PRÀCTICA DELS DRETS HUMANS: RADIOGRAFIA GENERAL

La Unió Europea i la defensa de l'estat de dret

Montserrat Pi i Llorens



Filferro que separa la frontera de Polònia, al pas de Kuźnica, amb Bielorússia, el 21 de desembre de 2021. Aquest és un dels punts d'entrada a la Unió Europea. Fotografia: Alessio Mamo

L'octubre del 2021, Polònia va ser condemnada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) a pagar una multa coercitiva d'un milió d'euros diaris per assegurar l'execució de les mesures acordades en un procediment judicial en què s'impugnaven determinades modificacions legislatives de l'organització judicial de Polònia per ser contràries al dret de la Unió Europea (UE), en concret a la independència judicial, element essencial de l'estat de dret [1]. El desembre del 2022, Hongria era objecte d'una decisió del Consell de la Unió Europea que suspenia el lliurament de 6.300 milions d'euros dels Fons de Cohesió, com a mesura de protecció del pressupost de la UE davant la vulneració dels principis de l'estat de dret per part d'Hongria respecte a la contractació pública, l'eficàcia de l'acció judicial i la lluita contra la corrupció.

Aquestes dues mesures posen de manifest que la Unió Europea no ha restat passiva davant les vulneracions de l'estat de dret comeses per estats membres. Tanmateix, el respecte del principi esmentat dista molt d'estar assegurat. La situació a Polònia i Hongria des de l'arribada al poder d'Andrzej Duda i Viktor Orbán és àmpliament coneguda, però seria un error creure que els problemes es limiten a aquests dos països. Així ho demostra l'informe sobre la situació de l'estat de dret a la UE, publicat per la Comissió Europea el juliol del 2023 [2], que fa un diagnòstic del que està passant en tots els estats membres en quatre

àmbits fonamentals per al respecte de l'estat de dret: la justícia, la lluita contra la corrupció, el pluralisme i la llibertat dels mitjans de comunicació, així com qüestions més àmplies relacionades amb el sistema de contrapoders institucionals.

La lectura de l'informe revela un panorama de llums i ombres. És cert que assenyala reformes positives i avenços en alguns estats. Però les debilitats detectades són de gran importància: s'observa una disminució de la percepció d'independència judicial en tretze estats membres, serioses preocupacions pel que fa als consells del poder judicial i als procediments per al nomenament i cessament dels jutges, falta d'autonomia i independència del ministeri fiscal, utilització dels procediments disciplinaris com una forma de control polític sobre els jutges, debilitat de la lluita contra la corrupció, absència de regulacions específiques sobre grups de pressió i "portes giratòries", deficiències en les normatives sobre declaració de patrimoni i d'interessos dels servidors públics o situació de risc en matèria de pluralisme dels mitjans de comunicació, entre d'altres.

La guerra d'Ucraïna ha agreujat aquesta tendència: l'1 de juny de 2023 va entrar en vigor a Polònia una llei per la qual es faculta un comitè administratiu per avaluar la influència russa en la seguretat interior. Aquest comitè podrà decidir si s'han de privar les persones del dret a ocupar càrrecs públics durant un període de fins a deu anys. Malgrat algunes esmenes introduïdes posteriorment, que intenten respondre a les principals crítiques rebudes, tant la Comissió de Venècia del Consell d'Europa com la mateixa Comissió Europea s'han manifestat en contra de la llei esmentada i han sol·licitat que es revoqui, davant del temor que pogués tenir un impacte negatiu en les eleccions de la tardor de 2023.

> La credibilitat de la Unió Europea exigeix oferir una resposta a les vulneracions dels valors comuns en els quals es basa

El propòsit d'aquest article no és analitzar en detall les diferents vulneracions que es produeixen als estats membres ni tampoc entrar en el debat dels motius de fons que les expliquen. El que pretén és oferir una panoràmica de què pot fer i què ha fet la Unió Europea davant d'aquest desafiament i valorar l'efectivitat i la consistència del compromís de la UE amb els valors proclamats al seu tractat fundacional.

