

OBEZBEĐENJE PRIMENE PRAVA EVROPSKE UNIJE U DRŽAVAMA-ČLANICAMA: SLUČAJ VLADAVINE PRAVA U POLJSKOJ

Ključne riječi:

pravo EU; Poljska; vladavina prava; članice EU; međunarodno pravo

Autor:

Dr Boris Tučić je docent na Fakultetu bezbjednosnih nauka Univerziteta u Banjoj Luci

Korespondencija:

boris.tucic@fbn.unibl.org

Oblast:

Međunarodno pravo, Pravo EU

DOI:

10.5937/politeia0-33933

Datum prijema članka:

13.09.2021.

Datum konačnog prihvatanja članka za objavljivanje:

23.11.2021.

Rezime

Cilj rada jeste da se analiziraju politički i pravni (pravosudni) instrumenti koje su institucije Evropske unije, ali i neki drugi pravni autoriteti, poput Saveta Evrope, koristili u nastojanju da se otklone kontinuirana i flagrantna kršenja ugovornih obaveza od strane Republike Poljske u oblasti vladavine prava. U okviru pojmovno-kategorijalnog aparata pravnih nauka, a posebno prava Evropske unije, te primenom analitičkih, sintetičkih i deskriptivnih naučnih metoda, u radu se pitanje efikasnosti primenjenih instrumenata i njihov učinak na razvoj „sukoba produženog dejstva“ između Brisela i Varšave posmatra kroz pet tematskih celina: u prvoj su date uvodne napomene o predmetu istraživanja kojem je posvećen ovaj rad, da bi u drugoj i trećoj bili razmatrani politički, odnosno političko-fnansijski i pravosudni instrumenti, uključujući i delovanje Suda pravde Evropske unije; u četvrtoj tematskoj celini ukazano je na relevantne procese koji su realizovani u okviru drugih međunarodnih pravnih autoriteta, dok je u petoj fokus na aktivizmu poljskog Ustavnog suda na zaštiti Ustava kao najvišeg pravnog akta u poljskom pravnom sistemu. Na kraju su data zaključna razmatranja autora, u kojima se, između ostalog, konstatuje da birokratski pristup rešavanju spora, na kojeg se Komisija primarno oslanjala, nije dao željene rezultate, te je potrebno da se, uzimajući u obzir duboki konstitucionalni karakter problema o kojem je reč i njegove eventualne posledice na pravni poredak Unije u celini, izlaz traži u širem, političkom i fleksibilnijem pregovaračkom okviru.

UVOD

Stanje u oblasti vladavine prava u Poljskoj i konsekventan sukob sa institucijama Evropske unije (Bien – Kacala & Drinoczi, 2021) pažnju stručne, ali i šire javnosti privlači već više od pola decenije. Od formalne primene Okvira za jačanje vladavine prava (Rule of Framework)¹ januara 2016. godine, institucije Unije, različitim pravnim, ali i političkim mehanizmima, nastojale su naterati poljsku Vladu, kojom od opštih izbora iz oktobra 2015. godine rukovodi Partija prava i pravde Jaroslava Kačinskog, da izvršava svoje ugovorne obaveze i u potpunosti poštuje bazične vrednosti na kojima Evropska unija počiva, među kojima centralno mesto svakako zauzima vladavina prava.² No, kao što će se videti, primena većine mehanizama ne samo da nije dala očekivane rezultate već je i dodatno zakomplikovala ionako kompleksne odnose između Poljske i evropske organizacije, dovodeći do toga da se na teorijskoj ravni, ali i u evropskoj javnosti, doduše još uvek bez realnog utemeljenja, neretko govori o „Polexitu“, odnosno mogućnosti istupanja Poljske iz članstva Unije. Da bi se stekao potpuniji uvid u brojne aktivnosti koje su institucije Unije, ali i neki drugi relevantni međunarodnopravni subjekti, preduzeli u pravcu otklanjanja sistemske krize u oblasti vladavine prava u Poljskoj, razmatrani „mehanizmi prinude“ načelno se smeštaju u dve osnovne grupe: s jedne strane su mehanizmi koji se, uslovno, mogu okvalifikovati kao politički,

jer ne podrazumevaju pravosudno rešavanje spora, već primenu postupaka koji su po svojoj prirodi, ali i očekivanim rezultatima, prevashodno političkog karaktera, dok su, s druge, klasični mehanizmi pravosudne kontrole primene prava Evropske unije u državama-članicama, koji su kao takvi definisani Osnivačkim aktom, iako i među njima postoje određene razlike. U kontekstu pravosudnih mehanizama, u pokušaju „primoravanja“ Poljske da poštuje pravo Unije u oblasti vladavine prava, Evropska komisija primarno se oslanjala na član 258 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EFEU), kojim je definisan tzv. postupak zbog neizvršenja ili propuštanja da se realizuje ugovorna obaveza od strane države-članice (eng. infringement procedure). Sam postupak sastoji se od dve osnovne faze – administrativne, koja se realizuje između Komisije i države-članice u pitanju i u kojoj Komisija nastoji prevazići problem davanjem mišljenja i odgovarajućih preporuka koje država u pitanju treba realizovati, da bi, ukoliko ova faza ne da rezultate, započinjala druga, u kojoj Komisija pokreće postupak protiv države-članice pred Sudom pravde (Tučić, B. 2016: 394–436).

