

## Introducere

Acest studiu își propune să expună ultimele dezvoltări în jurisprudență care pot fi relevante pentru aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului („CEDO”) și reprezintă o continuare a unui studiu anterior, publicat în volumul colectiv *In Honorem Corneliu Bîrsan, Jus est ars boni et aequi*<sup>1</sup>. Pentru familiarizarea cititorului cu contextul în care intervin aceste evoluții, ne vom permite, în prima secțiune consacrată situației rezultate din avizul 2/13 al Curții de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”)² și a condițiilor impuse de acesta să reluăm în mod succint unele elemente ale studiului respectiv.

Aderarea UE la CEDO reprezintă un obiectiv de aproape trei decenii³. În esență, aderarea UE la CEDO presupune un

---

<sup>1</sup> Carmen-Gina Achimescu, Ion Gâlea, *Competența Curții de Justiție a Uniunii Europene în materia politicii externe și de securitate comună. Relevanța pentru Aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului* în Adriana Almășan, Flavius-Antoni Baiaș, Bogdan Dumitrache, Ioana Vârsta, Cristina Elisabeta Zamșa (coord.), *In honorem Corneliu Bîrsan, Jus est ars boni et aequi*, Ed. Hamangiu, 2023, Tomul III, pp. 307-323.

<sup>2</sup> Avizul din 18 decembrie 2014, aviz emis în temeiul art. 218, paragraful 11, TFUE, Aderarea UE la CEDO, 2/13, EU:C:2014:2454 (în continuare „avizul 2/13”).

<sup>3</sup> A se vedea Avizul din 28 martie 1996, aviz emis în temeiul art. 228 TCE, Aderarea UE la CEDO, 2/94, EU:C:1996:140.

„control jurisdicțional” din partea Curții Europene a Drepturilor Omului asupra modului în care Uniunea Europeană, ca subiect de drept internațional, respectă Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Principalele dificultăți pe care le presupune instituirea unui astfel de control jurisdicțional decurg din caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii Europene, reprezentate de autonomie, supremație, efect direct și aplicare directă, care au drept consecință faptul că dreptul Uniunii Europene este, în cele mai multe cazuri, „pus în aplicare” prin dreptul statelor membre și prin jurisdicțiile statelor membre, ultimele fiind în dialog constant cu CJUE prin mecanismul trimiterii preliminare. Astfel, în cazul unei „pretinse încălcări” a Convenției Europene a Drepturilor Omului care și-ar avea originea în dreptul Uniunii Europene, una dintre dificultăți este generată de faptul că este necesar să se stabilească dacă această pretinsă încălcare își are originea în „dreptul UE însuși” sau în modalitatea în care Statul Membru în cauză a pus în aplicare acest drept. O altă dificultate poate rezulta din întrebarea dacă CJUE va avea ocazia să examineze în prealabil potențiala încălcare, în ipoteza în care o pretinsă violare își are originea într-un act al Uniunii Europene sau într-o acțiune sau omisiune a unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, tema aderării UE la CEDO a cunoscut un anumit „avânt”, care însă a fost „temperat” de avizul 2/13 al Curții de Justiție a Uniunii Europene. Negocierile, reluate în 2020, au atins un punct final la 31 martie 2023, când Uniunea a anunțat public, prin comunicatul Delegației sale la Strasbourg, că negocierile „la nivel tehnic” s-au finalizat. Conform comunicatului, „toate chestiunile cu privire la care grupul „46+1” spera să ajungă la un acord au fost soluționate”. Conform aceluiași comunicat, *„Uniunea Europeană a informat că va rezolva intern singura chestiune în suspensie referitoare la situația în care actele UE în domeniul Politicii Externe și de Securitate Comună sunt excluse din competența CJUE”*<sup>4</sup>. Practic, rezolvarea în plan intern presupune două alternative: fie modificarea Tratatelor fundamentale (care este mai puțin probabilă), fie o evoluție jurisprudențială care să asigure că această „singură chestiune în suspensie” poate fi surmontată.