L'estat de dret i la independència judicial com a valors fonamentals de la UE

En efecte, l'estat de dret és un dels valors fonamentals de la UE segons proclama l'article 2 del Tractat de la UE (TUE). Aquest valor —sempre segons l'article esmentat— és comú a la UE i als seus estats membres. Les institucions europees han assenyalat en nombroses ocasions la rellevància d'aquest principi i el seu nexe indissociable amb la democràcia i el respecte als drets humans, una trilogia que compon el nucli dur de la identitat

constitucional europea.

L'elevat grau d'interdependència política i jurídica entre la Unió Europea i els estats que en formen part comporta que el respecte a l'estat de dret a la UE i als estats membres funcioni com un sistema de vasos comunicants, de manera que qualsevol afectació en un extrem o en l'altre incideix en la totalitat. Per exemple, en el pla institucional, les eleccions al Parlament Europeu depenen d'un règim electoral que, encara que respecta les exigències derivades de la normativa europea, es troba regulat en les legislacions internes de cada estat. Si en un estat no es garanteix la llibertat d'expressió o la llibertat de premsa, les eleccions al Parlament Europeu no es podran dur a terme de manera democràtica, i la legitimitat d'aquesta institució es veurà compromesa.

Igualment, la legitimitat democràtica del Consell depèn de la dels estats, ja que són els representants d'aquests estats els que el componen. En l'àmbit jurídic, cal recordar que entre els principis de l'ordenament de la Unió Europea hi figuren el de la confiança mútua i el del reconeixement mutu. La seva aplicació comporta que una vulneració de l'estat de dret en un país afecta els altres països: els estats es veuen obligats, sota el dret europeu, a reconèixer i a aplicar decisions jurídiques adoptades en altres estats. Si aquestes decisions s'han adoptat sense respecte als drets fonamentals o a l'estat de dret, s'estaran violant aquests principis també en l'estat aplicador. L'ordre de detenció europea és un bon exemple d'això. Si s'instal·la la desconfiança envers les institucions polítiques i jurídiques dels estats, el risc de fragmentació de l'ordenament jurídic de la UE és gran.

D'altra banda, un dels pilars de l'estat de dret, la independència judicial, és clau per al respecte i l'eficàcia del dret europeu, ja que són els jutges nacionals els que l'apliquen. Més enllà d'aquests arguments institucionals i jurídics, el que està en joc és la mateixa concepció del que ha de ser la Unió Europea. Si, tal com proclamen els tractats, la UE és una organització política basada en valors comuns, la seva credibilitat exigeix una resposta als riscos i les vulneracions d'aquests valors. Altrament, la legitimitat del projecte europeu es veurà qüestionada.

Instruments per garantir els valors

En coherència amb l'afirmació d'aquests valors, la normativa europea estableix diferents instruments per garantir-los, entre els quals destaquen els procediments previstos a l'article 7 del TUE per respondre a eventuals riscos o vulneracions dels valors proclamats a l'article 2. Les raons per les quals cal referir-se, en primer lloc, a aquests procediments són diverses. Primer, perquè fins a l'any 2014 eren els únics establerts. Segon, pel seu caràcter "constitucional", en estar regulats en el Tractat. I, tercer, perquè fins ara han fracassat com a mitjà per donar una resposta efectiva a una situació que des de fa més d'una dècada genera problemes al si de la Unió Europea.

Els mecanismes esmentats permeten que les institucions europees responguin tant a situacions de "risc clar de violació greu" com de "violació greu i persistent" d'un dels valors de l'article 2. Es tracta, en tots dos casos, d'un procediment polític, no jurisdiccional: són

les institucions polítiques de la UE, i no el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, les que han de dur a terme el judici de valor per qualificar una situació com a prou greu per posar en marxa la resposta establerta en el Tractat.

