

Sundimi i ligjit në Poloni - Mundësia për të testuar mekanizmat e BE-së

Author: Beba Zhagar

Shkup, Qërshor, 2022

Ky dokument i shkurtër ofron një pasqyrë të sundimit të ligjit në Poloni, si dhe masat e marra nga Bashkimi Evropian (BE) në përgjigje të shkeljes së pavarësisë së gjyqësorit në këtë shtet anëtar.

Vlerat si respekti për dinjitetin njerëzor, lirinë, demokraci, barazinë, sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut, duke përfshirë të drejtat e pakicave, janë themeli i BE-së.¹ Fatkeqësisht, Bashkimi Evropian aktualisht po përballet me **një pengesë në njërin prej këtyre vlerave - sundimin e ligjit**, i cili mund të përkufizohet si procesi me të cilin zyrtarët e zgjedhur zbatojnë planet qeveritare me synimin për të dobësuar, shkatërruar ose marrë në mënyrë sistematike kontrollin e brendshëm të pushtetit, për të shpërbërë shtetin liberal-demokratik dhe për të mundësuar sundimin afatgjatë të partisë dominuese.² Ngecja në sundimin e ligjit përbën **një kërcënim serioz ekzistencial për BE-në** pasi çon në vendosjen e autokracive zgjedhore, të cilat, megjithëse në dukje janë zgjedhje të lira, rezultojnë në një konsolidim të vazhdueshëm të një partie dhe rezultati përfundimtar është transformimi në sistem njëpartiak. Këto tendenca janë evidente në Poloni, një vend anëtar i BE-së që nuk ka më një gjyqësor të pavarur, gjë që e ka shtyrë Bashkimin të aktivizojë më shumë mekanizma në dispozicion për të adresuar këtë çështje.

Dialogu sipas Kornizës së sundimit të ligjit

Zbatimi i parimit të sundimit të ligjit në Poloni është monitoruar nga afër për një kohë të gjatë pasi janë evidentuar shkelje të funksionimit të sistemit legjislativ dhe zgjedhor, pavarësisë së gjyqësorit dhe shkallës së mbrojtjes së të drejtave themelore të qytetarëve. Në tetor 2015 u mbajtën zgjedhjet parlamentare, që i fitoi opozita, Partia Ligj dhe Drejtësi (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*).³ Më pas, qeveria e re, në kuadrin e politikës së saj konservatore dhe euroskeptike, bëri disa ndryshime të diskutueshme në gjyqësor në lidhje me emërimin e gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese, emërimin e prokurorëve publikë, promovimin dhe sanksionimin e tyre, mosrespektimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, dhe uljen e moshës së pensionimit për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë. Në përgjigje të këtyre veprimeve, më 13 janar 2016, Komisioni Evropian (KE) njoftoi se do të kryente **një vlerësim paraprak të situatës sipas Kornizës së Sundimit të Ligjit**.⁴ Ky instrument atëherë i ri, i miratuar në vitin 2014, përkufizohet si një procedurë që i

1 Siç përcaktohet në nenin 2 të Traktatit të BE-së.

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.



paraprin aktivizimit të nenit 7 të Traktatit të BE-së (TEU),⁵ që konsiston në një dialog të vazhdueshëm ndërmjet Shtetit Anëtar në fjalë dhe KE-së, i cili zhvillohet në tre fazat. Bazuar në një kontroll të plotë faktesh, KE fillon të vlerësojë nëse ekziston një kërcënim sistemik për sundimin e ligjit. Nëse konstatohet se ekziston, atëherë KE-ja do të fillojë një dialog me shtetin anëtar në fjalë, duke dërguar një paralajmërim për respektimin e sundimit të ligjit, në formën e një opinionit. Në fazën e dytë, nëse çështja nuk zgjidhet, KE i dërgon një rekomandim publik për respektimin e sundimit të ligjit shtetit anëtar në fjalë, duke vendosur një afat për një zgjidhje përfundimtare të situatës. Faza përfundimtare e kësaj procedure është monitorimi se si shteti anëtar e zbaton rekomandimin dhe nëse nuk respektohet, ekziston gjithmonë mundësia e fillimit të një procedure në përputhje me nenin 7 të TEU-së.⁶

