

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Právní stát a jeho vliv na hospodářský růst**(stanovisko z vlastní iniciativy)**

(2020/C 429/03)

Zpravodaj: **Jukka AHTELA**

Rozhodnutí plenárního shromáždění	20. 2. 2020
Právní základ	čl. 32 odst. 2 jednacího řádu
Odpovědná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato v sekci	20. 7. 2020
Přijato na plenárním zasedání	18. 9. 2020
Plenární zasedání č.	554
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	215/2/1

1. Závěry a doporučení

1.1 Právní stát je v poslední době vystaven značnému tlaku, a to jak v rámci EU, tak mimo ni. Tento vývoj je znepokojivý, neboť může vést k podryvání základních práv a dalších hodnot stanovených v článku 2 Smlouvy o EU.

1.2 Oslabení právního státu ovlivní fungování společnosti, základní práva, občanskou společnost i hospodářství. Na místě je proto otázka, co by takové zhoršení situace mohlo znamenat pro EU a pro evropský hospodářský a sociální model.

1.3 Předpokladem dobrého fungování jednotného trhu je transparentní a stabilní právní rámec, který zahrnuje i prosazování společných pravidel, protože vnitrostátní soudy musí mít důvěru v to, že i soudy v jiných členských státech jsou připraveny prosazovat hodnoty, na nichž je EU založena.

1.4 Dělbá moci, a zejména nezávislé soudnictví, které má pravomoc přezkoumávat chování vlády, má klíčový význam pro investice a hospodářský růst.

1.5 EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby se zasadila o měření hospodářských dopadů právního státu. To zahrnuje i vytvoření spolehlivého systému měření, který bude výslovně zohledňovat hmotnou i procesní část právního státu.

1.6 Mnoho zemí má zákony, které jsou v dokonalém souladu se zásadami právního státu, méně dokonale však vymáhá jejich dodržování. Důležité je proto zaměřit pozornost na jejich řádné provádění.

1.7 EHSV vítá úsilí Evropské komise a dalších orgánů o vytvoření vhodných nástrojů na obranu hodnot EU a prosazování kultury právního státu. EHSV se nicméně domnívá, že by efektivita stávajících nástrojů, jako je článek 7 SEU a rámec postupu pro posílení právního státu a řízení o nesplnění povinnosti, roční srovnávací přehled EU o soudnictví a nový mechanismus právního státu, mohla být dále zlepšena a že by měla být doplněna o opatření, která se budou soustředit na právní stát, ale budou se účinněji zaměřovat na hospodářské aspekty.

1.8 Komise by v rámci evropského semestru měla více zdůrazňovat význam právního státu jako jednoho z klíčových prvků, o něž se opírá konkurenceschopné a udržitelné hospodářství. EHSV doporučuje zavést vnitrostátní kontroly navazujících postupů přezkumu, do nichž by byli zapojeni mj. zástupci občanské společnosti a sociální partneři, a zvýšit celkové zapojení organizací občanské společnosti a sociálních partnerů do celého procesu evropského semestru.

1.9 Každoroční proces přezkumu právního státu v EU by se měl co nejvíce otevřít občanské společnosti. Zjištění a doporučení Evropské komise by se měla veřejně projednávat na vnitrostátní i evropské úrovni a měla by vést k přijetí konkrétních opatření k řešení jednotlivých případů i negativních trendů, a to i ve vztahu k hospodářství. Občanská společnost, včetně sociálních partnerů, by měla být více zapojena a měla by se účastnit i návazných opatření. EHSV navrhl každoroční konání fóra organizací občanské společnosti, jež by svým pestrým složením zastoupených organizací přispívalo k cyklu přezkumu.

1.10 V zemích, v nichž se vlády odchyľují od zásad právního státu, zastávají organizace občanské společnosti a sdělovací prostředky klíčovou úlohu. Umožňují provádění kontrol a protikontrol, díky nimž jsou vlády volány k odpovědnosti. EHSV vyzývá k větší finanční a praktické podpoře organizací, které se podílejí na obraně a prosazování právního státu a základních práv.

