să fie fixat până la încheierea negocierilor de la Strasbourg și ajungerea la un acord asupra unui text la nivel tehnic. Într-adevăr, va fi necesar ca guvernele statelor membre să își fi exprimat interpretarea convenind în prealabil asupra declarației. În plus, ajungerea, într-un stadiu incipient, la un acord cu privire la declarație i-ar asigura Curții de Justiție posibilitatea, după caz, de a o lua deja în considerare atunci când decide cu privire la un aviz privind proiectul de acord dacă este sesizată în temeiul articolului 218 alineatul (11), după cum este foarte probabil.

⁸ Totuși, acest lucru nu ar presupune că Curtea de Justiție ar fi competentă în privința declarației înseși. A se vedea nota de subsol 5.

20. În ceea ce privește procedura de aprobare, declarația ar avea un caracter interguvernamental, iar reprezentanții guvernelor statelor membre ar trebui să convină asupra ei. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, în marja unei reuniuni a Coreperului.
21. În concluzie, o declarație ar putea fi astfel avută în vedere ca instrument de facilitare a abordării chestiunilor din categoria 4 într-un mod care să asigure internalizarea ei, așadar fără să fie nevoie de negocieri la Strasbourg cu ceilalți membri ai Consiliului Europei.

B. Conținutul proiectului de declarație

22. În ceea ce privește conținutul său, din modul de redactare rezultă că proiectul de declarație interpretativă urmărește să concilieze articolul 6 alineatul (2) din TUE cu articolul 24 alineatul (1) din TUE și cu articolul 275 primul paragraf din TFUE pentru a promova și a menține efectul util al tuturor dispozițiilor respective, atenuând în același timp eventualele tensiuni dintre acestea.
23. Mai precis, punctul 1 amintește că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din TUE, UE are obligația legală de a adera la CEDO. Punctul 2 este o citare a Avizului 2/13 (punctul 256), în care Curtea de Justiție precizează că aderarea la CEDO nu este posibilă decât dacă competența de a efectua un control jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor Uniunii Europene, în raport cu drepturile fundamentale, nu este conferită exclusiv Curții Europene a Drepturilor Omului. Punctul 3 este o citare a Hotărârii din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 66), în care Curtea a amintit jurisprudența sa constantă potrivit căreia tratatele au instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să asigure controlul jurisdicțional al legalității actelor Uniunii Europene întemeiate atât pe tratate, cât și pe Carta drepturilor fundamentale, și a încredințat un astfel de control instanței Uniunii Europene.

24. Aceste trei puncte prezintă astfel prima parte a ecuației, și anume obligația de aderare – care nu impune „activarea” vreunei modificări a tratatelor și este obligatorie pentru Uniune – și condiția stabilită de Curtea de Justiție pentru orice astfel de aderare.
25. Punctul 4 citează articolul 24 alineatul (1) din TUE și articolul 275 din TFUE, potrivit cărora PESC face obiectul unor norme și proceduri specifice, iar Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile referitoare la PESC, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestor dispoziții, cu excepția competenței de a controla respectarea articolului 40 din Tratatul privind Uniunea Europeană și de a se pronunța cu privire la legalitatea deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice. Punctul 5 este o citare a Hotărârii din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 70), reluată în hotărâri ulterioare⁹, în care Curtea de Justiție a statuat că articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză din TUE și articolul 275 primul paragraf din TFUE introduc o derogare de la regula competenței generale pe care articolul 19 din TUE o conferă Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor și, în consecință, trebuie să fie interpretate restrictiv.
26. Aceste două puncte prezintă astfel a doua parte a ecuației, și anume că PESC este supusă unor norme și proceduri specifice și că competența Curții de Justiție este foarte limitată, derogare care trebuie însă interpretată în mod restrictiv.

⁹ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 19 iulie 2016, H împotriva Consiliului și alții, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 40 și jurisprudența citată.

27. Punctul 6 abordează laolaltă aceste două părți ale ecuației, fiind punctul care exprimă interpretarea statelor membre în această privință:
- stabilește că este necesar să se asigure coerența între cerințele articolului 6 alineatul (2) din TUE, ale articolului 19 din TUE și ale articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, pe de o parte, și derogările prevăzute la articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză din TUE și la articolul 275 primul paragraf din TFUE, pe de altă parte;
 - concluzionează că, pentru a se asigura această coerență, tratatele trebuie interpretate ca conferind Curții de Justiție competență în ceea ce privește și strict limitată la acțiunile introduse de reclamantii care susțin că sunt victime ale unor încălări ale drepturilor fundamentale cauzate de acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii Europene care, în urma aderării Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului, ar putea face obiectul unui control jurisdicțional din partea Curții Europene a Drepturilor Omului (paralelism strict între competențele celor două instanțe).
28. Prin urmare, declarația se limitează la a reflecta o interpretare asupra căreia s-a convenit, devenită necesară prin introducerea articolului 6 alineatul (2) din TUE de către Tratatul de la Lisabona și nu ar contrazice tratatele, nici nu le-ar modifica.
29. Declarația răspunde astfel îngrijorărilor exprimate de Curtea de Justiție în Avizul 2/13. În acest aviz, Curtea de Justiție a constatat într-adevăr faptul că „*în stadiul [din acel moment] 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. [...] [C]a urmare a aderării, astfel cum este prevăzută de acordul preconizat, 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.*”¹⁰

¹⁰ Punctele 252-254.