1. POLITIČKI MEHANIZMI

Neposredno nakon opštih izbora oktobra 2015. godine, Evropska komisija pokrenula je protiv Poljske postupak predviđen Okvirom za jačanje vladavine prava, čiji je osnovni cilj da se, kroz konstruktivan dijalog i primenu adekvatnih mera, otkloni sistemska kriza u oblasti vladavine prava u državi-članici, a koja predstavlja opasnost po vladavinu prava i funkcionisanje pravnog poretka Evropske unije u celini. Razlozi pokretanja postupka bili su vezani za, prema oceni Komisije, kontinuirano ugrožavanje nezavisnosti Ustavnog suda Poljske od strane političkih aktera, neiz-

1 Okvir za jačanje vladavine prava, kao mehanizam sistemskog praćenja stanja u oblasti vladavine prava u državama članicama, uveden je 2014. godine, a prva članica u odnosu na koju su primenjeni instrumenti koji su njim predviđeni bila je upravo Poljska.

2 Bazične vrednosti na kojima počiva Evropska unija sadržane su u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji i tu spadaju: poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

vršavanje njegovih odluka, te sporno imenovanje trojice novih članova sudijskog veća.³ Kao rezultat intenzivnog dijaloga između Komisije i poljske Vlade, jula 2016. godine usvojen je novi Zakon o Ustavnom sudu (Dz. U. 1157. 2016), međutim, njim nisu otklonjene slabosti koje je Evropska komisija identifikovala. Stoga, Komisija je usvojila zvanične Preporuke koje su sadržavale konkretne mere koje je Poljska trebalo što hitnije da realizuje (European Commission, 2016).

Kako ovakav pristup nije dao rezultate, Evropska komisija se decembra 2017. godine po prvi put opredelila za aktiviranje postupka iz člana 7 UEU, koji podrazumeva eventualnu primenu političkih sankcija protiv članice koja flagrantno i u kontinuitetu krši osnovne vrednosti na kojima Unija počiva. No, kako se ispostavilo, primena postupka iz člana 7, zbog nespremnosti pojedinih članica da politički kažnjavaju drugu državu-članicu, nije urodila plodom, tako da predviđena 4/5 većina u Savetu, neophodna za verifikaciju ozbiljnog kršenja vrednosti Unije, odnosno jednoglasnost za izglasavanje sankcionih mera, nikada nisu ostvarene. Jedan od najglasnijih zagovornika sankcija bio je Evropski parlament, koji je nizom svojih rezolucija insistirao na zaštiti vrednosti Unije (European Parliament, 2017, 2021), a veoma negativne stavove o pitanju vladavine prava u Poljskoj iznosili su i drugi međunarodni autoriteti, poput Venecijanske komisije Saveta Evrope (Venice Commission 2017, 2020) ili OEBS (eng. OSCE) (OSCE, 2020). Bez obzira, pokrenuti postupak po članu 7 UEU protiv Poljske formalno je još uvek u toku.

3 Problem je bio u duplim imenovanjima trojice sudija od strane odlazećeg i novog saziva Sejma, uz kršenje propisane procedure razrešenja i imenovanja članova Ustavnog suda. Pogledati: Wilacek, M. (2021). Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle. u Von Bogdandy, A. et al. *Defending Checks and Balances in EU Member States*, New York: Springer, p. 15–33.

Interesantan oblik političko-finansijskog pritiska, doduše ne samo na Poljsku, već i Mađarsku, od strane institucija Unije predstavljao je tzv. Mehanizam uslovljavanja (eng. Conditionality Mechanism), usvojen u formi regulative (Regulation 2092/2020, 2020), a koji je podrazumevao mogućnost redukcije ili čak suspenzije izdvajanja iz budžeta organizacije za državu-članicu koja uporno krši osnovne standarde i zahteve Unije u oblasti vladavine prava. Poljska i Mađarska, navodeći četiri pravna razloga, pokrenule su postupak pred Sudom pravde EU u cilju poništavanja predmetne regulative (EUCJ. C – 156/21 and EUCJ. C – 157/21, 2021) i taj postupak još je uvek u toku. Argumenti Poljske i Mađarske počivaju na navodnom odsustvu ugovorne osnove za donošenje regulative, mešanju u unutrašnje stvari država-članica, odsustvu konkretnih kriterija koje utvrđuje Komisija, a na osnovu kojih se donosi konkretna odluka o uskraćivanju budžetskih sredstava državi-članici, te narušavanju načela pravne sigurnosti. S druge strane, Parlament je zauzeo stav da Komisija, oklevanjem da utvrdi jasne kriterije za donošenje odluke o sankcionim merama, nije zaštitila budžet Evropske unije, kao i da će on protiv Komisije pokrenuti postupak pred Sudom pravde zbog njenog propuštanja da realizuje svoje ugovorne obaveze, ukoliko u najskorijem roku traženi kriteriji ne budu identifikovani (European Parliament, 2021).

2. PRAVOSUDNI MEHANIZMI EU

U okviru pravosudnih mehanizama, centralno mesto zauzimaju postupci koje je Evropska komisija pokrenula protiv Poljske pred Sudom pravde, mada su pravnu bitku za zaštitu svojih prava u ovom kontekstu individualni subjekti vodili i pred poljskim sudovima, ali i pred Evropskim sudom za

ljudska prava.