Në gjysmën e parë të vitit 2016, qeveria polake nuk shënoi përparim në zgjidhjen e problemeve me sundimin e ligjit, kështu që **KE miratoi një opinion** në të cilin shprehu shqetësimin e saj për situatën në Poloni më 1 qershor 2016.⁷ Pavarësisht opinionit të dhënë, KE-ja ende konsideroi se kërcënimet kryesore për sundimin e ligjit në Poloni nuk janë hequr, prandaj më 27 korrik 2016 miratoi **një rekomandim për sundimin e ligjit**, me qëllim që Gjykata Kushtetuese të funksionojnë në mënyrë efektive.⁸ Ky dokument përmban pesë rekomandime specifike, të cilat do të zbatoheshin brenda tre muajve. Megjithatë, Ministria e Jashtme polake lëshoi një deklaratë duke i karakterizuar rekomandimet si ndërhyrje në punët e brendshme të Polonisë, duke shkelur parimet e objektivitetit, sovranitetit, subsidiaritetit dhe identitetit kombëtar, duke arritur në përfundimin se **KE nuk kishte njohuri të mjaftueshme për funksionimin e sistemit ligjor polak dhe puna e Gjykatës Kushtetuese**.⁹ Kështu, qeveria polake e hodhi poshtë me guxim Rekomandimin e KE-së si të pabazë, që mund të jetë për shkak të mbështetjes që Polonia pret nga Hungaria, në rast të fillimit të një procedure sipas nenit 7 të TEU-së.

Procedura në përputhje me nenin 7 të TEU

Neni 7 i TEU përfshin një **mekanizëm parandalues** në rast të një rreziku të qartë të shkeljes së rëndë të vlerave të BE-së (paragrafi 1) dhe një **mekanizëm sanksionues** në rast të një shkeljeje serioze dhe të vazhdueshme të këtyre vlerave (paragrafët 2 dhe 3. Në dhjetor 2017, KE vendosi të fillojë procedimin kundër Polonisë në përputhje me paragrafin e parë të nenit 7, sepse, sipas tyre, për një periudhë dyvjeçare janë miratuar disa ligje që prekin strukturën e përgjithshme të sistemit gjyqësor në Poloni, dhe me këtë legjislativi dhe ekzekutivi përpiqen të ndikojnë në përbërjen, kompetencat, administrimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor.¹⁰ Kjo procedurë u iniciua me një **propozim të arsyetuar nga KE për Këshillin e BE-së**,¹¹

5

1. Me propozimin e arsyetuar të një të tretës së Shteteve Anëtare, të Parlamentit Evropian ose të Komisionit Evropian, Këshilli me shumicë prej katër të pestave të anëtarëve të tij, pasi merr pëlqimin e Parlamentit Evropian, mund të konstatojë se ekziston një rrezik i qartë i shkeljes së vlerave të përmendura në nenin 2 nga një Shtet Anëtar. Përpara se të konstatohet ky fakt, Këshilli e dëgjon Shtetin Anëtar në fjalë dhe mund t'i japë atij rekomandime, duke vepruar në përputhje me të njëjtën procedurë. Këshilli verifikon rregullisht nëse vazhdojnë të mbeten arsytet e një konstatimi të tillë.
2. Këshilli Evropian, duke vepruar unanimisht me propozim nga një e treta e Shteteve Anëtare ose të Komisionit, dhe pas marrjes së pëlqimit të Parlamentit Evropian, mund të konstatojë ekzistencën e një shkeljeje serioze dhe të vazhdueshme nga një shtet anëtar i vlerave të përmendura në nenin 2, pasi ftohet shteti anëtar në fjalë të paraqesë pikëpamjet e tij.
3. Kur bëhet konstatimi sipas paragrafit 2, Këshilli, me shumicë të cilësuar, mund të vendosë të pezullojë disa të drejta të caktuara që rrjedhin nga zbatimi i traktateve për Shtetin Anëtar në fjalë, duke përfshirë këtu edhe të drejtën e votës së përfaqësuesit të qeverisë të këtij Shteti Anëtar në Këshill. Kur vepron kështu, Këshilli merr në konsideratë pasojat e mundshme të një pezullimi të tillë mbi të drejtat dhe detyrimet e personave fizikë dhe juridikë. Detyrimet e Shtetit Anëtar në fjalë, në kuadër të këtij Traktati, në çdo rast vazhdojnë të jenë detyruese për këtë Shtet.
4. Këshilli, me shumicë të cilësuar, mund të vendosë më pas t'i ndryshojë ose anulojë masat e marra në bazë të paragrafit 3, në përgjigje të ndryshimeve të situatës e cila çoi në vendosjen e tyre.
5. Rregullat e votimit që zbatohen për Parlamentin Evropian, Këshillin Evropian dhe Këshillin, për qëllimet e këtij neni, parashikohen në nenin 354 të Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian.
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, VerfBlog, 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.
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/>.

