

Владењето на правото во Полска – можност за тестирање на механизмите на ЕУ

Авторка: Беба Жагар

Скопје, Јуни, 2022

Во овој крајок документ е даден преглед на состојбата во Полска во поглед на владеењето на правото, како и мерките преземени од страна на Европската унија (ЕУ) како реакција на повредата на независноста на судскиот систем во оваа земја-членка.

Вредностите како почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, меѓу кои и малцинските права се темелот на ЕУ.¹ За жал, Унијата моментално се соочува со **уназадување на една од наведените вредности – владеењето на правото**, кое може да се дефинира како „процесот преку кој избраниите функционери имплементираат владини планови со намера за системско слабеење, уништување или заробување на внатрешната контрола на власта, со цел разбивање на либерално-демократската држава и овозможување на долгорочно владеење на доминантната партија“.² Уназадувањето на владеењето на правото претставува **сериозна егзистенцијална закана за ЕУ**, бидејќи тоа води кон воспоставување на изборни автократии, во кои, иако изборите се навидум слободни, резултираат со континуирано зацврстување на положбата на една партија и крајниот ефект е трансформација во еднопартиски систем. Овие тенденции се евидентни во Полска, земја-членка на ЕУ во која веќе нема независен судски систем, што ја поттикна Унијата да активира повеќе механизми достапни за решавање на овој проблем.

Дијалогот согласно Рамката за владеење на правото

Примената на принципот на владеењето на правото во Полска внимателно се набљудува подолго време, бидејќи утврдени се нарушувања во функционирањето на законодавниот и изборниот систем, независноста на судството и степенот на заштита на основните права на граѓаните. Во октомври 2015 година се одржаа парламентарни избори, на кои победи опозициската партија Право и правда (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*).³ Потоа, новата влада, во рамките на својата конзервативна и евроскептична политика, направи повеќе контроверзни промени во судството во врска со назначувањето на судиите во Уставниот суд, назначувањето на јавните обвинители, нивното унапредување и санкционирање, непочитувањето на одлуките на Уставниот суд, како и намалувањето на возрасната граница за пензионирање на судиите на Врховниот суд. Како реакција на овие постапки, на 13 јануари 2016 година, Европската комисија (ЕК) објави дека ќе изврши **прелиминарна процена на ситуацијата согласно Рамката за владеење на правото**.⁴

1 Утврдени со член 2 од Договорот за ЕУ.

2 The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values, Laurent PECH, Petra BÁRD, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Directorate-General for Internal Policies, PE 727.551, February 2022, p. 15.

3 'Poland elections: Conservatives secure decisive win', BBC, 26 October 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34631826>.

4 Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting, European Commission Press Corner, 13 January 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_71.

Овој тогаш нов инструмент, усвоен во 2014 година, се дефинира како **постапка што претходи на активирањето на член 7 од Договорот за ЕУ (ДЕУ)**,⁵ а се состои од континуиран дијалог помеѓу засегнатата земја-членка и ЕК, кој се одвива во три фази. Врз основа на темелна проверка на фактичка ситуација, ЕК почнува со процена дали постои системска закана на владеењето на правото. Доколку се утврди дека постои, тогаш ЕК ќе иницира дијалог со засегнатата земја-членка, преку испраќање на предупредување за почитувањето на принципот на владеење на правото, во облик на мислење. Во втората фаза, доколку проблемот не е решен, ЕК испраќа јавна препорака за почитувањето на владеењето на правото до засегнатата земја-членка, во која е утврден рок за конечно решавање на ситуацијата. Последната фаза на оваа постапка е следење како земјата-членка ја имплементира препораката, а доколку таа не се почитува, секогаш постои можноста да се иницира постапка согласно член 7 од ДЕУ.⁶