Iako hronološki nije bio prvi, veoma značajan postupak bio je onaj kojeg je Komisija pokrenula 2018. godine na osnovu člana 258 UFEU (EUCJ. C – 619/18. 2019), a koji se odnosio na navodnu neusaglašenost novog poljskog Zakona o Vrhovnom sudu (Dz.U. 847, 2017) sa pravom Unije, konkretno, načelom sudijske nezavisnosti i nesmenljivosti, članom 19.1 UEU, po kojem su države-članice obavezane da utvrde nacionalna pravna sredstva kojima će se obezbediti efikasna sudska zaštita u domenu primene prava Unije te članom 47 Povelje EU o osnovnim pravima (EU Charter of Fundamental Rights, 2012), kojim je garantovano pravo na delotvoran pravni lek i pravično suđenje. Problem se odnosio na činjenicu da je odredbama novog Zakona bilo predviđeno skraćenje starosne granice sudija za odlazak u penziju sa 70 na 65 godina života, što je impliciralo da će u datom trenutku 27 od 72 aktivnih sudija, uključujući i predsednika Vrhovnog suda, prevremeno otići u penziju. Zakonom je predviđena mogućnost da predsednik Republike, na osnovu pisanog zahteva sudije u pitanju, te uz pravno neobavezujuće mišljenje Nacionalnog saveta za pravosuđe, čije članove bira isključivo Donji dom poljskog Parlamenta (Sejm), može doneći odluku o produženju sudijskog mandata u konkretnom slučaju za najviše dva sukcesivna intervala od po tri godine, međutim, predmetna odluka predsednika Republike nije podlegala i odgovarajućim pravnim lekovima, uključujući i mogućnost sudske zaštite prava sudija čiji zahtev o produženju mandata bude odbijen. Ovakva zakonska rešenja motivisala su Komisiju da pokrene postupak, s tim što je, zbog potencijalno izrazito negativnih posledica po vladavinu prava u Poljskoj, a konsekventno i u samoj Uniji, od Suda pravde zahtevala i da donese odluku o privremenim merama kojima će se

sprečiti primena spornih zakonskih odredbi, što je Sud i učinio oktobra 2018. godine (CJEU. Order in C - 619/18, 2018). Odluku u glavnom postupku Sud pravde doneo je maja 2019. godine, u potpunosti potvrđujući stavove Komisije da sporne zakonske odredbe nisu u skladu sa navedenim izvorima prava Evropske unije. U pogledu odluke o privremenim merama, međutim, poljska Vlada je od samog starta pokazala da nema nameru da ih sprovede. Prvo je odluku Suda pokušala da poništi u žalbenom postupku, a kada je Sud pravde, decembra 2018. godine, potvrdio svoju prvobitnu odluku, privremene mere ostale su „mrtvo slovo na papiru“. Sličan predmet spora, ali u kontekstu položaja redovnih sudija, mogao se identifikovati u nešto ranije iniciranom slučaju (CJEU. C – 192/18, 2019), u okviru kojeg je Komisija smatrala da odredbe izmenjenog Zakona o redovnim sudovima (Dz. U. 1139 – 1452, 2017) nisu u skladu sa članom 157 UFEU i odredbama relevantne direktive (Directive 2006/54, 2006), kojima je garantovana rodna ravnopravnost u radnopravnom kontekstu. Uz dodeljivanje nekontrolisanih diskrecionih ovlašćenja ministru pravde da donosi odluke o produženju mandata pojedinih sudija redovnih sudova, izmenjenim zakonskim odredbama predviđeni su i različiti starosni kriteriji za muškarce i žene za odlazak u penziju, za šta je Komisija smatrala da nije u skladu sa navedenim izvorima prava Unije, a Sud pravde se sa ovakvim stavom saglasio u svojoj odluci od 5. novembra 2019. godine.

Aprila 2019. godine Komisija je pokrenula novi postupak protiv Poljske zbog kršenja prava Unije, koji je oktobra iste godine ušao u svoju sudsku fazu (CJEU. C – 791/19, 2021). Predmet spora bio je sudijski disciplinski nadzor, uveden 2017. godine, po kojem sudije Vrhovnog suda i redovne sudije mogu disciplinski, ali i krivično odgovarati zbog sadr-

žaja odluka koje donose u sudskom postupku, uključujući i odluke kojima se od Suda pravde zahteva pokretanje postupka o prethodnom pitanju po članu 267 UFEU. Takođe, Zakonom je predviđeno uspostavljanje Disciplinskog veća, stacioniranog u okviru Vrhovnog suda, koje, po mišljenju Komisije, nije raspolagalo neophodnom nezavisnošću u svom radu i koje je bilo izloženo stalnim političkim pritiscima, posebno u kontekstu činjenice da su ga sačinjavale isključivo nove sudije koje bira Nacionalni savet za pravosuđe, koji je pod kontrolom Sejma. Za ovaj slučaj od značaja je bila i činjenica da je Sud pravde novembra 2019. godine, odgovarajući na pitanja poljskog nacionalnog suda u okviru prethodnog postupka (CJEU. C – 585/18 and C – 625/18, 2019), a referišući se na položaj i ovlašćenja Nacionalnog saveta za pravosuđe pri izboru sudija Vrhovnog i osnovnih sudova, istakao da obezbeđenje primene prava Unije u državama-članicama ne može biti zadatak sudova i tela sa pravosudnom funkcijom koja ne zadovoljavaju kriterije nepristrasnosti, nezavisnosti i objektivnosti. Reagujući na ovakav stav Suda pravde, poljski Vrhovni sud je u svojim izjašnjenjima krajem 2019, odnosno početkom 2020. godine, izuzeo Disciplinsko veće iz grupe tela sa pravosudnom funkcijom u kontekstu prava Evropske unije, ali i nacionalnog prava, abolirajući ga, na taj način, od iznesenih zahteva Unije. Prateći potez Vrhovnog suda, Komisija je januara 2020. godine uputila zahtev Sudu pravde da uvede privremene mere kojima će se delovanje Disciplinskog veća suspendovati do donošenja odluke u glavnom postupku, što je Sud aprila prošle godine i učinio (CJEU. Order in C - 791/19, 2020). No, nakon što je tadašnja predsednica Vrhovnog suda, prof. Gersdorf, donela odluku o suspenziji Disciplinskog veća i time obezbedila primenu odluke o privremenim merama Suda pravde, ona se ubrzo povukla