30. În ceea ce privește efectul unei astfel de declarații, pe de o parte, nu se poate exclude eventualitatea ca Curtea de Justiție să interpreteze literal articolul 24 alineatul (1) din TUE și articolul 275 din TFUE și să decidă că o astfel de declarație este insuficientă pentru a permite aderarea UE la CEDO.
31. Pe de altă parte, de la Avizul 2/13 înapoi, Curtea de Justiție a interpretat deja competența sa într-un sens mai larg decât o sugerează formularea literală a dispozițiilor respective. Într-adevăr, astfel cum se expune într-o notă de informare cuprinzătoare a Serviciului juridic al Consiliului (ST 9498/21), de la avizul respectiv înapoi, în toate cauzele ulterioare cu care a fost sesizată până la acel moment în ceea ce privește actele din domeniul PESC, Curtea de Justiție a decis că era competentă, chiar dacă întotdeauna pe baza unor motive specifice¹¹.
32. În acest context, declarația interpretativă s-ar baza pe rațiunea de a fi a acestor dispoziții și pe o interpretare sistematică a dispozițiilor tratatelor privind propria competență a Curții de Justiție, pe care Curtea a urmat-o în jurisprudența sa începând cu Avizul 2/13. În această privință, declarația ar evita o situație bizară în care o obligație clară de aderare la CEDO, astfel cum este prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din TUE, ar fi lipsită de orice efect util. Ea ar oferi astfel o soluție la ceea ce ar constitui, în caz contrar, o tensiune inerentă în cadrul tratatelor, stabilind în același timp limitele competenței Curții de Justiție în cadrul PESC la cauzele care ar fi admisibile în fața Curții Europene a Drepturilor Omului.

¹¹ Cel mai frapant exemplu este Hotărârea din 25 iunie 2020, SATCEN/KF (C-14/19, EU:C:2020:492, punctele 83-85), în care Curtea de Justiție a statuat că, întrucât Statutul personalului Centrului Satelitar al UE exclude controlul jurisdicțional atât de către instanțele naționale, cât și de către instanța Uniunii, „o renunțare din partea Curții și a Tribunalului la exercitarea competențelor care le sunt conferite prin articolele 263 și 268 TFUE [acțiuni în anulare și, respectiv, în despăgubire] ar avea drept consecință [...] să excludă astfel de decizii de la orice control jurisdicțional, indiferent dacă acesta este efectuat de instanța Uniunii sau de instanțele naționale, fără ca această renunțare să fie justificată de nevoia de a respecta repartizarea competențelor între instanța Uniunii și instanțele naționale dorită de Tratatul FUE. Or, în asemenea condiții, revine Curții și Tribunalului sarcina de a-și exercita competențele care le sunt conferite prin Tratatul FUE, în scopul asigurării existenței unui control jurisdicțional efectiv [...]”. Tribunalul a adoptat o abordare mai restrictivă în Ordonanța sa din 10 noiembrie 2021, KS și KD/Consiliul și alții, T-771/20, care face în prezent obiectul unui recurs pendinte în fața Curții de Justiție în cauzele C-29/22 P și C-44/22 P, a se vedea nota de subsol 4 de mai sus.