Во првата половина од 2016 година, полската влада не оствари напредок во решавање на проблемите со владеењето на правото, па **ЕК усвои мислење** во кое ја изрази својата загриженост за состојбата во Полска на први јуни 2016 година.⁷ Покрај даденото мислење, ЕК сè уште сметаше дека не се отстранети клучните закани за владеењето на правото во Полска, поради што на 27 јули 2016 година усвои **препорака за владеењето на правото**, со цел ефективно функционирање на Уставниот суд во државата.⁸ Овој документ содржи пет конкретни препораки, кои требаше да бидат исполнети во рок од три месеци. Сепак, Министерството за надворешни работи на Полска даде изјава во која ги карактеризира овие препораки како мешање во внатрешните работи на Полска, прекршување на принципот на објективност, суверенитетот, супсидијарноста и националниот идентитет, заклучувајќи дека **ЕК нема доволно познавања за функционирањето на полскиот правен систем и работата на Уставниот суд**.⁹ На тој начин, полската влада храбро ја отфрли Препораката на ЕК како неоснована, што може да се должи на поддршката што Полска ја очекува од Унгарија, во случај на иницирање постапка согласно член 7 од ДЕУ.

Постапката согласно член 7 од ДЕУ

Член 7 од ДЕУ вклучува **механизам за превенција** во случај на јасен ризик за сериозна повреда на вредностите на ЕУ (став 1) и механизам за санкционирање во случај на постоење на сериозна и постојана повреда на тие вредности (став 2 и 3). Во декември 2017 година, ЕК одлучи да иницира постапка против Полска согласно првиот став од член 7, поради тоа што, според нив, за период од две години биле усвоени повеќе закони со кои се влијае на целосната структура на судскиот систем во Полска, на начин што законодавната и извршната гранка се обидуваат да влијаат на составот, надлежностите, администрацијата и функционирањето на судската гранка.¹⁰ Оваа постапка беше иницирана со **аргументиран предлог од ЕК**

5

1 Врз основа на образложен предлог од третина од земјите-членки, од Европскиот парламент или од Европската комисија, Советот, со мнозинство од четири петтини од своите членови по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да утврди постоење на јасен ризик за сериозна повреда од страна на земја-членка на вредностите наведени во член 2. Пред да донесе таква одлука, Советот ја ислушува засегнатата земја-членка и може да ѝ даде препораки, постапувајќи во согласност со истата процедура. Советот редовно проверува дали причините за донесувањето на таквата одлука продолжуваат да важат.

2 Европскиот совет, постапувајќи со едногласност на предлог на третина од земјите-членки или на Комисијата и по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да одреди постоење на сериозна и постојана повреда од страна на земја-членка на вредностите споменати во член 2, по повикување на односната земја-членка да ги претстави своите ставови.

3 При донесување на констатацијата од став 2, Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи привремено да прекине одредени права на соодветната земја-членка што произлегуваат од примената на Договорот, вклучително и гласачките права на претставникот на владата на таа земја-членка во Советот. Притоа, Советот ги зема предвид можните последици од таквото суспендирање на правата и обврските на физичките и правните лица. Во секој случај, обврските за односната земја-членка според овој договор продолжуваат да бидат обврзувачки за таа земја.

4 Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи да менува или да повлече мерки преземени според став 3 како одговор на промени во ситуацијата што довела до нивно воведување.

5 Уредувањата за гласање што се однесуваат на Европскиот парламент, на Европскиот совет и на Советот за целите на овој член се утврдени во член 354 од Договорот за функционирањето на Европската унија.

6 Speech: A new Rule of Law initiative, Viviane Reding, Vice-President, European Commission Press Corner, 11 March 2014, Strasbourg, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_202.

7 Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland, European Commission Press Corner, 1 June 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015.

8 Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, C/2016/5703, OJ L 217, 12.8.2016, p. 53-68.

9 'Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?', Laurent Pech, VerBlog, 31 October 2016, <https://verfassungsblog.de/systemic-threat-to-the-rule-of-law-in-poland-what-should-the-commission-do-next/>, DOI: 10.17176/20161031-160113.

10 Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, European Commission Press Corner, 20 December 2017, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367.

до Советот на ЕУ,¹¹ кој беше поддржан од страна на Европскиот парламент (ЕП) со Резолуција, усвоена на први март 2018 година.¹² Иако досега се одржани повеќе сослушувања на полските власти од страна на Советот на ЕУ, земјите-членки сè уште го избегнуваат следниот чекор согласно член 7 од ДЕУ – моментот на гласање дали постои ризик за сериозно прекршување на вредностите на ЕУ.