sa te pozicije, a na njeno mesto predsednik Jirži Duda imenovao je Kamila Zaradkiewiča, čiji je prvi potez bio da stavi van snage odluku svoje prethodnice, čime je Disciplinsko veće nesmetano nastavilo sa radom. Odluku u glavnom postupku Sud pravde doneo je 15. jula 2021. godine, potvrđujući stavove Evropske komisije i konstatujući da je Poljska povredila članove 19.1 UEU i 267 UFEU. Polazeći od sastava i ovlašćenja Disciplinskog veća, Sud je konstatovao da je ovo telo pod stalnim uticajem zakonodavne i izvršne vlasti, posebno u svetlu činjenice da se ono sastoji isključivo od novih sudija koje bira Nacionalni savet za pravosuđe, a koji se i sam nalazi pod političkom kontrolom, jer njegove članove bira Donji dom Parlamenta. Na taj način nije obezbeđena nezavisnost u njegovom radu, a posledično i samih sudija Vrhovnog i redovnih sudova. Povreda člana 19.1 UEU ogleda se u tome što poljskim zakonodavstvom nisu obezbeđeni adekvatni pravni lekovi posredstvom kojih sudije koje se nalaze u postupku reimenovanja mogu efikasno zaštititi svoja prava, dok se povreda člana 267 UFEU ogleda u onemogućavanju poljskih sudija da se, u skladu sa pravom Unije, obrate Sudu pravde u okviru prethodnog postupka sa zahtevom za tumačenjem ili utvrđivanjem validnosti odredaba prava organizacije, čime se i sam Sud pravde onemogućava da vrši svoju ugovornu funkciju. Opšti pravobranilac Tančev (EUCJ. Opinion of AG Tanchev. C – 791/19, 2021), angažovan u postupku, dodatno je pojasnio opseg kršenja prava Unije od strane Poljske. Po njemu, i pored nesporne uloge Suda pravde, na nacionalnim sudovima je primarna odgovornost za obezbeđenje primene prava Unije u državama-članicama, te se ugrožavanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija Vrhovnog i redovnih sudova, koje je evidentno iz rešenja poljskog zakonodavstva, ne zadržava samo u okvirima nacionalnog

prava, već se neposredno tiče i primene prava Unije i funkcionisanja njenog pravnog poretka u celini. Stoga, po Tančevu, ne radi se samo o povredi člana 19.1. UEU, već i članova 47 i 48 Povelje EU o osnovnim pravima, kojima je garantovano pravo na sudsku zaštitu pred sudom koji počiva na pravu, pravo na sudsku zaštitu u razumnom roku i pravo na odbranu, što u slučaju Poljske nije obezbeđeno. U suštini, i pravobranilac Tančev i, sukcesivno, Sud pravde, dodatno su pojasnili neke ranije iznesene stavove, kao, na primer, one iz slučaja *A.B. and Others v. Vrhovni sud Poljske* (EUCJ. C – 824/18, 2021), koji se ticao nastojanja nereizabranih sudija da sudski zaštite svoja prava. Od posebnog značaja je stav Suda pravde da, bez obzira što je organizacija pravosudnog aparata u isključivoj nadležnosti država-članica, one pri tome moraju voditi računa o svojim obavezama koje proističu iz prava Evropske unije, među kojima je na generalnoj ravni svakako i vođenje računa o obezbeđenju i zaštiti vladavine prava.

Aprila 2020. godine Komisija je ponovo pokrenula postupak protiv Poljske zbog kršenja prava Unije, koji je marta 2021. godine stigao i pred Sud pravde (EUCJ. C – 204/21, pending). U najkraćem, u središtu spora bile su izmene zakonodavstva u oblasti pravosuđa koje su stupile na snagu februara 2021. godine, a za koje je Komisija smatrala da se njima podriva nezavisnost pravosuđa, dovodi u pitanje fundamentalno načelo nadređenosti prava Evropske unije, onemogućava primena prava Unije kojim se garantuje nezavisnost sudija, te isti sprečavaju da se Sudu pravde obrate u okviru prethodnog postupka o pitanjima vezanim za tumačenje i primenu prava organizacije. Komisija je isticala da se zakonskim rešenjima Disciplinskom veću Vrhovnog suda, čiji su status i nezavisnost veoma sporni, omogućava da ostvaruje trajan uticaj na rad sudija te zahtevala od Suda pravde

da donese odluku o privremenim merama kojima će se sprečiti negativne implikacije od primene osporenih zakonskih rešenja po nezavisnost pravosuđa i vladavinu prava u Poljskoj, ali i po sam pravni poredak Evropske unije, što je ovaj i učinio 14. jula 2021. godine (CJEU. Order in C - 204/21, 2021).

Na kraju ovog dela treba istaći da je Evropska komisija 7. septembra 2021. godine, nakon neuspešnog insistiranja kod poljskih vlasti da odluka Suda pravde o privremenim merama od 14. jula iste godine bude sprovedena, pokrenula postupak po članu 260.2 UFEU, zahtevajući od Suda uvođenje finansijskih penala protiv Poljske. Reč je o supsidijarnom mehanizmu koji implicira finansijske penale na dnevnoj osnovi u određenom iznosu protiv države-članice koja odbija da, u potpunosti ili delimično, sprovede odluke Suda pravde, pri čemu ovo nije prvi slučaj da je Komisija na ovakav način nastojala izvršiti dodatni pritisak na poljske institucije kako bi se obezbedila realizacija sudskih odluka (EUCJ. C – 441/17, 2017). Uz zahtev Suda za uvođenjem finansijskih penala Poljskoj zbog nesprovođenja privremenih mera, Komisija je, istovremeno, poljskim vlastima uputila poslednje formalno upozorenje pre pokretanja postupka po članu 260.2 UFEU i zbog nesprovođenja odluke Suda pravde od 15. jula 2021. godine u osnovnom postupku u slučaju C - 791/19.