1.11 Členství v EU je pro všechny členy velmi cenné, pokud je postihováno nedodržování základních pravidel. Pokud žádné sankce ukládány nebudou, pro všechny členy, kteří tato pravidla dodržují, se hodnota jejich členství sníží.

1.12 Zdá se, že veřejnost v mnoha členských státech nemá povědomí o zásadním významu právního státu, a to nejen jako základní hodnoty, ale i jako podmínky hospodářského růstu. EHSV proto požaduje trvalou osvětovou strategii, která občany EU upozorní na zásadní význam právního státu.

2. Úvod

2.1 Právní stát je jednou z hodnot, na nichž je Evropská unie postavena (článek 2 SEU), a je nutným předpokladem pro dosažení dalších hodnot, jejichž prosazování si Unie klade za cíl ⁽¹⁾.

2.2 V poslední době je však právní stát vystaven značnému tlaku, a to jak v rámci Unie, tak mimo ni. Tento vývoj je znepokojivý, neboť může vést k menšímu respektování ostatních hodnot uvedených v článku 2.

2.3 Tento tlak má dopad na fungování soudnictví a jeho důvěryhodnost. Občanská společnost pocituje i další důsledky, například riziko, že soudnictví přestane plnit svou úlohu záštity a strážce základních práv.

2.4 Jak EHSV konstatoval ve svém stanovisku ⁽²⁾, „dodržování zásad právního státu přináší rovněž právní jistotu a rovné podmínky pro podnikatelské iniciativy, inovace, investice a spravedlivou soutěž na celém vnitřním trhu ve prospěch spotřebitelů a občanů“.

2.5 Na místě je proto otázka, co by takové zhoršení situace mohlo znamenat pro evropský hospodářský a sociální model. Oslabení právního státu může ovlivnit fungování společnosti, základní práva, občanskou společnost i hospodářství.

2.6 Pokud se nezamezí ohrožení právního státu a celkovému zhoršování situace v oblasti základních práv, bude to mít pravděpodobně negativní dopad na vzájemnou důvěru, která je základem vnitřního trhu, a tudíž i na hospodářský růst v EU.

2.7 Komise ve svém sdělení Posilování právního státu v rámci Unie ⁽³⁾ odkazuje na práci OECD týkající se významu právního státu pro rozvoj a celkového podnikatelského a investičního prostředí. Potřebu více zohledňovat hospodářské aspekty právního státu zdůrazňuje v této souvislosti také EHSV.

2.8 Nerespektování zásad právního státu brání vyváženému hospodářskému a sociálnímu rozvoji v souladu s cíli udržitelného rozvoje a uskutečnění obecného cíle Unie, tj. „podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel“ (článek 3 SEU). Podporování právního státu je jedním z dílčích cílů v rámci cíle udržitelného rozvoje č. 16.

2.9 Při zkoumání nedostatků v oblasti právního státu v EU byla dopadům na hospodářský růst věnována doposud menší pozornost. Výzkum se zaměřuje na celkový vliv státní a veřejné správy na hospodářský růst, zvláště pak v rozvojových zemích. Toto stanovisko se proto zabývá hospodářskými dopady na právní stát v EU.

⁽¹⁾ Komise tento postoj sdílí a výslovně jej formuluje v rámci postupu pro posílení právního státu (IP/14/237).

⁽²⁾ Úř. věst. C 62, 15.2.2019, s. 173.

⁽³⁾ COM(2019) 343 final.

2.10 Jeho cílem je pomoci zainteresovaným stranám pochopit, že evropské hodnoty zakotvené v článku 2 SEU mají cenu nejen samy o sobě, ale také pro hospodářství.

3. Definice právního státu

3.1 Na evropské úrovni je právní stát ustálenou zásadou zakotvenou ve Smlouvách a vycházející z judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU), Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a Rady Evropy, jakož i z příslušné činnosti Benátské komise. V právním státu se veškeré veřejné pravomoci vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s hodnotami demokracie a základních práv a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů⁽⁴⁾.

3.2 Konkretizováním jednotlivých složek právního státu lze oddělit hmotněprávní části od těch procesních. Základním a hlavním prvkem právního státu je rovnost před zákonem, tedy myšlenka, že zákon platí pro každého stejně a odkazuje k podstatě práva.