i cili u mbështet nga Parlamenti Evropian (PE) me një Rezolutë, të miratuar më 1 mars 2018.¹² Edhe pse deri më tani janë zhvilluar disa seanca dëgjimore të autoriteteve polake nga Këshilli i BE-së, shtetet anëtare ende po shmangin hapin tjetër sipas nenit 7 TEU - momentin e votimit nëse ekziston rreziku i një shkeljeje serioze të vlerave të BE-së.

Procedurat para Gjykatës Evropiane të Drejtësisë

Nisur nga mosveprimi i Këshillit të BE-së në procedurën sipas nenit 7 të TEU-së, “arena” në të cilën zgjidhet problemi i shtetit të së drejtës në Poloni është zhvendosur në Gjykatën Evropiane të Drejtësisë (GJED). Gjegjësisht, **KE-ja nis dy procese kundër Polonisë para GJED-së**, në të cilat pretendon se vendi nuk respekton nenin 19 (1) të TEU.¹³ Komisioni vëren se Shtetet Anëtare janë të detyruara të sigurojnë një sistem mjjetesh juridike që siguron kompensim efektiv në fushat që mbulohen nga ligji i BE-së, në mënyrë që organet kombëtare që vendosin për zbatimin ose interpretimin e ligjit të BE-së duhet të plotësojnë kushtin e pavarësis; gjyqësore. GJED-ja mbështeti shkeljen e detyrimit që përmban kjo dispozitë në vendimet e saj të qershorit¹⁴ dhe nëntorit¹⁵ 2019.

Gjithashtu, **KE ka nisur procedurat para GJED-së lidhur me regjimin e ri disiplinor për gjyqtarët**. Ky regjim i nënshtron gjyqtarët në hetime, procedime dhe sanksione disiplinore në bazë të përmbajtjes së vendimeve të tyre gjyqësore. Në vendimin e saj për këtë çështje, GJED-ja rikonfirmoi se ishte shkelur pavarësia e sistemit gjyqësor në Poloni dhe se ishin shkelur detyrimet e parashikuara në nenin 19 (1) TEU.¹⁶

Në vend të sanksioneve, shpërblim financiar

Përveç vendimeve të mësipërme, GJED-ja ka marrë vendime të tjera për kërkesat për vendime paraprake të paraqitura nga gjyqtarët polakë, urdhrat për masa të përkohshme dhe ka ende procedime të hapura kundër Polonisë para Gjykatës.¹⁷ Përveç mekanizmave të përdorur tashmë nga BE, **tanimë është ngritur pyetja e aplikimit të mekanizmit të ri të kushtëzimit**¹⁸ kundër Polonisë. Megjithatë, KE vendosi të lëvizë në drejtimin e kundërt - një **plan i rimëkëmbjes ekonomike** nga pandemia KOVID-19 u miratua këtë muaj, duke i lejuar BE-së pothuajse 36 miliardë euro grante dhe kredi të lira për Poloninë.¹⁹ Mbështetja financiare e BE-së vjen si një shpërblim për përpjekjet e Polonisë për të ndihmuar Ukrainën gjatë luftës, si dhe për premtimin e reformave serioze për lirimin e gjyqësorit të varur. KE është zotuar t'i monitorojë nga afër, **por ekziston rreziku që masa mund të krijojë një praktikë të “faljes” së shkeljes së sundimit të ligjit** kur është e qartë se ka ende shumë punë për të bërë, dhe kjo është arsyeja pse PE ka shprehur shqetësimin rreth publikimit të rezolutës,²⁰ duke paralajmëruar këtë efekt të mundshëm.

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 Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Evropian përbëhet nga Gjykata e Drejtësisë, Gjykata e Përgjithshme dhe Gjykatat e Specializuara. Ai garanton respektimin e ligjit në interpretimin dhe zbatimin e Marrëveshjeve. Shtetet Anëtare përcaktojnë masat e nevojshme për të siguruar mbrojtje efektive ligjore në fushat që mbulohen nga ligji i Bashkimit.

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 Qasja në fondet buxhetore të BE-së kushtëzohet nga respektimi i parimit të sundimit të ligjit nga Shtetet Anëtare.

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.