3. ECHR I DODATNO „DISCIPLINOVANJE“ POLJSKE

Stanje u oblasti vladavine prava u Poljskoj bila je česta tema u političkim institucijama Saveta Evrope (CoE. Res. 2316/20, 2020), a o pojedinim pitanjima izjasnio se i Evropski sud za ljudska prava (ECHR), što je takođe predstavljalo svojevrsan pritisak na poljske vlasti da preduzmu tražene mere da se

identifikovane devijacije isprave. Maja 2021. godine Sud je doneo prvu relevantnu odluku u slučaju Xero (ECHR. 4907/18, 2021), koji se ticao, ni manje, ni više, (ne)legalnosti sastava poljskog Ustavnog suda. Prilično „bombastična“ bila je konstatacija Suda da, uzimajući u obzir kako je bar jedan njegov sudija izabran nelegalno, odnosno na mesto koje je već popunjeno, Ustavni sud Poljske ne predstavlja instituciju koja se temelji na pravu. Samim tim, njegove odluke podrazumevaju kršenje prava na pravično suđenje kompanije Xero, garantovano članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (eng. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and 14). Drugim rečima, Evropski sud istakao je da Ustavni sud Poljske ne predstavlja pravosudnu instituciju jer se ne temelji na pravu, već njegovom kršenju, što će inicirati ozbiljne reakcije poljskih političkih, ali i pravosudnih aktera, iako je članom 9 poljskog Ustava definisana obaveza poštivanja i obezbeđenja primene međunarodnog prava, uključujući i odluke međunarodnih sudova (Dz.U. 78/483, 1997). Tako, predsednica Ustavnog suda istakla je da je Evropski sud doneo odluku bez pravne osnove i izvan svojih ovlašćenja, te da pokušaji mešanja u nadležnosti Sejma da vrši izbor sudija Ustavnog suda neće proizvesti pravna dejstva u domaćem pravnom sistemu, dok je predsednica Sejma iznela stav da presuda Evropskog suda predstavlja opasan presedan i grubo mešanje u suverenitet poljske države (Mechlinska, 2021). Očekivano, reagovao je i Ustavni sud Poljske, koji je u odluci od 16. juna 2021. godine istakao da je Evropski sud odluku doneo bez pravnog osnova, izvan svojih ovlašćenja (*ultra vires*), te o pitanju koje spada u isključivu nadležnost poljskog nacionalnog prava. Samim tim, odluka Evropskog suda za Ustavni sud nepostojeća je (European

Commission, 2021).

No, bez obzira na stavove poljskih institucija i zvaničnika, Evropski sud za ljudska prava je juna 2021. godine doneo novu presudu u slučaju Broda i ostali (ECHR. 204/2018, 2021), kojom je rešenja poljskog zakonodavstva kojima je ministru pravde omogućeno da vrši reizbor sudija redovnih sudova bez jasnih i objektivnih kriterija, te bez obezbeđenja odgovarajućih pravnih lekova za zaštitu prava lica koja učestvuju u reizboru, okvalifikovao kao protivna članu 6 Evropske konvencije. I ne samo to, sekretar Evropskog suda je poljsku Vladu obavestio da je u toku još nekoliko postupaka vezanih za pitanje vladavine prava u Poljskoj, kao i da su ovi slučajevi, u skladu sa poslovničkim rešenjima, smešteni u kategoriju I i da predstavljaju prioritet u radu Evropskog suda (ECHR. Notification 140/21, 2021).

4. DELOVANJE POLJSKOG USTAVNOG SUDA

Uz navedenu reakciju na presudu Evropskog suda za ljudska prava, poljski Ustavni sud se, posebno od sredine 2021. godine, intenzivnije uključio u konstitucionalni konflikt između nacionalnog i evropskog prava. Pre svega, treba izdvojiti postupak kojeg je pokrenula članica Disciplinskog veća Malgorzata Bednarek (Trybunal Konstytucyjny. P 7/20, 2021), a u kojem se Ustavni sud izjasnio o usklađenosti odluke Suda pravde o privremenim merama kojima se zahteva suspenzija Disciplinskog veća i poništavanje njegovih odluka, sa odredbama poljskog Ustava. Odluku u ovom postupku Ustavni sud je doneo 14. jula 2021. godine, istog dana kada je Sud pravde doneo odluku o privremenim merama u slučaju C – 204/21, odnosno samo dan pre nego što će Sud pravde doneti odluku u osnovnom postupku u slučaju C

– 791/19. Odluka Ustavnog suda nije ponudila ništa novo, u smislu da je istaknuto da se načelo iskrene saradnje iz člana 4.3 UEU, a u vezi sa članom 279 UFEU, kojim je definisano opšte ovlašćenje Suda pravde da donosi privremene mere, ne može primeniti na odluke Suda pravde koje su ultra vires, odnosno kojima se Poljskoj bespravno nameću obaveze po pitanju organizacije i rada njenih pravosudnih institucija. Po mišljenju Ustavnog suda, ovakvo delovanje Suda pravde nije u skladu sa sledećim članovima Ustava: članom 2, kojim se Poljska određuje kao demokratska država koja počiva na pravu i principu socijalne države; članom 7 kojim se utvrđuje vladavina zakona kao osnovno načelo delovanja poljskih institucija; članom 8.1 kojim se Ustav utvrđuje kao najviši pravni akt u poljskom pravnom sistemu; članom 90.1 kojim je utvrđen princip delegiranja pojedinih pitanja sa poljske države na međunarodne organizacije i institucije na osnovu međunarodnog sporazuma te članom 4.1 kojim je utvrđeno da suverena vlast u Poljskoj pripada njenim građanima, da bi na osnovu toga konstatovao da načela nadređenosti i neposredne primene iz članova 1-3 člana 9 Ustava u konkretnom slučaju ne mogu biti primenjena. Kvalifikacija odluke Suda pravde ultra vires od strane poljskog Ustavnog suda nije predstavljala presedan, jer je i češki Ustavni sud, u čuvenom slučaju Landtova (EUCJ. C – 399/09, 2011), postupio na identičan način, premda je tada bilo reči o interpretativnoj odluci Suda pravde u okviru prethodnog postupka. No, značaj odluke Ustavnog suda je ogroman, jer su njom, od strane poljskog vrhovnog pravnog autoriteta, napadnuti bazični principi i načela pravnog poretka Unije, a primarno načelo nadređenosti ili suprematije prava evropske organizacije. Ustavni sud, odlukom od 14. jula 2021. godine, još jednom je pokazao da apsolutna nadređenost prava Unije za drža-