Scopul prezentului studiu nu este, în mod deliberat, de a răspunde la întrebarea dacă evoluția jurisprudențială

---

<sup>4</sup> Delegation of the European Union to the Council of Europe, Press Release, 31 March 2023, „Major progress on the path to EU accession to the ECHR: Negotiations concluded at technical level in Strasbourg”; în textul original: „The EU informed that it would resolve internally the only remaining issue on the situation of EU acts in the area of the Common Foreign and Security Policy that are excluded from the jurisdiction of the European Court of Justice”.

așteptată de instituțiile Uniunii Europene (în special Comisia), reprezentată de hotărârile din 10 septembrie 2024 în cazurile *Neves 77 Solutions*<sup>5</sup> și *KS* și *KD/Consiliul e.a.*<sup>6</sup>, este suficientă pentru a „surmonta această singură chestiune în suspensie”. Studiul își propune numai prezentarea acestor cazuri, precum și a altor hotărâri recente care abordează chestiunea competenței CJUE în materia politicii externe și de securitate comună („PESC”), lăsând cititorului perspectiva unei analize sau a unor comentarii.

Prin urmare, studiul va fi divizat în două secțiuni, prima conținând contextul rezultat din evoluțiile anterioare „momentului 31 martie 2023”, când Uniunea a anunțat finalizarea negocierilor „la nivel tehnic”, iar a doua conținând prezentarea cazurilor relevante referitoare la competența UE în materia PESC. Așa cum am anunțat, pentru prima parte vom recurge la sintetizarea elementelor prezentate într-un studiu anterior.

---

<sup>5</sup> Hotărârea din 10 septembrie 2024, *Neves 77 Solutions*, T-351/22, EU:C:2024:723.

<sup>6</sup> Hotărârea din 10 septembrie 2024, *KS* și *KD/Consiliul e.a.*, C-29/22P și C-44/22P, EU: C:2024:725.

# **I. Contextul anterior anunțării finalizării negocierilor „la nivel tehnic” în 2023**

## **I.1. Avizul 2/13 și considerațiile rezultate din acesta**

Este cunoscut faptul că aderarea Uniunii Europene la CEDO („aderarea UE la CEDO”) reprezintă o obligație, care decurge din art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”)<sup>7</sup>. Condițiile aderării sunt prevăzute în a doua teză a acestui articol, precum și în Protocolul nr. 8 la TUE și Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene („TFUE”) și în Declarația nr. 2 anexată Actului final al Tratatului de la Lisabona.

În esență, acestea sunt reprezentate de obligația de a nu afecta competențele Uniunii și ale instituțiilor acesteia și necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii<sup>8</sup>. Astfel, pentru precizie suplimentară, menționăm că, pe de o parte, art. 6 alin. (2) TUE prevede: *„Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în*

---

<sup>7</sup> Louise Halleskov Storgaard, *EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection-On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR*, Human Rights Law Review, 2015, vol. 15, pp. 485-521, p. 488; Carmen-Gina Achimescu, Ion Gâlea, *op. cit.*, pp. 307-323, pp. 307-308.

<sup>8</sup> Carmen-Gina Achimescu, Ion Gâlea, *op. cit.*, pp. 307-323, p. 308.