3.3 Nezbytnou podmínkou dosažení vysoké úrovně právního státu je procesní rovnost před zákonem. Tato podmínka však není dostačující, neboť je nutná hmotná i procesní rovnost. K naplnění litery zákona je zapotřebí celé řady procesních prvků. Klíčový význam má dělba moci, která přispívá k zajištění toho, aby i veřejná správa jednala v mezích zákona. Soudnictví může vykonávat kontrolu nad výkonnou mocí pouze tehdy, jsou-li soudci a státní zástupci nezávislí na obou zbývajících složkách státní moci.

3.4 Kromě toho je třeba zaručit určité minimální normy v oblasti vymáhání práva: každý musí požívat základních práv, mít právo na spravedlivý proces atd. Vymáhání práva musí být také nestranné, což znamená, že nikdo není diskriminován a že soudní moc je prostá korupce⁽⁵⁾. Podle článku 2 Smlouvy o EU jdou právní stát a demokracie ruku v ruce se základními hodnotami.

4. Proč má právní stát příznivý vliv na udržitelný hospodářský růst

4.1 Udržitelný hospodářský růst je považován za jeden z nejdůležitějších ukazatelů zdraví ekonomiky. Zvyšování hospodářského růstu je spojeno s rostoucím blahobytem země a jejího obyvatelstva. Tržní hospodářství však nemůže fungovat bez základních pravidel a postupů, včetně pravidel týkajících se soukromého vlastnictví a dobrovolného převodu vlastnictví (tj. smluvního práva). Obecněji řečeno to znamená, že tržní hospodářství bude vzkvétat pouze v prostředí, kde platí stabilní a předvídatelná pravidla, jak dokládá i jednotný trh a hospodářská a měnová unie (HMU), které jsou hnacími motory evropského hospodářství.

4.2 Hospodářský růst vede k tomu, že se v průběhu času zvyšuje množství dostupného zboží a služeb v přepočtu na obyvatele. Jediným způsobem, jak toho dosáhnout, je zvýšení produktivity. Předpokladem toho jsou ovšem investice do kapitálu i vzdělávání (tzv. lidský kapitál). Máme-li tedy zjistit, jaká vazba existuje mezi právním státem a hospodářským růstem, musíme si položit otázku, jak může právní stát ovlivňovat obecnou chuť investovat.

4.3 K investicím, zejména pak investicím dlouhodobým, dochází pouze tehdy, když potenciální investoři očekávají, že investiční prostředí zůstane po mnoho let předvídatelné a příznivé. Právní stát plní zásadní úlohu, pokud jde o schopnost státní správy takové stabilní prostředí nabízet.

4.4 Výkonná moc, která není omezena oběma zbývajícími složkami státní moci – tj. složkou zákonodárnou a soudní, může potenciálním investorům například slíbit mnoho výhod, jako je volnost při stanovování cen, nízké (nebo žádné) daně, možnost převádět zisky zpět do své země původu atd.

4.5 Neomezovaná státní správa však není schopna činit závazné sliby, tj. uzavírat důvěryhodné závazky. Dělbá moci, a zejména nezávislé soudnictví, které má pravomoc přezkoumávat chování vlády a zachovávat platnost soukromých smluv, má klíčový význam pro investice a hospodářský růst.

4.6 Stejně důležitá jako nezávislost soudnictví je i jeho nestrannost. Jsou-li soudci úplatní, tj. ztrácejí-li svou nestrannost, nerozhodují pak na základě zásad právního státu, nýbrž ve prospěch strany, která je schopna (nebo ochotna) zaplatit vyšší úplatek. Korupce je proto s právním státem neslučitelná.

⁽⁴⁾ Akademická literatura často rozlišuje mezi právním státem v „užším“ a „širším“ slova smyslu. Møller, J. (2018), *The advantages of a thin view (Výhody užšího pojetí právního státu)*, *Handbook on the Rule of Law (Příručka k právnímu státu)*, Edward Elgar Publishing, s. 21–33, a Bedner, A. (2018), *The promise of a thick view (Příslib širšího pojetí právního státu)*, *Handbook on the Rule of Law (tamtéž)*, Edward Elgar Publishing, s. 34–47.