ve-članice ne postoji te da ona predstavlja samo doktrinarnu, pa i dogmatsku postavku kreiranu u jurisprudenciji Suda pravde. Najviši akt u poljskom pravnom sistemu jeste njen Ustav i isključivo je njim definisan odnos između nacionalnog i „evropskog“ prava, uključujući i pitanje validnosti prava Unije u poljskom pravnom sistemu. Stoga, ukoliko Unija deluje izvan okvira ovlašćenja koja su joj delegirana na osnovu Ustava, reč je o delovanju ultra vires i ono ne može proizvesti pravne posledice u domaćem pravnom sistemu. Ili, načelo kompetenz-kompetenz u rukama je poljskog nacionalnog prava, a ne prava Unije ili, konkretno, Suda pravde, te organizacija može delovati isključivo u okvirima nadležnosti koje su joj države-članice ugovorno prenele.

Drugi relevantan postupak pred Ustavnim sudom Poljske kojeg treba pomenuti jeste onaj kojeg je, pod međunarodnim političkim i pravosudnim pritiskom, pokrenuo predsednik poljske Vlade Mateuš Moravjecki (Trybunał Konstytucyjny. K 3/21, 2021), zahtevajući utvrđivanje usklađenosti pojedinih odredbi Ugovora iz Lisabona sa poljskim Ustavom. Dok je u postupku P 7/20 bilo reči o ustavnosti odluke Suda pravde o privremenim merama te „tek“ indirektno o usklađenosti pojedinih članova osnivačkog akta Unije sa poljskim Ustavom, ovde je mnogo direktnije osporen sam pravni poredak organizacije, ključni principi na kojima on počiva, te pozicija Poljske i njenog prava u pravnom sistemu Unije. Između ostalog, traženo je utvrđivanje da li član 1 UEU (delegirana priroda nadležnosti Unije), u vezi sa članom 4.3 UEU (načelo iskrene saradnje), od poljskih sudova, koji primenjuju pravo Unije, zahteva da ostave po strani odredbe vlastitog ustavnog akta i umesto njih primene suprotne odredbe prava Unije i da li je ovakvo rešenje u skladu sa članovima 2, 7, 8.1, 8.2, 90.1, 91.2 i 178.1 poljskog

Ustava. U suštini, ponovo se postavilo pitanje dometa primene načela nadređenosti prava organizacije u odnosu na nacionalno pravo. Takođe, postavljeno je i pitanje ustavnosti člana 19.1 UEU, u vezi sa članom 4.3 UEU, odnosno da li obaveza uspostavljanja efikasnih nacionalnih pravnih lekova u kontekstu primene prava Unije podrazumeva i obavezu nacionalnog suda da primeni odredbu kojom se predviđa adekvatna sudska zaštita (pravni lek), iako je Ustavni sud prethodno već utvrdio da je data odredba neustavna. Očigledno, predsednik poljske Vlade ovim pitanjem referisao je na ranije stavove Ustavnog suda o neustavnosti odluka Suda pravde o privremenim merama. Naposljetku, zahtevan je i odgovor na pitanje ustavnosti člana 19.1 UEU u vezi sa članom 2 UEU (vrednosti Unije, uključujući i vladavinu prava), u smislu da li oni podrazumevaju ovlašćenje Suda pravde da razmatra odluke predsednika Republike o imenovanju sudija Vrhovnog suda, kao i rezolucije Nacionalnog saveta za pravosuđe kojima se predsedniku predlaže imenovanje sudija. Ustavna apelacija poljskog premijera, koju mnogi, u slučaju pozitivnog ishoda, označavaju kao početak pravnog „Polexita“ (Lazowski, 2021), izazvala je dosta „bure“ u Briselu, ali i u samoj Poljskoj. Vredno je pomenuti da je grupa bivših sudija Ustavnog suda (Rule of Law, 2021) uputila otvoreno pismo predsedniku Vlade sa zahtevom da se apelacija povuče, uz podsećanje da se Ustavni sud ranije već pozitivno izjasnio o usklađenosti lisabonskog Ugovora sa poljskim Ustavom (Trybunał Konstytucyjny. K 32/09, 2010), te ocenu da obaveze koje nameće pravo Unije ne predstavljaju „udar“ na položaj Ustavnog suda u domaćem pravnom sistemu, kao i da bi delovanje suprotno zahtevima Unije, ali i Saveta Evrope, podrazumevalo diskontinuitet u odnosu na procese demokratizacije i izgradnje države koja se temelji na vladavini prava,

