

*Олга Павковић**

Институт за политичке студије, Београд

КРИЗА ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ВРЕДНОСТИ**

Садржај

Овај рад истражује надлежност Европске уније за решавање кризе владавине права, начин на који Европска унија одговара на ову кризу и успешност појединих механизма заштите ове основне вредности. У раду су анализирани различити погледи на надлежност Европске уније у решавању системске кризе владавине права, која је започела у Мађарској и Пољској и прети да се прошири и на друге државе чланице. Поред тога, указано је на проблем недостатка прецизне дефиниције основних вредности на којима се Европска унија заснива, првенствено владавине права, што додатно отежава бирање адекватног приступа решавању кризе. У раду су описани механизми заштите владавине права који постоје на институционалном нивоу, као и процедурални захтеви који умањују њихову делотворност.

Кључне речи: Европска унија, Мађарска, Пољска, владавина права, члан 7 Уговора о Европској унији, криза владавине права, демократија, основна права

* Електронска адреса ауторке: olga.pavkovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (бр. 179009), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

1. НЕДОУМИЦЕ ПРИ ДЕФИНИСАЊУ ПОЈМА ВЛАДАВИНЕ ПРАВА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Концепт владавине права на универзалном и регионалном нивоу је другачији у односу на национални ниво, јер не постоји једно наднационално тело које би се адекватно старало о поштовању ове вредности и које би кажњавало прекршиоце, а постојеће предвиђене процедуре су превише компликоване и трају предуго. Према Драгутину Аврамовићу, „крајње је деликатно, барем теоријски, питање у којој мери владавина права може постојати у међународном праву с обзиром на његове особености, нарочито имајући у виду специфичности у погледу извора права, непостојања класичних механизма санкционисања, укупну ‘инфраструктуру’ глобалног права...“.¹ Тела која би требало да се брину о заштити превасходно се састоје од суверених држава које би барем декларативно требало да буду једнаке. Иако Европска унија не представља класичан поредак међународног права услед надређености права ЕУ националним правима, може се приметити да није потпуно имуна на проблеме и недостатке који су својствени међународном праву.

Владавина права представља једну од основних вредности на којима се темељи Европска унија, што је изражено како у Уговору о Европској унији (чл. 2), тако и у Повељи о основним правима Европске уније (преамбула).² Уговор о Европској унији претпоставља приврженост држава чланица владавини права у унутрашњим и у спољнополитичким питањима. Ипак, један од проблема који се јавља у вези са заштитом владавине права тиче се недостатка дефиниције ове вредности. Наиме, иако је успостављена као једна од основних вредности ЕУ, ниједан од уговора који се односе на ЕУ/ЕЗ не прецизира шта се под владавином права подразумева на нивоу ЕУ. С обзиром да владавина права дуго није била дефинисана, то је створило простор за произвољност и злоупотребу.

Недостатак дефиниције владавине права у основним правним актима Европске уније одражава чињеницу да није постојала реална потреба за заштитом ове основне вредности у историјским околностима у којима су настале Европске заједнице. Прво, државе које су основале прву заједницу (Европску заједницу за угаљ и челик) биле су посвећене изградњи демократског друштва у Евро-

1) Драгутин Аврамовић, „‘Омекшавањем права’ ка међународној владавини права?“, *Српска политичка мисао*, број 2/2011, год. 18, vol. 32, стр. 263-288.

2) Article 2, Consolidated version of the Treaty on the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26 October 2012; Charter of fundamental rights of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 26 October 2012.

пи након Другог светског рата. Постојао је базични консензус да ће основне вредности попут демократије, основних права и владавине права бити поштоване. Штавише, државе са недемократском прошлошћу имале су снажан подстицај да се боре против ауторитарних тенденција на унутрашњем нивоу – економску обнову и реинтеграцију у европско друштво (забрањене су партије екстремне деснице). Друго, на почетку, ниво интеграције држава и ниво њихове међузависности су били мање развијени, па је мањи био утицај потенцијалног кршења неке основне вредности. Треће, све до средине 1990-их број чланица није био велики, што је олакшавало сарадњу међу државама.