⁽⁵⁾ Voigt, S. (2012), *How to measure the rule of law (Jak měřit právní stát)*, *Kyklos*, 65(2), s. 262–284.

4.7 Pokud soudci určité skupiny diskriminují, znamená to, že zákon není uplatňován rovným způsobem. Jakýkoli druh zaujatosti zvyšuje nejistotu právního prostředí, což ve svém očekávatelném důsledku znamená nejen snížení celkového objemu investic, ale také pokles počtu transakcí. Soudy, které nejsou nestranné, tudíž zpomalují hospodářský růst.

4.8 Dalším klíčovým faktorem je dostupnost soudů. Trvá-li vydání soudního rozhodnutí řadu let, může to mít na hospodářství řadu škodlivých dopadů. Je-li obecně známo, že vydání soudního rozhodnutí bude trvat dlouho, smluvní partneři jednající v rozporu se smlouvou mohou soudů strategicky využívat. Pomalé soudnictví – ať již z důvodu dlouhého rozhodování nebo pozdního provádění – snižuje atraktivitu navazování smluvních vztahů, což vede k nižšímu počtu transakcí a ke zcela stejným účinkům, jaké má výše uvedená absence nezávislé soudní moci.

5. Jak měřit právní stát

5.1 Aby bylo možné zjistit, jaké účinky má právní stát na hospodářský růst, musí být napřed možné provádět jeho měření. To ovšem není jednoduché, neboť se jedná o vícerozměrný pojem a je třeba učinit řadu nesnadných rozhodnutí týkajících se pravidel posuzování, například zda by měly mít všechny rozměry stejnou váhu.

5.2 Některá z prvních opatření byla založena spíše na dostupnosti údajů nežli na domněnkách vyvozených z teoretických východisek. I když mezi hmotnými a procesními aspekty právního státu existuje velmi vysoká korelace⁽⁶⁾, hmotněprávní složka, rovnost před zákonem, se ve většině známějších ukazatelů právního státu neobjevuje. Komise by proto měla vytvořit spolehlivý systém měření, který bude výslovně zohledňovat hmotnou i procesní část právního státu.

5.3 Další důležitou otázkou týkající se měření je, zda se mají měřit ustanovení *de iure*, nebo jejich faktické provádění. Mnoho zemí má zákony, které jsou v dokonalém souladu se zásadami právního státu, avšak jejich vymáhání je neúčinné. Proto je důležité zaměřit pozornost na jejich provádění.

5.4 Důležitá je rovněž otázka, jak nejlépe využívat dostupná opatření. Na jedné straně si lze na základě agregovaných měření utvořit první představu o tom, co se v dané zemi děje. Na druhé straně však nejsou tato agregovaná měření jako východisko pro praktické rady a doporučení, tj. analýzy, které mohou mít přímé politické důsledky, příliš užitečná.

5.5 I přes obtížnost této věci EHSV doporučuje, aby se Evropská komise zabývala možnostmi měření hospodářských dopadů právního státu, a to jak v členských státech, tak v kandidátských zemích, a aby tato měření případně spojila s cyklem přezkumu právního státu.

6. Co vyplývá ze stávajících údajů?

6.1 Studie, které analyzují dopady právního státu na hospodářský růst v různých zemích, ukázaly, že země, které důsledněji dodržují zásady právního státu, mají v průměru rychlejší růst než země, které je dodržují v nižší míře⁽⁷⁾. To neznamená, že jednotlivé země, které zásady právního státu nedodržují, nemohou dosáhnout vysoké míry hospodářského růstu. Ekonomové tyto země označují za odchylky („outliers“). Případy tohoto druhu jsou možné a vyskytují se, ale četnost jejich výskytu není vysoká.

6.2 Při odhadování vlivu právního státu na hospodářský růst je třeba vzít v úvahu i příslušné hladiny příjmů. Pokud se všechny ostatní parametry shodují, pak pro země s vysokou hladinou příjmu v přepočtu na obyvatele bývá dosažení vysoké míry růstu obtížnější než pro země, které začínají na nižší příjmové hladině. To je projevem tzv. „konvergenčního efektu“.