koji su u Poljskoj započeti 1989. godine. Pod pritiskom pojedinih domaćih krugova, ali i međunarodnih aktera, Ustavni sud je ročište u kojem je trebao odgovoriti na postavljena pitanja prolongirao prvo sa 3. na 30. avgust, a potom i sa 30. avgusta na 27. septembar 2021. godine, kreirajući, na taj način, dodatni prostor za političke aktore da pokušaju amortizovati prilično komplikovanu situaciju. Tome u prilog ide i pismo predsednice Ustavnog suda Malgoržate Manovske upućeno predsedniku Republike i predsedniku Vlade, a u kojem se ističe neophodnost izmene poljskog zakonodavstva kojim je regulisan disciplinski režim u oblasti pravosuđa, na način koji će u potpunosti uvažiti zahteve prava Evropske unije. Takođe, nekoliko desetina sudija Vrhovnog i nekoliko hiljada sudija redovnih sudova potpisalo je peticiju upućenu poljskoj Vladi, u kojoj se zahteva usklađivanje spornog zakonodavstva sa zahtevima Unije, sa čim se, bar u javnom diskursu, saglasio i predsednik Duda (Euronews, 30. 7. 2021), iako do konkretnih aktivnosti u tom pravcu još uvek nije došlo. Čini se da je na sceni „prebacivanje odgovornosti“ između sfere politike i poljskog Ustavnog suda, u smislu da ključni politički akteri od Ustavnog suda očekuju spasonosnu formulu kojom će biti i „sačuvan obraz“ poljske države, odnosno trenutno vladajuće garniture, ali i biti amortizovani odnosi sa Evropskom unijom, dok Ustavni sud, prolongiranjem glavnog ročišta po apelaciji predsednika poljske Vlade, nastoji ostaviti dovoljno prostora sferi politike da realizuje ono što se od nje očekuje. To, međutim, ne znači da su institucije Unije, a posebno Evropska komisija, redukovali intenzitet kritike na račun Poljske (i Mađarske) zbog stanja u oblasti vladavine prava, o čemu svedoči, na primer, i Drugi izveštaj Evropske komisije o stanju u oblasti pravosuđa, slobode medija i borbe protiv korupcije od 20. jula

2021. godine (European Commission, 2021).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U osnovi sada već gotovo šestogodišnjeg sukoba između Poljske i Evropske unije, kao i drugih relevantnih pravno-političkih autoriteta, poput Saveta Evrope, jeste stanje u oblasti vladavine prava u ovoj državi i problemi koje ono indukuje kako u odnosu na međunarodno pravo, tako i, *stricto sensu*, pravni poredak Unije i bazična regulatorna načela na kojima on počiva. Institucije Evropske unije, a primarno Evropska komisija, u svojoj ulozi „čuvara ugovora“ (Scheppele et al., 2020), primenom različitih instrumenata, političko-finansijske i pravosudne prirode, nastojale su „naterati“ poljske institucije da izvršavaju svoje ugovorne obaveze, međutim, bar do sada, ovi naponi nisu dali željene rezultate. Razloge za relativno siromašne efekte preduzetih mera treba tražiti na više ravni, počevši od nedostataka samih mehanizama koji su Komisiji, odnosno Sudu pravde u ovom kontekstu na raspolaganju (Pech et al., 2021), do ograničenosti kapaciteta kojima Unija raspolaže u okolnostima sada već višegodišnje institucionalne i sistemske krize u kojoj se nalazi. Uzimajući u obzir konstitucionalnu težinu sukoba između Brisela i Varšave i njegove moguće implikacije po funkcionisanje pravnog poretka Unije u celini, a posebno u pogledu prirode i karaktera ovlaštenja kojima Unija raspolaže, odnosa „evropskog“ i nacionalnog prava ili pozicije država-članica u nadnacionalnom pravnom i regulatornom kontekstu kakvog Evropska unija predstavlja, kao i nedovoljnu učinkovitost do sada primenjenih mehanizama kako bi se identifikovani problemi prevazišli, mišljenje autora je da je rigidni, birokratski pristup, na kojem je Evropska komisija do sada insistirala, potrebno napustiti, te eventualni izlaz iz

krize u odnosima tražiti kroz širu, fleksibilniju političku pregovaračku platformu.

REFERENCE

Bien – Kacala, A. & Drinoczi, T., (2021). *Rule of Law, Common Values and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary Within the European Union*. London and New York: Routledge.

Council of Europe. (1951). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by protocols No. 11 and 14*. European Treaty. ETS 5.

ECHR. (2021). *Xero Flor w polsce sp. z o.o. v. Poland*, App. No. 4907/18.

ECHR. (2021). *Broda vs. Poland and Bojara vs. Poland*, App. No. 26691/18 and 27367/18.

ECHR. (2021). *Notification 140/21 to Poland about five cases of Alleged Lack of Judicial Independence*.

Euronews. (30.7.2021). *Poland's president changes tune on judicial reform amid row with the EU*. Posjećeno 7.8.2021. URL: <https://www.euronews.com/2021/07/30/poland-s-president-changes-tune-on-judicial-reform-amid-row-with-eu>.

European Commission. (2016). *Rule of Law Framework - Recommendation 2016/1374 regarding the rule of law in Poland*, OJ L 2017, p. 53–68.