*tratate, nu sunt modificate de această aderare". Pe de altă parte, art. 2 din Protocolul nr. 8, anexat TUE și TFUE, prevede că „acordul [privind aderarea UE la CEDO] trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor Uniunii, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia (...)”. Aceste prevederi sunt interpretate prin prisma Declarației nr. 2 anexate Actului final al Tratatului de la Lisabona, în conformitate cu care „aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale trebuie realizată în conformitate cu proceduri care să permită menținerea aspectelor specifice ordinii juridice a Uniunii. În acest context, Conferința constată existența unui dialog constant între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dialog care va putea fi consolidat cu ocazia aderării Uniunii la convenția menționată anterior”.*

Un prim text al instrumentelor juridice necesare pentru aderarea UE la CEDO, la care s-a ajuns în urma negocierilor desfășurate în anii 2010-2013 a fost supus avizului 2/13 care a considerat că instrumentele juridice propuse nu sunt compatibile cu art. 6 alin. (2), TUE și Protocolul 8 la TUE și TFUE. Problemele ce țin de compatibilitatea proiectului de acord privind aderarea UE la CEDO ar putea fi rezumate după cum urmează: în primul rând, chestiunea „nivelului maxim de protecție” a drepturilor omului, care ar rezulta din interpretarea art. 53 din CEDO, ceea ce ar putea afecta

interpretarea dată de CJUE textului „corespunzător” din Carta Drepturilor Fundamentale (având același număr, art. 53); în al doilea rând, omisiunea de a lua în considerare chestiunea „încrederii reciproce”, în special în domeniul justiției și afacerilor interne; în al treilea rând, omisiunea luării în considerare a Protocolului 16 la CEDO, în conformitate cu care Statele pot solicita avize consultative Curții Europene a Drepturilor Omului; în al patrulea rând, afectarea art. 344 TFUE în cazul în care un Stat Membru UE a introduce o acțiune „interstatală” împotriva unui alt Stat Membru în fața Curții Europene a Drepturilor Omului; în al cincilea rând, caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii și a poziției Statelor Membre prin „mecanismul co-pârât”; în al șaselea rând, afectarea competențelor instituțiilor și a caracteristicilor specifice ale dreptului Uniunii prin mecanismul implicării prealabile a CJUE; în al șaptelea rând, afectarea caracteristicilor specifice ale dreptului Uniunii prin posibilitatea judecării de către instanța de la Strasbourg a cazurilor implicând probleme de politică externă și de securitate comună, cu privire la care CJUE are competență limitată<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A se vedea, în acest sens, Bruno de Witte, Šejla Imamović, *Opinion 2/13 on accession to the ECHR: defending the EU legal order against a foreign human rights court*, *European Law Review*, 2015, vol. 40, issue 5, pp. 683-705. A se vedea, de asemenea, Henri Labayle, *La guerre des juges*

În condițiile în care comunicatul de presă al Delegației UE la Strasbourg din 31 martie 2023 face referire la singura chestiune deschisă care va fi rezolvată în plan intern de către Uniune ca fiind legată de competența CJUE în materie de PESC, vom concentra discuția numai cu privire la ultima dintre condiții.

Dificultatea care rezultă din această condiție este legată de limitările prevăzute de Tratatul fundamental, în conformitate cu care, ca regulă generală, CJUE nu are competență în materia PESC. Prin urmare, în ipoteza unei acțiuni la Curtea de la Strasbourg împotriva UE în legătură cu o acțiune sau o omisiune legată de politica externă, întrebarea care se pune este dacă ar fi posibil ca această instanță să examineze conformitatea acțiunii UE cu drepturile fundamentale fără ca CJUE să aibă competența de a se pronunța asupra acestei chestiuni.

Pentru exactitate, reamintim că art. 24 par. 1 TUE instituie o excepție de la competența CJUE prevăzută de art. 19 par. 3 TUE și dispune:

---

*n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de Justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH*, <https://www.gdr-elsj.eu/2014/12/22/droits-fondamentaux/la-guerre-des-juges-naura-pas-lieu-tant-mieux-libres-propos-sur-lavis-213-de-la-cour-de-justice-relatif-a-ladhesion-de-lunion-a-la-cedh/>; Carmen Achimescu, Ion Gâlea, *op. cit.*, p. 309, nota de subsol nr. 11.