6.3 Agregovaná měření právního státu nejsou příliš užitečným východiskem pro zjištění konkrétních způsobů přenosu umožňujících ovlivňovat hospodářský růst. Proto je v tomto oddíle kladen důraz na určitý omezený počet základních prvků právního státu.

⁽⁶⁾ Gutmann, J., & Voigt, S. (2018), *The rule of law: Measurement and deep roots (Právní stát: měření a jeho hluboké kořeny)*, European Journal of Political Economy, 54, s. 68–82.

⁽⁷⁾ Tento kauzální vztah je jedním z klíčových aspektů podoblasti nazývané „institucionální ekonomie“, o níž podrobně pojednává publikace Acemoglu, D. (2008), *Introduction to Modern Economic Growth (Úvod do růstu moderního hospodářství)*, Princeton University Press. Populárně naučný pohled je prezentován v publikaci Voigt, S. (2019), *Institutional Economics – An Introduction (Úvod do institucionální ekonomie)*, Cambridge University Press.

6.4 Jak již bylo řečeno výše, nezávislé soudnictví má zřejmě zásadní význam pro zajištění toho, aby vlády jednaly v rámci svých ústavních mezí.

6.5 Odděleně provedená analýza účinků nominálních i faktických ukazatelů nezávislosti soudní moci svědčí o tom, že nominální opatření nemají na hospodářský růst žádný vliv. Mezi faktickými opatřeními na straně jedné a rychlejším hospodářským růstem na straně druhé existuje naopak silná korelace⁽⁸⁾. Faktické posílení nezávislosti soudů má svůj hospodářský přínos. Země, které tak učinily, získaly tímto způsobem zvláštní dividendu v podobě rychlejšího růstu⁽⁹⁾.

6.6 Je prokázáno, že nezávislost a odpovědnost soudů se vzájemně doplňují, nejsou ve vzájemném rozporu⁽¹⁰⁾. Řada soudních záruk, jako je právo na právního zástupce, omezuje prostor pro diskreční zásahy soudců. Lze je proto interpretovat jako prostředky zajišťující odpovědnost soudů. Vyšla přitom najevo i zajímavá skutečnost, že některé z těchto záruk přispívají nejen k posílení odpovědnosti soudů, a v důsledku i k posílení právního státu, ale i k hospodářskému růstu. Tak je tomu v souvislosti s rychlým přijímáním soudních rozhodnutí, s písemnou částí řízení – na rozdíl od částí ústní – a s právem na právního zástupce⁽¹¹⁾.

6.7 Korupce je nejen trestným činem, ale je rovněž neslučitelná s právním státem. Měření korupce je však spojeno s obtížemi. Vzhledem k tomu, že uplácení a upláčená osoba obvykle necítí potřebu oznamovat, že k uplácení došlo, nelze získat objektivní údaje. Většina odborné literatury se opírá o tzv. „pocitovanou korupci“, tj. o subjektivní hodnocení toho, jak je korupce v té které zemi nebo v určité oblasti veřejné služby rozšířená.

6.8 I když je stále ještě obtížné prokázat, že korupce poškozují hospodářský růst, řada doposud provedených studií to naznačuje. Ukazuje se například, že snižuje míru investic⁽¹²⁾. Korupce má i další rušivé účinky. Může například vést k vyšším vojenským rozpočtům⁽¹³⁾. Nepříznivě ovlivňuje také strukturu veřejných výdajů, které odklání od důležitých veřejných služeb, jako je zdravotnictví a vzdělávání, a směřuje je k méně produktivní činnosti⁽¹⁴⁾. OECD shrnuje nedávnou studii takto: „(...) je zřejmé, že korupce přímo ovlivňuje projektové náklady soukromého i veřejného sektoru. K jejím nepřímým dopadům patří poškozování veřejných institucí, narušování důvěry občanů ve vládu, což omezuje pobídky k inovacím, a zvyšování sociální nerovnosti. Zvyšuje však i náklady podnikání, tj. daní z hospodářské činnosti, které jsou pak přenášeny na konečné uživatele nebo spotřebitele projektů⁽¹⁵⁾.“