European Commission. (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2021 Rule of Law*

- Report – Rule of Law situation in the European Union. COM (2021) Final.
- EUCJ. (2011). C – 399/09, Maria Landtova v Česká správa sociálního zabezpečení, ECR I – 05573.
- EUCJ. (2018). C – 441/17, Commission vs. Poland, EU:C:2017:877.
- EUCJ. (2019). C – 192/18, Commission vs. Poland, ECLI:EU:C:2019:924.
- EUCJ. (2019). C – 619/18, Commission vs. Poland, ECLI:EU:C:2019:615.
- EUCJ. (2019). Order in C – 619/18 R, Commission vs. Poland, ECLI:EU:C:2019:615.
- EUCJ. (2019). Joined cases C – 585/18 and C – 625/18, A.K. and Others vs. Krajowa Rada Sadownitswa, ECLI:EU:C:2019:982.
- EUCJ. (2020). C – 791/19, Commission vs. Poland, ECLI:EU:C:2020:277.
- EUCJ. (2020). Order in C – 791/19, Commission vs. Poland. ECLI:EU:C:2020:277.
- EUCJ. (2021). C – 824/18, A.B. and Others vs. Krajowa Rada Sadownictwa and Others, ECLI:EU:C:2021:153.
- EUCJ. (2021). Opinion of AG Tanchev in C – 791/19, Commission vs. Poland. ECLI:EU:C:2021:366
- EUCJ. (pending). C – 156/21 and C – 157/21, Hungary and Poland vs. European Parliament and the Council.
- EUCJ. (pending). C – 204/21, Commission vs. Poland.
- EUCJ. (2021). Order in C – 204/21, Commission vs. Poland. ECLI:EU:C:2021:593.
- European Parliament. (2017). Resolution of 15 November 2017 on the rule of law and democracy in Poland. B8-0595/2017.
- European Parliament and the Council. (2006). Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation. OJ L 204, p. 23–36.
- European Parliament and the Council. (2020). Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the EU budget. OJ L 4331, p. 1–10.
- European Parliament. (2021). Resolution on the rule of law situation in the European Union and the application of the conditionality Regulation 2020/2092. B9-0319/2021.
- European Union. (2012). Charter of the Fundamental Rights. OJ C 326, p. 391–407.
- Lazowski, A. (2021). Is Polesxit on the Cards?. Center for European Political Studies. Posjećeno 6.8.2021. URL: <https://www.ceps.eu/is-polesxit-on-the-cards/>.
- Mechlinska, A. (2021). European Court of Human Rights Finds the Polish Constitutional Court Composition Unlawful. Human Rights Pulse. Posjećeno 17.7.2021. URL: <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/european-court-of-human-rights-finds-the-polish-constitutional-court-composition-unlawful>.
- OSCE. (2020). Urgent Interim Opinion on the Bill Amending the Act on the Organization of

the Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland. Nr.: JUD-POL/365/2019 [AIC].

Pech, L., Wachowiec, P. & Mazur, D., (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague Journal of the Rule of Law*, 13: 1–43.

Republic of Poland. (1997). The Constitution of the Republic of Poland. DzU. No. 78/483.

Republic of Poland. (2016). The Constitutional Tribunal Act. Dz.U.1157.

Republic of Poland. (2017). The Act on Supreme Court, DzU. 847.

Republic of Poland. (2017). The Act on the Organization of Common Courts with the Amendments. Dz. U. 1139–1452.

Rule of Law. (2021). 25 Retired Judges of the Constitutional Tribunal appeal to PM Morawiecki to withdraw his motion in K3/21 case. Posjećeno 6. 8. 2021. URL: <https://ruleoflaw.pl/25-retired-judges-morawiecki-k-3-21/>.

Schepele, K.L., Kochenov, V.D. & Grabowska – Moroz, B., (2020). EU Values are Law, after All: Enforcing EU Values Through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39(1): 3–121.

Trybunał Konstytucyjny K 32/09, 24. 10. 2010.

Trybunał Konstytucyjny, P 7/20, 14. 07. 2021.

Trybunał Konstytucyjny, K 3/21, pending.

Tučić, B. (2016). Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: ogled o pravnom poretku Evropske unije. Banja Luka: Univerzitetska i narodna biblioteka Republike Srpske.

Venice Commission. (2017). Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office. CDL-AD(2017)028.

Venice Commission. (2020). Poland – Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on the organizations of the common courts, the Law on the Supreme Court and other courts. CDL-PI(2020)002.

ENFORCEMENT OF THE EU LAW IN MEMBER STATES: CASE OF THE RULE OF LAW IN POLAND

Keywords:

EU law; Poland; the rule of law; EU members; international law

Author:

Dr. Boris Tučić is an Assistant Professor at the Faculty of Security Sciences of the University of Banja Luka

Correspondence:

boris.tucic@fhn.unibl.org

Field:

International law, EU law

DOI:

10.5937/politeia0-33933

Paper received on:

13.09.2021.

Paper accepted for publishing on:

23.11.2021.

Summary

The subject of the paper is a six-year dispute between Poland and the European Union (EU) related to a systemic crisis in the field of the rule of law in this member state and the instruments the EU and some other relevant international political and legal authorities such as the Council of Europe used in order to overcome this challenging situation, as well as the results achieved to date. Considering their nature, the instruments used in this matter are generally divided into two categories. On the one hand, there are political instruments, such as the Rule of Law Framework, established in 2014 by the European Commission, or the procedure of the implementation of political sanctions against a member state defined in Article 7 of the EU Treaty. On the other hand, there are judicial instruments managed primarily by the European Commission and the Court of Justice of the European Union, among which the infringement procedure from Article 258 of the Treaty of Functioning of the European Union holds the central position. The analysis shows that none or very little progress has been achieved until now, and that the effects of the EU's bureaucratic manner of managing the crisis have been counter-productive, only provoking a more explicit involvement of the Constitutional Court of Poland, as a "heavy player", into this dispute. At this moment, it seems that both sides faced the wall and that everyone is staring into the Constitutional Court expecting the magic formula out of it, according to which the fundamental EU criteria in the field of the rule of law would be met with zero or minimum political damage made to the Polish ruling political subjects. In our opinion, the aforementioned implies that a possible way out of the conflict must be sought in the sphere of political negotiations and diplomacy and not in rigid but ineffective legal or judicial procedures.