*„[...] Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă cu privire la aceste dispoziții [actele adoptate de Consiliu pentru punerea în aplicare a PESC], cu excepția competenței de a controla respectarea art. 40 din prezentul tratat și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la art. 275 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.*

Articolul 24 TUE este completat de art. 275 TFUE, care detaliază regula și cele două excepții ale excluderii competenței CJUE în materia PESC:

*„Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora.*

*Cu toate acestea, Curtea este competentă să controleze respectarea dispozițiilor art. 40 din Tratatul privind Uniunea Europeană și să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la art. 263 al patrulea paragraf din prezentul tratat, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană”.*

Cu privire la limitarea competenței sale rezultată din textele citate mai sus, CJUE a precizat, în avizul său 2/13, că *„nu a avut încă ocazia să precizeze întinderea limitărilor competenței sale care rezultă, în materie de PESC, din dispozițiile*

*menționate”, mai exact din art. 24 TUE și 275 TFUE<sup>10</sup>. Curtea a subliniat că această afirmație este realizată „în pofida interpretării sistematice a acestor dispoziții, efectuată de Comisie în cererea de aviz și contestată de unele dintre statele membre care au prezentat observații Curții, care vizează în esență să definească întinderea controlului jurisdicțional al Curții în materie ca fiind suficient de larg pentru a cuprinde toate situațiile care pot face obiectul unei cereri în fața Curții Europene a Drepturilor Omului”<sup>11</sup>. Totuși, pentru scopul de a răspunde la cererea de aviz, CJUE a constatat că „anumite acte adoptate în cadrul PESC nu intră sub incidența controlului jurisdicțional al Curții”<sup>12</sup>.*

## **I.2. Scurtă privire asupra jurisprudenței anterioare comunicatului de presă din 31 martie 2023**

Așa cum menționam în studiul anterior citat<sup>13</sup>, dacă la momentul avizului 2/13 Curtea „nu avusese încă ocazia” să se pronunțe asupra sferei de aplicare a limitării competenței sale rezultată din art. 24 TUE și 275 TFUE, jurisprudența a cunoscut anumite evoluții anterior „momentului 31 martie

---

<sup>10</sup> Avizul 2/13, pct. 251.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*, pct. 252; Carmen-Gina Achimescu, Ion Gâlea, *op. cit.*, p. 312.

<sup>13</sup> Carmen-Gina Achimescu, Ion Gâlea, *op. cit.*, secțiunile II.1. și II.2.

2023". Ne propunem să rezumăm aceste elemente, fără ca prezentarea să constituie o analiză detaliată.

În primul rând, în ceea ce privește interpretarea termenelor „dispozițiile privind politica externă și de securitate comună”, și „actele adoptate în temeiul acestora” din art. 24 TUE și 275 TFUE, Curtea a afirmat, în cazul *Elitaliana/Eulex Kosovo* că excluderea competenței sale în ceea ce privește aceste dispoziții nu poate fi interpretată în sensul de a „se extinde până la a exclude competența Curții de a interpreta și de a aplica dispozițiile Regulamentului financiar în materia atribuirii contractelor de achiziții publice”<sup>14</sup>. Cazul privea anularea unei decizii prin care misiunea Eulex Kosovo a acordat un contract unei alte societăți în urma unei proceduri de achiziție publică, precum și repararea prejudiciului. Curtea s-a bazat, inter alia, pe faptul că, misiunea Eulex Kosovo are „natură civilă”, iar în temeiul art. 41 alin. (2) primul paragraf TUE, cheltuielile operaționale determinate de punerea în aplicare a dispozițiilor privind PESC sunt acoperite din bugetul Uniunii, iar execuția bugetară revine Comisiei, fiind detaliată în Regulamentul financiar<sup>15</sup>.

În mod analog, în ceea ce privește litigiile dintre Uniune și funcționarii săi, Curtea a decis că limitarea competenței

---

<sup>14</sup> Hotărârea din 12 noiembrie 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13P, EU:C:2015:753, pct. 49.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pct. 43-48.