6.9 Státní zástupci, kteří jsou jak nezávislí, tak i odpovědní, zvyšují úroveň právního státu, protože trestná činnost bude v takovém případě stíhána nezávisle na politických tlacích, konkrétní totožnosti osoby podezřelé z trestné činnosti a na dalších podobných faktorech. Bylo prokázáno, že mezi státními zástupci, kteří jsou skutečně nezávislí, existuje nižší míra korupce⁽¹⁶⁾. Vzhledem k tomu, že korupce brání růstu, lze tuto skutečnost tedy vykládat jako nepřímý důkaz toho, že nezávislí státní zástupci – jakožto jedna z prvků právního státu – přispívají k hospodářskému růstu.

⁽⁸⁾ Feld, L. P., & Voigt, S. (2003), *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators (Hospodářský růst a nezávislost soudů: doklady z různých zemí získané na základě nového souboru ukazatelů)*, European Journal of Political Economy, 19(3), s. 497–527.

⁽⁹⁾ Voigt, S., Gutmann, J., & Feld, L. P. (2015), *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators (Hospodářský růst a nezávislost soudů po několika letech: doklady z různých zemí získané na základě aktualizovaného souboru ukazatelů)*, European Journal of Political Economy, 38, s. 197–211.

⁽¹⁰⁾ Voigt, S. (2008), *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence (Hospodářské účinky odpovědnosti soudů: doklady z různých zemí)*, European Journal of Law and Economics, 25(2), s. 95–123.

⁽¹¹⁾ Hayo, B., & Voigt, S. (2014), *The relevance of judicial procedure for economic growth (Význam soudního řízení pro hospodářský růst)*, CESifo Economic Studies, 60(3), s. 490–524.

⁽¹²⁾ Mauro, P. (1995), *Corruption and growth (Korupce a růst)*, The quarterly journal of economics, 110(3), s. 681–712.

⁽¹³⁾ Gupta, S., De Mello, L., & Sharan, R. (2001), *Corruption and military spending (Korupce a vojenské výdaje)*, European journal of political economy, 17(4), s. 749–777.

⁽¹⁴⁾ Mauro, P. (1998), *Corruption and the composition of government expenditure (Korupce a skladba státních rozpočtových výdajů)*, Journal of Public Economics, 69(2), s. 263–279.

⁽¹⁵⁾ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development (Dopady korupce na odvětvovou úroveň a důsledky pro hospodářský růst a rozvoj)*, Paříž, OECD Publishing.

⁽¹⁶⁾ Van Aaken, A., Feld, L. P., & Voigt, S. (2010), *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries (Jsou nezávislí státní zástupci ochranou před politickou korupcí? Empirické hodnocení situace v sedmdesáti osmi zemích)*, American Law and Economics Review, 12(1), s. 204–244.

6.10 Poslední v řadě je otázka efektivit soudů a často zmiňované rčení, že spravedlnost, která přijde pozdě, jako by nepřišla vůbec. Jedna z nejpozoruhodnějších studií v této oblasti se zabývá Indií⁽¹⁷⁾. Rozdíly v průtazích soudních řízení jsou dávány do souvislosti s měřením produktivity v zemědělství, průmyslu a odvětví služeb. Ukazuje se, že průtahy v soudním řízení mají nepříznivý dopad na růst produktivity ve všech třech hospodářských odvětvích.

7. Možné politické důsledky

Stávající nástroje EU

7.1 EHSV požadoval posílit nástroje, které má EU k dispozici, aby mohly být použity k boji proti zhoršování situace, pokud jde o základní hodnoty EU⁽¹⁸⁾. EHSV vítá úsilí Evropské komise a dalších orgánů o vytvoření vhodných nástrojů k obraně hodnot EU a podporování kultury právního státu. EHSV se nicméně domnívá, že by stávající nástroje, jako je článek 7 SEU a rámec postupu pro posílení právního státu a řízení o nesplnění povinnosti, roční srovnávací přehled EU o soudnictví a nový mechanismus právního státu, mohly být nadále zdokonaleny a že by měly být doplněny o opatření, která se budou soustředit na právní stát, ale budou se účinněji zaměřovat na hospodářské aspekty.