До краја 20. века, променили су се ови почетни услови, што је довело до уношења чл. 7 (бивши члан F.1) у Уговор из Амстердама.³ Уговор из Амстердама предвиђа да „Савет у саставу шефова држава или влада држава чланица може једногласно донети одлуку да је дошло до озбиљног и дуготрајног кршења вредности из члана F(1)“, као и да Савет у случају да донесе такву одлуку може квалификованом већином да суспендује одређена права држави чланици.⁴ У првој деценији 21. века је дошло је до наглог проширења чланства, односно приступања великог броја држава, које се међусобно разликују по економском развоју, политичкој култури и историјском наслеђу, а те разлике отежавају координацију на вишем нивоу.⁵ Осим тога, дошло је до продубљивања интеграције и самим тим до велике економске и политичке међузависности држава чланица, па питање поштовања основних вредности добија прворазредни значај. Коначно, у последњих неколико година широм Европе и света је дошло до успона десничарских покрета.

У светлу ових промена, настала је потреба да се дефинишу основне вредности, а нарочито владавина права. У Оквиру за владавину права (*Rule of Law Framework*), који је усвојен 2014. године, Комисија је, позивајући се на судску праксу Суда правде ЕУ, Европског суда за људска права и на документе Савета Европе усвојила дефиницију владавине права која наводи низ кључних принципа који чине њену срж, а пре свега: „легалност, која имплицира транспарентни, одговорни, демократски и плуралистички процес спровођења закона; правну сигурност; поделу власти;

3) Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 1997.

4) Исто. Владавина права као основна вредност је споменута у Уговору из Амстердама у чл. 6(1) (ex F(1)), што је сад чл. 2 Уговора о Европској унији из Лисабона.

5) Реч је о проширењу из 2004. године, када су у чланство ступиле Мађарска и Пољска, као и Словенија, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Кипар и Малта и проширењу из 2007. године када су Бугарска и Румунија постале државе чланице ЕУ.

забрану арбитражности извршне власти; независно и непристрасно судство; ефикасну процену уставности укључујући и питање основних људских права; и правну једнакост“.⁶

2. КРИЗА ВЛАДАВИНЕ ПРАВА И ПИТАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија се у последњих неколико година суочава са системском кризом владавине права. Упркос прокламованој привржености овој вредности, поједине државе чланице испољавају супротне тенденције, што ствара проблем на нивоу Уније. Ово се, пре свега, односи на Мађарску и Пољску, где је угрожена независност судства кроз уплив политике у правни систем. Мађарска владајућа коалиција Фидес (*Fidesz*) предвођена Виктором Орбаном (*Orbán Viktor*) је од 2011. године почела да преузима контролу над политичким институцијама и судским системом. Ова коалиција је ставила ван снаге постојећи Устав и донела тзв. Основни закон који није подржала ниједна опозициона партија.⁷ Реформе које су уследиле омогућиле су Фидесу да контролише парламент, али и судску грану власти јер *de facto* именује личности за најважније позиције у правосудном систему. Поред тога, основна права су под знаком питања, гуше се медији и цивилно друштво, а све је више угрожена и приватна својина, док су значајни делови привреде национализовани.⁸

Слична промена политичког система се догодила у Пољској, откад је партија Право и правда (*Prawo i Sprawiedliwość*), под вођством Јарослава Качинског (*Jarosław Kaczyński*), дошла на власт 2015. године. Након преузимања контроле над Уставним судом, Партија права и правде је наставила са реформама које су јој омогућиле преузимање и Врховног суда.⁹ Према годишњем извештају *World Justice Project*,¹⁰ за 2017–2018. годину, који се бави

6) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final, Brussels, 11 March 2014, стр. 4.

7) János Kornai, “Shifting Away From Democracy – Hungary’s U-Turn”, *Public Finance and Management*, Volume 15, Number 3, 2015, стр. 173.

8) Исто, стр. 175-6.

9) Christian Davies, *Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland’s Courts*, Freedom House, 2018, Internet, <https://freedomhouse.org/report/special-reports/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-poland-s-courts>, 04/09/2018.