Постапките пред Европскиот суд за правда

Со оглед на инертноста на Советот на ЕУ во постапката по член 7 од ДЕУ, „арената“ во која се решава проблемот на владеењето на правото во Полска се пресели во Европскиот суд за правда (ЕСП). Имено, **ЕК иницира две постапки против Полска пред ЕСП**, во кои тврди дека таа не го почитува член 19(1) од ДЕУ.¹³ Комисијата истакнува дека земјите-членки се обврзани да овозможат систем на правни лекови што обезбедува ефективна правна заштита во областите што ги опфаќа правото на ЕУ, на начин што националните органи кои одлучуваат за примената или толкувањето на правото на ЕУ мораат да го исполнуваат условот на судска независност. ЕСП го потврди прекршувањето на обврската содржана во оваа одредба со своите пресуди од јуни¹⁴ и ноември¹⁵ 2019 година.

Покрај тоа, ЕК иницираше постапка пред ЕСП и во однос на новиот дисциплинарен режим за судиите. Овој режим ги подложува судиите на дисциплинарни истраги, постапки и санкции врз основа на содржината на нивните судски одлуки. Со донесената пресуда во овој предмет, ЕСП уште еднаш потврди дека е нарушена независноста на судскиот систем во Полска и прекршени се обврските содржани во член 19(1) од ДЕУ.¹⁶

Наместо санкции, финансиска награда

Покрај горенаведените пресуди, ЕСП донесе и други одлуки по барања за прелиминарно одлучување поднесени од страна на полски судии, наредби за привремени мерки, а сè уште постојат и отворени постапки против Полска пред Судот.¹⁷ Освен веќе искористените механизми од страна на ЕУ, **отворено е прашањето за примена на новиот механизам на условеност**¹⁸ против Полска. Сепак, ЕК одлучи да се движи во спротивна насока – овој месец беше одобрен планот за економско закрепнување од пандемијата на КОВИД-19, со кој ЕУ ѝ овозможува речиси 36 милијарди евра преку грантови и евтини кредити на Полска.¹⁹ Финансиската поддршка од ЕУ доаѓа како награда за полските напори вложени за помош на Украина за време на војната, како и по даденото ветување дека ќе бидат направени сериозни реформи во насока на ослободување на зависното судство. ЕК се обврза внимателно да ги следи нив, меѓутоа постои **ризик со овој потег да се креира практика на „простување“ на повредата на принципот на владеење на правото** кога е очигледно дека има уште многу работа до крајната цел, поради што и ЕП изрази загриженост со објавување резолуција,²⁰ предупредувајќи на овој потенцијален ефект.

11 'EU launches process to slash Hungary's funds over rule-of-law breaches', Lili Bayer, 5 April 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-commission-to-trigger-rule-of-law-budget-tool-against-hungary/>.

12 'European Commission launches rule-of-law disciplinary procedure against Hungary', Jon Henley, 5 April 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/03/viktor-orban-expected-to-win-big-majority-in-hungarian-general-election>.

13 Судот на правдата на Европската унија се состои од Судот на правдата, Општиот суд и специјализираните судови. Тој гарантира почитување на законите во толкувањето и примената на договорите.

Земјите-членки утврдуваат правни средства, неопходни за да се обезбеди ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата.

14 European Commission v Poland, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 24 June 2019.

15 European Commission v Poland, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, 5 November 2019.

16 European Commission v Poland, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, 15 July 2021.

17 'Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ's infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)', Laurent Pech, VerfBlog, 20 July 2021, <https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/>, DOI: 10.17176/20210720-140052-0.

18 Пристапот до средствата од буџетот на ЕУ е условен со почитувањето на принципот на владеењето на правото од страна на земјите-членки.

19 'EU gives Poland route to pandemic recovery cash', Zosia Wanat, Lili Bayer, Paola Tamma, 1 June 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-vows-deal-to-unlock-poland-pandemic-cash-hinges-recovery-fund-covid-19-on-reforms/>.

20 European Parliament resolution of 9 June 2022 on the rule of law and the potential approval of the Polish national recovery plan (RRF) [2022/2703 (RSP)], RC-B9-0317/2022, 9 June 2022, Strasbourg, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0240_EN.html.