Són mecanismes clarament pensats per a amenaces o vulneracions sistèmiques, és a dir, no per a violacions particulars o puntuals, sinó per a casos en què el que falla és el sistema polític i jurídic d'un estat. En cas de situació de risc, el mecanisme té una naturalesa preventiva i, per tant, no inclou la imposició de sancions, sinó una mera declaració per part del Consell, que ha de ser adoptada per quatre cinquenes parts dels seus membres amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu. En cas que no es tracti d'una amenaça, sinó d'una vulneració d'algun dels valors de l'article 2, el procediment es divideix en dues fases: en primer lloc, el Consell Europeu ha de decidir per unanimitat que es produeix una violació clara i persistent, amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu i, a continuació, el Consell, per una majoria qualificada especial, pot suspendre alguns drets de l'estat membre afectat.

> En un clar desafiament als principis bàsics de la integració jurídica, països com Hongria han qüestionat la primacia del dret europeu. Això posa en risc l'autoritat de la legislació europea i la igualtat dels estats membres

És, doncs, un procediment de naturalesa sancionadora, encara que hipotèticament es pogués donar un cas de constatació de l'incompliment sense imposició de sancions. El que queda clar és que aquestes sancions consisteixen en una suspensió temporal de drets, mai en una expulsió. Aquests procediments presenten moltes dificultats: per exemple, les exigents majories requerides, la indeterminació dels conceptes de gravetat i persistència de la vulneració o el risc i la discrecionalitat de les sancions que es poden adoptar, entre d'altres. Però també és cert que es tracta d'una eina poderosa per pressionar un estat si s'aconsegueix la cohesió necessària per aplicar-los. Tanmateix, el que ha mostrat fins ara la pràctica és l'absència d'una voluntat política en aquest sentit.

Els casos de Polònia i Hongria

El desembre del 2017, la Comissió Europea va presentar al Consell una proposta motivada que constatava que a Polònia hi havia un risc clar que es produïssin violacions greus de l'estat de dret. El setembre del 2018, el Parlament Europeu va fer el mateix respecte a Hongria. En els sis anys transcorreguts des d'aleshores, el Consell ha debatut aquestes propostes en diverses ocasions i ha donat veu als països afectats perquè exposin la seva versió, però ha estat incapaç d'adoptar cap decisió al respecte. Malgrat que no hi havia cap sanció damunt la taula, els estats membres no s'han posat d'acord en la conveniència d'utilitzar aquest mecanisme, considerat per alguns com el "botó nuclear" que s'ha de reservar per a casos extremament greus. La seva eficàcia, doncs, ha acabat sent nul·la, i ha

evidenciat que els estats, representats en el Consell, han fracassat i han deixat sense resposta les peticions de la Comissió i del Parlament Europeu.

De manera complementària, la Comissió Europea ha posat en marxa essencialment dues vies de defensa de l'estat de dret basades en el diàleg i la cooperació. La primera, adoptada el 2014 i denominada Marc per reforçar l'estat de dret, pretén donar resposta a situacions d'amenaça sense haver d'arribar a activar l'article 7. Es va fer servir amb Polònia i no va donar cap fruit, ja que les autoritats poloneses no van voler atendre les recomanacions de la Comissió, per la qual cosa, com s'ha dit, aquesta institució va acabar sol·licitant al Consell que adoptés una decisió partint de l'article 7. Es tracta d'un instrument preventiu, però feble, perquè el seu èxit depèn totalment de la voluntat de l'estat infractor.

La segona via és el denominat "mecanisme per a l'estat de dret", que s'està aplicant des del 2020 i que consisteix en un procediment de vigilància que té per objectiu prevenir l'aparició de problemes i promoure una cultura de respecte a l'estat de dret a la Unió Europea. S'articula a través d'un informe anual en què la Comissió analitza la situació de l'estat de dret en cada estat. Aquest informe, al qual hem fet referència a l'inici d'aquest article, genera un debat entre els estats, les institucions europees i la societat civil; un diàleg que permet identificar els problemes principals i també les bones pràctiques. Encara que la Comissió inclou recomanacions concretes, no està pensat com un mecanisme de resposta, sinó de seguiment, per això no inclou sancions. És un document d'interès, ja que recull moltes informacions i permet fer un bon diagnòstic.