10) Индекс се креће у распону од 0 до 1, при чему је један најбољи резултат. Индекс се заснива на 8 фактора (ограничење власти, одсуство корупције, транспарентност, основна права, ред и безбедност, спровођење регулативе, грађанско право и кривично право) који су подељени у 44 субфактора. *The WJP Rule of Law Index 2017–2018*, World Justice Project, 2018, Internet, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/>

оценом владавине права, ова вредност је опала у Пољској, нарочито у областима ограничења власти, транспарентности, основних права човека и кривичног права (укупна оцена ове државе је 0.67, и она је пала за три места у укупном рангу у односу на прошлу годину).¹¹ У Мађарској је такође дошло до опадања укупног скорa (0.55), нарочито у области основних права, а важно је напоменути да се она налази на самом дну лествице у свим параметрима који су коришћени на нивоу Европске уније.¹² У свом извештају за 2018. годину, *Freedom House* је оценио да Мађарска у погледу владавине права не задовољава критеријуме с обзиром да је владајућа партија Фидес под вођством Виктора Орбана преузела контролу над независним институцијама.¹³ Од 2011. године када је имала укупну оцeну слободe 1, Мађарска је до 2018. године пала на оцeну 2.5 због смањења политичких и грађанских слобода.¹⁴ Слична ситуација постоји у Пољској, где је партија Право и правда појачала политички утицај над институцијама од 2015. године, што је резултирало смањењем укупне оцeне са 1 на 1.5.¹⁵ Дакле, принцип владавине права је еродирао у овим двама државама, што има импликације на читаву Европску унију.

Шире питање које се отвара у овим случајевима је да ли Унија има надлежност да интервенише како би ове државе натерала да се придржавају владавине права и који механизам се користи за то. У прилог таквом схватању иде мишљење Правне службе Савета ЕУ према коме Комисија нема право да спроводи акције на основу Оквира за јачање владавине права јер на основу чл. 5 УЕУ, овлашћења која нису изричито пренета на Унију остају у надлежности држава чланица.¹⁶ Мишљење Савета је било да је једино овлашћење Комисије у том погледу прописано чл. 7 и да не она не сме да делује изван тог оквира.¹⁷ С обзиром да је мало вероватно да

WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf, 05/09/2018. стр. 8-9.

11) Исто, стр. 121.

12) Исто, стр. 89.

13) Индекс слобода се креће од 1 до 7, при чему је један најбољи резултат. *Freedom in the World 2018: Hungary*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/hungary>, 03/09/2018.

14) *Freedom in the World 2011: Hungary*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>, 03/09/2018; *Freedom in the World 2018: Hungary*, нав. дело.

15) *Freedom in the World 2015: Poland*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/poland>, 03/09/2018; *Freedom in the World 2018: Poland*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland>, 03/09/2018.

16) Видети према: Peter Oliver, Justine Stefanelli, "Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction", *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Number 5, 2016, стр. 1076.

17) Исто.

ће члан 7(2) бити активиран,¹⁸ то би значило да Унији не преостаје много опција у борби за владавину права. Било какво уплитање у унутрашње послове једне државе могло би бити протумачено као напад на сувереност, интегритет и политичку независност државе чланице. Пракса је показала, да иако ступају у различите аранжмане сарадње на регионалном и универзалном нивоу, државе се ипак никад не одричу суверенитета у питањима од стратешког значаја.

С друге стране, они који се залажу за активнију улогу Уније у решавању кризе владавине права, сматрају да Комисија, као „чувар Уговора“ има надлежност да се брине о поштовању права ЕУ и основних вредности на којима ЕУ почива.¹⁹ ЕУ се неће мешати у тип правног система који држава усвоји нити ће арбитрарно улазити у питања унутрашње природе, али ипак постоји консензус о вредностима које би свака држава чланица требало да поштује и ЕУ ће на томе инсистирати. Владавина права је постала један од главних критеријума за чланство усвајањем Копенхашких критеријума, чије је испуњавање било условно за приступање Мађарске и Пољске, две државе које су у центру кризе владавине права. Претпоставља се да приступањем државе Унији ови критеријуми не престају да важе, већ супротно, да постају још значајнији и да се заправо подразумева њихово стално поштовање. У вези са тиме, у литератури је заступљен још један аргумент у корист европске надлежности у случају владавине права – државе чланице су ступањем у чланство суверено одабрале да прихвате одређене обавезе које произилазе из чланства, те стога њихово касније преиспитивање није легитимно.²⁰ Овде се јавља тзв. Копенхашка дилема, односно чињеница да до приступања постоје санкције за непоштовање критеријума, док се након остваривања пуноправног чланства оне губе.²¹ Према Јану-Вернеру Милеру (*Jan-Werner Müller*), ЕУ има надлежност да одржава либералну демократију у земљама чланицама који произилази из наднационалног конституционалног поретка који је настао развојем ЕУ, али још увек није адекватно транспониран у право.²²

18) Детаљније одредбе овог члана су наведене у наредном поглављу.