33. În ceea ce privește impactul său asupra competenței Curții de Justiție în materie de PESC, declarația, astfel cum a fost redactată, ar clarifica faptul că tratatele conferă Curții de Justiție competență în cazul foarte limitat și specific al acțiunilor introduse de reclamanții care susțin că sunt victime ale unor încălcări ale drepturilor fundamentale cauzate de acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii Europene care, în urma aderării Uniunii la CEDO, ar putea face obiectul unui control jurisdicțional din partea Curții Europene a Drepturilor Omului.
34. Prin urmare, tratatele, astfel cum sunt interpretate printr-o astfel de declarație, ar permite reclamanților care au calitate procesuală activă să introducă o acțiune în fața Curții Europene a Drepturilor Omului și să introducă o acțiune în fața Tribunalului în temeiul articolului 263 din TFUE (acțiune în anulare) sau al articolului 268 din TFUE (acțiune în despăgubire), precum și recursurile ulterioare în fața Curții de Justiție. Întrucât textul se referă la „*competența legată de acțiunile introduse de reclamanți (...)*” (sublinierea noastră), tratatele, astfel cum sunt interpretate prin declarație, ar permite și instanțelor naționale care controlează actele statelor membre care pun în aplicare dispozițiile PESC să introducă trimiteri preliminare în fața Curții de Justiție (articolul 267 din TFUE).
35. Reclamanții în cauză ar fi limitați la reclamanții care au calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. Motivul este că tratatele, astfel cum au fost clarificate prin proiectul de declarație, acordă o astfel de competență Curții de Justiție numai în măsura în care acest lucru este necesar pentru aplicarea articolului 6 alineatul (2) din TUE, și anume pentru a asigura că Curtea de Justiție are posibilitatea de a efectua un control jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor Uniunii Europene, în raport cu drepturile fundamentale, înainte ca acestea să fie controlate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Competența în ceea ce privește cauzele introduse de reclamanți care nu ar avea calitate procesuală activă în fața Curții Europene a Drepturilor Omului nu ar fi necesară și, prin urmare, nu ar fi reglementată de tratate, astfel cum au fost interpretate prin declarație.

36. În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, numai persoanele fizice și juridice care sunt „organizații neguvernamentale” în sensul articolului 34 din convenție au calitate procesuală activă în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. „Organizațiile guvernamentale” sunt organele centrale ale statelor terțe, dar și autoritățile descentralizate care exercită „funcții publice”, adică care participă la exercitarea puterii publice sau care administrează un serviciu public sub controlul guvernului¹². În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a susținut în mod constant că CEDO nu prevede instituirea unei *actio popularis*, ci conferă calitate procesuală activă doar „victimelor”, termen care desemnează persoana sau persoanele afectată(e) direct sau indirect de o pretinsă încălcare¹³.
37. Dacă se consideră oportun, textul proiectului de declarație ar putea fi modificat pentru a face o legătură explicită între admisibilitatea în fața Curții de Justiție și cea în fața Curții Europene a Drepturilor Omului¹⁴.
38. În plus, întrucât declarația nu ar modifica și nu poate modifica tratatele, normele privind admisibilitatea prevăzute la articolul 263 din TFUE, în special cerința privind afectarea directă și individuală, s-ar aplica reclamanților. În mod similar, pentru acțiunile în despăgubire în temeiul articolului 268 din TFUE, prezumția ar fi că Curtea de Justiție ar aplica jurisprudența sa obișnuită pentru a stabili dacă un act poate conduce la acordarea de despăgubiri și, în special, cerința privind o „încălc[are] suficient de grav[ă] a unei norme superioare de drept care protejează particularii” pentru actele discreționare.
39. Și aici textul proiectului de declarație ar putea fi modificat pentru a indica în mod explicit acest lucru¹⁵.

¹² A se vedea grefa Curții Europene a Drepturilor Omului, Ghid practic cu privire la condițiile de admisibilitate, 30 aprilie 2022, punctele 9-16, disponibil la adresa https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ROM.pdf.

¹³ A se vedea grefa Curții Europene a Drepturilor Omului, Ghid practic cu privire la condițiile de admisibilitate, 30 aprilie 2022, punctele 9-16, disponibil la adresa https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ROM.pdf.

¹⁴ O posibilă soluție ar putea fi adăugarea, după „reclamanți”, a sintagmei „care au calitate procesuală activă în fața Curții Europene a Drepturilor Omului”.

¹⁵ O posibilă soluție ar putea fi adăugarea cuvintelor „în conformitate cu normele tratatelor” după „introduse”.

IV. CONCLUZIE

40. Ținând seama de cele de mai sus, Serviciul juridic al Consiliului consideră că:

- a) o declarație interpretativă este un instrument care ar putea fi avut în vedere în cazul de față, ținând cont de circumstanțele foarte specifice, pentru a concilia și a clarifica interacțiunea dintre două dispoziții existente ale tratatelor cu scopul de a se evita ca obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din TUE din să fie lipsită de orice efect util;
- b) ar trebui să se convină asupra unei astfel de declarații până la încheierea negocierilor de la Strasbourg și ajungerea la un acord asupra textului la nivel tehnic. Acest lucru ar putea fi realizat în marja unei reuniuni a Coreperului;
- c) în ceea ce privește fondul proiectului de declarație, acesta ar clarifica faptul că tratatele, în forma lor actuală, din perspectiva jurisprudenței existente a Curții, conferă Curții de Justiție competență în materie de PESC, în cazul foarte limitat și specific al acțiunilor introduse de reclamantii care susțin că sunt victime ale unor încălcări ale drepturilor fundamentale cauzate de acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii Europene, având calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune fața Curții Europene a Drepturilor Omului.