Vies legals: el rol del TJUE

Paral·lelament a l'ús d'aquests mecanismes de *soft law*, les institucions han recorregut també a instruments i vies legals que comporten obligacions jurídiques i sancions. Destaca aquí el paper que ha tingut el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Ja sigui a partir de recursos interposats per la Comissió Europea o responent a qüestions plantejades per jutges nacionals, el TJUE ha fet una aposta decidida per la defensa de l'estat de dret en la mesura que les vulneracions en aquest àmbit comportin una infracció del dret europeu, particularment de la independència judicial. Les seves sentències han condemnat diversos estats, entre els quals Polònia i Hongria, en considerar que les seves normes d'organització del poder judicial vulneraven la independència dels jutges i, per tant, el dret de la Unió Europea. Així doncs, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha arribat a imposar sancions econòmiques a Polònia per garantir el compliment de les seves decisions. Aquesta jurisprudència ha originat una forta contestació per part del Tribunal Constitucional polonès, que l'ha considerat una vulneració inacceptable de la sobirania nacional.

En aquest sentit, en un clar desafiament als principis bàsics de la integració jurídica, s'ha qüestionat la primacia del dret europeu, fet que no només posa en risc l'autoritat del dret europeu, sinó la igualtat dels estats membres, ja que la primacia és la garantia que les normes europees són un dret comú que s'aplica per igual a tots els estats i a tots els ciutadans. Malgrat aquest desafiament, el Govern polonès ha començat a dur a terme tímides reformes per aconseguir que s'aixequi la sanció esmentada.

El Reglament de condicionalitat pressupostària

Finalment, ens hem de referir al més recent dels instruments vinculants adoptats: el denominat "Reglament de condicionalitat pressupostària". [3] Encara que la primera proposta per part de la Comissió és del 2018, la seva aprovació va venir propiciada per l'esforç econòmic que la UE va decidir dur a terme com a resposta a la crisi econòmica originada per la pandèmia. En aquest context, es va defensar la necessitat d'establir un mecanisme adequat per protegir el pressupost aprovat i el fons d'ajuts del Pla Next Generation de determinades amenaces. La idea subjacent a aquest Reglament és que només es pot garantir la bona gestió dels fons europeus si les autoritats dels estats que els gestionen respecten l'estat de dret. Per això, aquest instrument no pretén donar resposta a totes les vulneracions de l'estat de dret, sinó únicament a les que tenen un vincle clar amb el pressupost i amenacen els interessos financers de la Unió Europea d'una manera prou directa.

> Malgrat que no podem parlar de passivitat total, el que ha fallat és la voluntat dels estats per portar a terme accions valentes de naturalesa política. Sense aquesta voluntat real, el compromís de la UE amb els valors dels tractats quedarà en dubte

Si es dona una d'aquestes situacions en un estat membre, la Comissió iniciarà un procediment que, després d'una fase de recollida d'informacions i d'escolta de l'estat afectat, culminarà amb una decisió del Consell, que adoptarà les mesures que es considerin pertinents per majoria qualificada. Aquestes mesures poden portar a la congelació de fons europeus. Encara que, com s'ha dit, l'abast d'aquest Reglament es limita a l'àmbit pressupostari, el seu impacte pot ser rellevant. En primer lloc, perquè el procediment previst està subjecte a terminis temporals taxats i perquè el Consell decideix mitjançant la regla general de la majoria qualificada, la qual cosa s'hauria de traduir en més eficàcia i viabilitat. En segon lloc, perquè les sancions que poden resultar de la seva aplicació poden tenir conseqüències econòmiques importants per als estats.

No és estrany, per tant, que l'aprovació d'aquest Reglament l'any 2020 resultés difícil, i que Polònia i Hongria presentessin un recurs davant del TJUE en què en qüestionaven la legalitat. En una sentència important, el febrer del 2022, el Tribunal va ratificar la legalitat del Reglament, emfatitzant la importància de la defensa de l'estat de dret com a valor essencial de la Unió i dels seus estats. Pocs mesos després d'aquesta sentència, l'abril del 2022, la Comissió va iniciar el procediment previst contra Hongria. Després d'un intercanvi d'informacions, al mes de juliol de 2022 el Govern d'aquest país es va comprometre a aplicar diverses mesures correctores per abordar les mancances que la institució europea havia assenyalat. Malgrat això, la Comissió les va considerar insuficients i va proposar al Consell que congelés el 65% dels fons de tres programes de la política de cohesió. Finalment, el Consell va decidir suspendre'n el 55%, l'equivalent a 6.300 milions d'euros,