19) Dimitry Kochenov, Laurent Pech, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Number 5, 2016, стр. 1062.

20) Jan-Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, стр. 147.

21) *How EU can confront the ‘Copenhagen dilemma’*, Democracy Digest, National Endowment for Democracy, 2016, Internet, <https://www.demdigest.org/28437-2/>, 03/09/2018.

22) Jan-Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, *European Law Journal*, нав. дело, стр. 146.

3. МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ВРЕДНОСТИ У ОКВИРУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Међутим, чак и ако се прихвати став да ЕУ има надлежност да делује како би заштитила владавину права у државама чланицама, механизам за заштиту владавине права не подразумева интервенцију, већ више стигматизацију и изолацију државе која крши основне вредности. Постоје три основне опције које ЕУ има на располагању у случају да држава чланица крши обавезе које произилазе из права ЕУ: прекршајни поступак пред Комисијом, члан 7 Уговора о Европској унији и Оквир за владавину права. Прекршајни поступак (*infringement procedure*) који је предвиђен чл. 258 Уговора о функционисању Европске уније, представља прву фазу поступка подношења тужбе Комисије против неке државе чланице због повреде Уговора и обухвата званично обавештавање државе чланице на коју се односи, као и давање образложеног мишљења Комисије.²³ Уколико држава чланица не поступи у складу са захтевом, Комисија може покренути тужбу пред Судом правде ЕУ.²⁴

Други механизам за заштиту владавине права јесте члан 7 Уговора о Европској унији. Према чл. 7(1) Савет ЕУ може на предлог трећине држава чланица, Европског парламента или Европске комисије квалификованом већином од четири петине, након добијања сагласности Европског парламента, да донесе одлуку да постоји опасност да дође до озбиљног кршења вредности владавине права.²⁵ Према члану 7(2) Европски савет може, на предлог трећине држава чланица или Комисије и након добијања пристанка Европског парламента, да једногласно утврди да постоји озбиљно и дуготрајно кршење вредности из члана 2 УЕУ.²⁶ Уколико Европски савет утврди да је дошло до озбиљног и дуготрајног кршења вредности из члана 2, став 3 члана 7 предвиђа могућност увођења санкција држави чланици која крши вредности, а о њиховом увођењу одлучује Савет ЕУ квалификованом већином.²⁷ Санкције укључују суспензију права која произилазе из чланства, укључујући и право гласа у органима ЕУ у којима државе чланице имају своје представнике.²⁸ Може се закључити да члан 7 УЕУ, који није коришћен

23) *Infringements proceedings*, European Commission, Internet, https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/infringements-proceedings_en, 01/09/2018.

24) Article 258, Consolidated version of The Treaty on the functioning of the European Union, *OJ EU*, C 326/47, 26. October 2012.

25) Article 7, Consolidated version of The Treaty on European Union, *OJ EU*, C 326/13, 26 October 2012.

26) Држава о којој се одлучује не учествује у гласању. Исто.

27) Исто.

28) Исто.

ниједном у досадашњој пракси ЕУ прописује два степена реакције у случају да су угрожене основне вредности Уније – *превентивне мере* када постоји јасан ризик озбиљног кршења и *санкције* када је већ дошло до озбиљног и дуготрајног кршења.²⁹ Међутим, по све-му судећи, до активирања санкција неће доћи, с обзиром да процедура захтева једногласну одлуку свих чланица Европског савета. Дакле, иако је за увођење санкција довољна квалификована већина Савета ЕУ, врло је тешко покренути гласање услед процедуралних захтева (јер је за његово покретање потребна једногласност Европског савета). Поједини аутори наглашавају да је немогуће остварити једногласност јер већ постоје две „илибералне“ државе у оквиру ЕУ.³⁰ То значи да би у случају потенцијалног гласања у Европском савету, Мађарска стала на страну Пољске и ставила вето на одлуку, с обзиром да и сама пролази кроз сличан процес у правосуђу и политици, и обротно.

Поред процедуралних правила која значајно умањују могућност да дође до покретања чл. 7, постоји још једно ограничење политичке природе. Члан 7 (тачније, став 2 овог члана) је тзв. *нуклеарна опција* која се користи у „најекстремнијим околностима“.³¹ Оваква квалификација имплицира политичку тежину коју носи активација овог члана – осуда и политичка изолација државе која крши основне вредности Уније имала би дугорочне последице на односе између држава чланица. У крајњем случају, она би могла да произведе кризу поверења и да утиче на мању спремност држава на интеграцију. Из тог разлога, Комисија није журила са покретањем чл. 7, већ је тражила компромисно решење.

Оквир за владавину права, као трећи механизам, је замишљен као прелазно решење пре активирања члана 7 УЕУ и састоји се из три фазе: а) процена Комисије, б) препорука Комисије и в) надгледање чланице ЕУ у спровођењу препоруке.³² Главна сврха Оквира за владавину права је да се кроз конструктиван дијалог отклоне недостаци који постоје у области владавине права у државама чланицама. Уколико се и након овог дијалога са Комисијом држава чланица не повинује Уговору, Комисија може предложити активирање члана 7.

29) *Rule of law concerns in member states: how the EU can act (infographic)*, Internet, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-in-poland-how-the-article-7-procedure-would-work>, 15/08/2018.

30) Dimitry Kochenov, Laurent Pech, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, нав. дело, стр. 1065.

31) Исто.

32) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final, Brussels, 11 March 2014, стр. 7-8.

4. УСПЕШНОСТ МЕХАНИЗАМА ЗАШТИТЕ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Оквир за владавину права је први пут активиран према Републици Пољској 2016. године. У периоду од фебруара до јула 2016. године Комисија је водила дијалог са пољском владом и том приликом је издала три препоруке у вези са владавином права у Пољској, у јулу 2016 (*The Rule of Law Recommendation (EU) 2016/1374*), децембру 2016 (*The Rule of Law Recommendation (EU) 2016/146*) и јулу 2017. године (*Rule of Law Recommendation (EU) 2017/1520*).³³ Ипак, након скоро две године преговора, показало се да Оквир није довео до значајног побољшања. Пољски уступци и преокретање реформи су били минимални. У децембру 2017. године Комисија је издала саопштење за јавност у коме је закључила да, упркос дијалогу који се водио по том питању, постоји јасан ризик од озбиљног нарушавања владавине права у Пољској.³⁴ Услед тога, препорука Комисије је била да се покрене процедура прописана чл. 7(1) УЕУ пред Саветом. Комисија је 20. децембра 2017. године упутила Предлог за доношење одлуке Савету ЕУ који би требало да одреди да ли постоји јасан ризик за озбиљно кршење владавине права од стране Републике Пољске.³⁵

Као разлог за покретање процедуре на основу чл. 7 УЕУ, наводи се да је Пољска у претходном периоду усвојила „преко 13 закона који се тичу структуре правног система у Пољској, а који утичу на Уставни суд, Врховни суд, основне судове, Национални правни савет, тужилаштво и Државну школу за правосудне службенике“.³⁶ „Основни образац“ који је Комисија препознала у овим законима „је системска могућност извршне и законодавне власти да остварује политички утицај на састав, овлашћења, администрацију и функционисање судске власти“.³⁷

Оваква тенденција представља опасност за владавину права, у оном аспекту који се тиче *поделе власти* на законодавну, извршну и судску, која постоји ради спречавања концентрације власти и консеквентно ауторитарне владавине. У условима нарушене вла-

33) *Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law*, COM (2017) 835 final, 2017/0360 (NLE), Brussels, 20. December 2017, стр. 2-5.

34) *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, European Commission, Press Release, Brussels, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_EN.htm, 26/08/2018.

35) *Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law*, нав. дело.

36) Исто, стр. 35.

37) Исто.