als quals cal sumar els 5.800 milions que s'han congelat a través de les condicions exigides per a la recepció dels fons Next Generation. El desbloqueig d'aquests 12.100 milions d'euros dependrà del compliment de les mesures exigides per la Comissió Europea. Un equip de negociadors d'aquesta institució, juntament amb les autoritats hongareses, està estudiant el pla per poder descongelar progressivament els fons suspesos una vegada es vagin implementant les mesures. És la primera vegada en tots aquests anys que Hongria ha acceptat dur a terme les reformes suggerides per la Comissió.

Queda per veure si aquestes reformes seran efectives i representaran un canvi real o si seran mers pedaços per evitar les sancions en un context de forta crisi econòmica, que no deixa gaire marge a les autoritats hongareses. L'eficàcia d'aquest mecanisme de condicionalitat en altres supòsits dependrà de la situació econòmica de l'estat afectat (com més dependència hi hagi dels fons de la UE, més capacitat d'impacte tindrà el Reglament) i també de la capacitat de la Comissió Europea de trobar un vincle entre les vulneracions de l'estat de dret i el perjudici per al pressupost de la UE. La decisió sobre Hongria, com s'ha dit a l'inici, es basa, entre altres motius, en la corrupció en l'adjudicació de contractes públics, per la qual cosa el nexe pressupostari és clar. Però, en altres casos, potser no és tan senzill de constatar. Aquesta podria ser la raó per la qual no s'ha actuat contra altres estats que estan també en el punt de mira de la Comissió, com Polònia, encara que la situació d'aquest estat després de l'inici de la guerra d'Ucraïna també hi pot haver influït. Si això fos així, s'estaria enviant un missatge molt negatiu, basat en la idea que la defensa de l'estat de dret és negociable en funció de circumstàncies econòmiques o polítiques.

En qualsevol cas, ni els recursos davant del TJUE ni el Reglament de condicionalitat pressupostària podran resoldre totes les situacions de vulneracions greus de l'estat de dret, ja que en tots dos casos hi ha limitacions competencials per utilitzar-los. Per això és necessari un enfocament global, que permeti utilitzar tots els instruments de què disposen les institucions europees, de manera que la pressió sobre els estats infractors resulti més eficaç. La pràctica d'aquests últims anys ha posat de manifest que, malgrat que no podem parlar de passivitat total, el que ha fallat és la voluntat dels estats per portar a terme accions valentes de naturalesa política. Sense aquesta voluntat real, la resposta de la Unió Europea continuarà sent limitada i el seu compromís amb els valors proclamats als tractats quedarà en dubte.

REFERÈNCIES I NOTES

1 — El mes d'abril del 2023 aquesta quantitat s'ha reduït a 500.000 euros diaris en considerar que Polònia ha adoptat una sèrie de mesures positives, tot i que insuficients.

2 — Comissió Europea (2023). Comunicació de la Comissió Europea al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Informe estat de dret 2023. La situació de l'estat de dret a la Unió Europea. Brussel·les, 5 de juliol de 2023.

3 — Reglament 2020/2092 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre del 2020, sobre un règim general de condicionalitat per a la protecció del pressupost de la Unió, DO L 433I de 22 de desembre de 2020.



Montserrat Pi i Llorens

Montserrat Pi i Llorens és integrant de la junta de l'Institut de Drets Humans de Catalunya i de l'Institut d'Estudis Europeus de la UAB. Doctora en Dret, treballa com a professora titular de Dret Internacional Públic a la Universitat Autònoma de Barcelona. Està especialitzada en dret de la Unió Europea, i les seves línies de recerca giren al voltant dels drets humans a la UE i de diferents àmbits de l'espai de llibertat, seguretat i justícia, en particular respecte a la política migratòria de la UE.