давине права, могло би да дође и до проблема на јединственом тржишту. Она такође нарушава начело међусобног поверења и начело узајамног признања судских одлука која би требало да постоје између чланица како би функционисала сарадња, нарочито правна и полицијска сарадња. Пример за то је одбијање ирског суда да изручи пољског држављанина 2017. године по Европском налогу за хапшење који је издала Пољска. Ирски суд је упутио претходно питање и затражио од Европског суда правде да одлучи да ли држава чланица може да се суздржи од извршења Европског налога за хапшење и под којим условима. Европски суд правде је у овом случају одлучио да правосудно тело које треба да изврши налог за хапшење треба да утврди личну ситуацију особе на коју се налог односи, природу кривичног дела и чињенично стање на којима се налог заснива, да ли је дошло до измена и да ли постоји озбиљан разлог да се верује да ће особа бити изложена опасности у случају екстрадиције.³⁸

Ова одлука указује на још један проблем који произилази из урушавања владавине права – постоји ефекат преливања на друге основне вредности, а пре свега на *основна права човека*. Принципи независности и непристрасности судства су угрожени у Пољској што повећава правну несигурност и умањује могућност за правилан судски поступак. Друга основна вредност на коју се може прелити криза владавине права је *демократија*. Принцип владавине права, како је дефинисан одлуком Комисије, заправо је од највећег значаја за опстанак демократије у европским државама. Јан-Вернер Милер зато сматра да постоји значајан демократски дефицит у државама чланицама Европске уније.³⁹ Поред преливања на друге кључне вредности, постоји и могућност територијалног ширења кризе владавине права, с обзиром да су све чешће речи подршке за мађарске и пољске лидере. Као пример се може навести скорашњи сусрет између Виктора Орбана и Матеа Салвинија (*Matteo Salvini*), министра унутрашњих послова Италије, током ког су двојица лидера потврдила своју анти-имигрантску политику и изразила незадовољство поводом тренутне констелације снага у ЕУ.⁴⁰

Поједини аутори сматрају да чл. 7 не може да пружи ефикасну заштиту владавине права и предлажу да се он допуни или за-

38) Judgment of The Court (Grand Chamber) of 25 July 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

39) Jan-Werner Müller, "Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?", нав. дело, стр. 143.

40) *Matteo Salvini and Viktor Orbán to form anti-migration front*, The Guardian, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/28/matteo-salvini-viktor-orban-anti-migrant-plan-brussels>, 01/09/2018.

мени ускраћивањем финансирања. С обзиром да је Пољска највећи добитник Европског кохезионог фонда (*Cohesion Fund*) – скоро 19% укупних средстава одлази у Пољску⁴¹ – и да се мање ослања на стране директне инвестиције, за њу је ова врста финансијске помоћи пресудна за одржавање нивоа запослености и за инфраструктуру.⁴² Према томе, требало би повезати финансирање из кохезионог фонда са условом поштовања владавине права. Слично томе, Милер предлаже оснивање Копенхашке комисије која би имала надлежност да истражује поштовање основних вредности Уније у државама чланицама и која би могла да финансијски кажњава „непослушне“ чланице (ускраћивање средстава из фондова или плаћање казни).⁴³ Постоје и снажни подстицаји да се питање владавине права изнесе пред Европски суд правде, као покушај решења.

Важно питање које се намеће је зашто није дошло до покретања сличне процедуре у случају Мађарске, која од 2011. године има кризу конституционализма? Пре свега, Орбанова владајућа партија даје 12 посланика најмоћнијој групацији у Европском парламенту (ЕРП – *European People's Party*).⁴⁴ С друге стране, пољска владајућа партија није део ове групе.⁴⁵ Поред тога, постоји подршка баварске Хришћанско-социјалне уније Орбану која се сматра кључном у маскирању мађарског режима као неауторитарног.⁴⁶ Такве тенденције приказивања ауторитаризма као нормалне појаве или његовог маскирања кроз цензуру и селекцију информација за међународну јавност подводе се под нови појам моћи, тзв. оштру моћ.⁴⁷ Друго, постојала су неслагања и у оквиру Комисије и недостатак подршке да се против Мађарске покрене процедура прописана чл. 7, као и Оквир за владавину права. Нпр. Вера Јурова (*Věra Jourová*), чланица Комисије задужена за правосуђе, изјавила је 2015. године да нема потребе за покретањем заштитног механизма јер су већ покренути прекршајни поступци за непоштовање владавине права против Мађарске у различитим питањима.⁴⁸ Ипак, јасно

41) Martin Michelot, “How Can Europe Repair Breaches Of The Rule Of Law ?”, in: *Europe, A Values-based Power*, Policy Paper No. 221, Jacques Delors Institute, 4 April 2018, стр. 5.

42) Исто.

43) Jan-Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, нав. дело, стр. 150.

44) *MEPs by Member State and political group: 8th parliamentary term*, European Parliament, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/crosstable.html>, 03/09/2018.

45) *EU centre-right bloc accused of sheltering Hungary's Orbán*, The Guardian, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/05/eu-centre-right-bloc-accused-of-sheltering-hungarys-orban>, 30/08/2018.

46) Исто.

47) Christopher Walker, Jessica Ludwig, “From ‘Soft Power’ to ‘Sharp Power’” in: *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, National Endowment for Democracy, 2017, стр. 12.

48) Dimitry Kochenov, Laurent Pech, “Better Late than Never? On the European Commission’s

је да прекршајни поступак има много мањи значај од чл. 7 УЕУ, док је непоштовање основних вредности од стране Мађарске озбиљно, трајно и све ширег обима. Одатле се може извести закључак да је Комисија неадекватно реаговала у вези са нарушавањем владавине права у Мађарској. Ипак, најновији развој догађаја укључује покушај Европског парламента да покрене процедуру прописану чл. 7(1), а гласање о упућивању предлога Савету би требало да се одржи 12. септембра ове године.⁴⁹ Чак и ако би Европски парламент усвојио овај предлог, није извесно да ће до покретања процедуре против Мађарске доћи пре наредних избора за Европски парламент у мају 2019. године.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Европска унија се суочава са системском кризом владавине права која је отпочела у Мађарској и Пољској и прети да се прошири и на друге државе чланице. Дугорочно и системско угрожавање вредности владавине права има далекосежне последице и за собом повлачи и напад на друге вредности на којима је ЕУ заснована, попут демократије и основних права.

Тренутни изгледи за јачање владавине права не уливају превише наде. Пракса је показала да прекршајни поступци нису успешни у заустављању реформи које угрожавају владавину права. Оквир за владавину права такође није био довољно ефикасан, што показује случај Пољске. Коначно, процедурална правила готово да онемогућавају примену чл. 7 УЕУ и у складу са тиме, може се рећи да ЕУ тренутно нема ефикасан начин да реши кризу својих основних вредности. Због тога, неки аутори сматрају да би решавању кризе требало приступити из другог угла, првенствено кроз ускраћивање финансијских средстава.

Криза владавине права која тренутно потреса ЕУ је изузетно битна за њено функционисање као целине. Уколико се узме у обзир Брезит (*Brexit*), криза Евразоне и други изазови који су се појавили у протеклих неколико година, питање да ли ЕУ може да се придржава прокламованих вредности у целини и у државама чланицама постаје јако значајно у оцени њене будуће перспективе. Ово питање је такође од изузетног значаја за Републику Србију, као кандидата за чланство, с обзиром на реформу правосуђа која се од-

Rule of Law Framework and its First Activation”, нав. дело, стр. 1068.

49) *Rule of law in Hungary: Parliament should ask Council to act, say committee MEPs*, European Parliament, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180625IPR06503/rule-of-law-in-hungary-parliament-should-ask-council-to-act-say-committee-meps, 04/09/2018>.

вија у нашој земљи и потребу за усклађивањем са правом ЕУ. Може се закључити да је криза владавине права један од најјургентнијих проблема са којима се суочава Европска унија и да ће њено (не) решавање одредити ток даљих интеграција на Старом континенту.

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић Драгутин, „‘Омекшавањем права’ ка међународној владавини права?“, *Српска политичка мисао*, број 2/2011, год. 18, vol. 32, стр. 263-288.
- Charter of fundamental rights of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 26 October 2012.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final, Brussels, 11 March 2014.
- Consolidated version of the Treaty on the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26 October 2012.
- Consolidated version of The Treaty on the functioning of the European Union, *OJ EU*, C 326/47, 26 October 2012.
- Davies Christian, *Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts*, Freedom House, 2018, Internet, <https://freedomhouse.org/report/special-reports/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-poland-s-courts>, 04/09/2018.
- EU centre-right bloc accused of sheltering Hungary's Orbán*, The Guardian, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/05/eu-centre-right-bloc-accused-of-sheltering-hungarys-orban>, 30/08/2018.
- Freedom in the World 2011: Hungary*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>, 03/09/2018
- Freedom in the World 2015: Poland*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/poland>, 03/09/2018;
- Freedom in the World 2018: Hungary*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/hungary>, 03/09/2018.
- Freedom in the World 2018: Poland*, Freedom House, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland>, 03/09/2018.
- How EU can confront the 'Copenhagen dilemma'*, Democracy Digest, National Endowment for Democracy, 2016, Internet, <https://www.demdigest.org/28437-2/>, 03/09/2018.
- Infringements proceedings*, European Commission, Internet, https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/infringements-proceedings_en, 01/09/2018.
- Judgment of The Court (Grand Chamber) of 25 July 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.
- Kochenov Dimitry, Pech Laurent, "Better Late than Never? On the European

- Commission's Rule of Law Framework and its First Activation", *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Number 5, 2016, ctp. 1062-1074.
- Kornai János, "Shifting Away From Democracy – Hungary's U-Turn", *Public Finance and Management*, Volume 15, Number 3, ctp. 172-202.
- Matteo Salvini and Viktor Orbán to form anti-migration front, *The Guardian*, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/28/matteo-salvini-viktor-orban-anti-migrant-plan-brussels>, 01/09/2018.
- MEPs by Member State and political group: 8th parliamentary term, European Parliament, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/crosstable.html>, 03/09/2018.
- Michelot Martin, "How Can Europe Repair Breaches Of The Rule Of Law ?", in: *Europe, A Values-based Power*, Policy Paper No. 221, Jacques Delors Institute, 4 April 2018, ctp. 1-13.
- Müller Jan-Werner, "Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?", *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, ctp. 141-160.
- Oliver Peter, Stefanelli Justine, "Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction", *Journal of Common Market Studies*, Volume 54, Number 5, 2016, ctp. 1075-1084.
- Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law, COM (2017) 835 final, 2017/0360 (NLE), Brussels, 20. December 2017.
- Rule of law concerns in member states: how the EU can act (infographic), Internet, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-in-poland-how-the-article-7-procedure-would-work>, 15/08/2018.
- Rule of law in Hungary: Parliament should ask Council to act, say committee MEPs, European Parliament, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180625IPR06503/rule-of-law-in-hungary-parliament-should-ask-council-to-act-say-committee-meps>, 04/09/2018.
- Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, European Commission, Press Release, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_EN.htm, 26/08/2018.
- The WJP Rule of Law Index 2017–2018, World Justice Project, 2018, Internet, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf, 05/09/2018.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 1997.
- Walker Christopher, Ludwig, Jessica, "From 'Soft Power' to 'Sharp Power'" in: *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, National Endowment for Democracy, 2017.

Olga Pavkovic

THE RULE OF LAW CRISIS IN THE EUROPEAN UNION AND THE CORE VALUES PROTECTION MECHANISMS

Resume

The rule of law is considered one of the core values of the European Union, embodied in the Treaty on European Union and the EU Charter of Fundamental Rights. The importance of this value has recently been re-emphasized in the context of the rule of law crisis in certain member states. The ruling coalition in Hungary, Fidesz, and the Law and Justice party in Poland have jeopardized the rule of law by seizing the control of their political institutions. The implications of the crisis are severe and threaten the EU as they endanger other core values such as democracy and human rights. They also make the cooperation between member states more difficult. There is an ongoing debate on the rule of law crisis regarding the EU's authority to intervene and protect the core values. Currently, there are three different approaches or mechanisms in dealing with the rule of law crisis: the infringement procedure, The Rule of Law Framework, as well as the Article 7 TEU. However, none of these has proven effective: the infringement procedures and The Rule of Law Framework have been too mild, and their usage has yielded poor results. On the other hand, the application of the Article 7 requires procedural demands which are difficult to carry through, such as the unanimous vote in the European Council. Coping with the core values crisis will determine the course of further integration processes in Europe.

Keywords: European Union, Hungary, Poland, rule of law, Article 7 TEU, rule of law crisis, democracy, fundamental rights

* Овај рад је примљен 5. септембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. септембра 2018. године.