7.2 Evropská komise se v rámci evropského semestru ve své snaze podporovat strukturální reformy zaměřené na posílení růstu v oblastech, jako jsou účinné systémy soudnictví a boj proti korupci, zabývala významem právního státu pro podnikatelské prostředí. V současné době pocházejí podklady pro sestavení srovnávacího přehledu EU o soudnictví především od subjektů, které poskytují justiční služby, jako jsou ministerstva spravedlnosti, sdružení soudců, rady pro soudnictví atd. Nezvyklé je, že podklady neposkytují subjekty, které tyto služby využívají a které by mohly předložit cenné poznámky, jak jednotlivé systémy soudnictví zlepšit. Významnou úlohu zprostředkovatelů informací by mohli zastávat organizace občanské společnosti a sociální partneři. EHSV Komisi vyzývá, aby v rámci evropského semestru více zdůrazňovala význam právního státu jako jednoho z klíčových prvků, o něž se opírá konkurenceschopné a udržitelné hospodářství. Ukazatele právního státu by se měly stát jeho viditelnější součástí a měly by zahrnovat otázky, jako je právní jistota a dostupnost opravných prostředků pro podniky a pracovníky. Je třeba vynaložit úsilí na zlepšení navazujícího postupu s cílem zajistit lepší provádění jednotlivých doporučení. EHSV doporučuje zavést vnitrostátní kontroly navazujících postupů, do nichž by byli zapojeni mj. zástupci občanské společnosti a sociální partneři, a zvýšit celkové zapojení organizací občanské společnosti a sociálních partnerů do celého procesu evropského semestru.

7.3 Každoroční proces přezkumu právního státu v EU by měl být co možná nejotevřenější, aby bylo zaručeno, že zjištění a doporučení Evropské komise budou veřejně projednávána na vnitrostátní i evropské úrovni a že povedou k přijetí konkrétních opatření k řešení jednotlivých případů i negativních trendů. Evropská komise by měla posílit účast organizací občanské společnosti, neboť ty často nesou důsledky ohrožení právního státu nejdříve a mohou proto sloužit jako spouštěč poplachu⁽¹⁹⁾. Evropská komise by měla rovněž přijmout opatření týkající se represí namířených proti organizacím občanské společnosti z důvodu jejich účasti v tomto procesu. EHSV navrhl každoroční konání fóra organizací občanské společnosti, jež by přispívalo k cyklu přezkumu. Je připraven k tomuto procesu přispívat a zajistit široké zastoupení organizací občanské společnosti, včetně organizací zastupujících socioekonomické zájmy, např. sociálních partnerů.

7.4 EHSV již dříve uvítal návrh Komise na ochranu rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. EHSV v tomto ohledu podpořil návrh podmiňující přijímání finančních prostředků z EU ze strany členských států dodržováním zásady právního státu a vyslovil názor, že by tato podmíněnost mohla být rozšířena i na ostatní zásady spojené s právním státem a obsažené ve Smlouvách EU⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Chemin, Matthieu (2009), *Do judiciaries matter for development? Evidence from India (Je soudnictví důležité z hlediska rozvoje? Doklady z Indie)*, Journal of Comparative Economics 37, s. 230–250.

⁽¹⁸⁾ Úř. věst. C 282, 20.8.2019, s. 39.

⁽¹⁹⁾ Přirovnání k policejnímu hlídkování a požárnímu hlásičům v činnosti kontrolních orgánů bylo předloženo v článku McCubbins, M. D. a Schwartz, T. (1984), *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms (Přezkum dohledu ze strany Kongresu: policejní hlídkování versus požární hlásiče)*, American journal of political science, s. 165–179.

⁽²⁰⁾ Úř. věst. C 440, 6.12.2018, s. 106.

Další možná politická řešení

7.5 Vzhledem k tomu, že vysoká úroveň právního státu je jednou ze základních hodnot EU a má navíc příznivý vliv na hospodářský růst, musí EU přijmout opatření na jeho ochranu.

7.6 Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) vydal v poslední době řadu přelomových rozhodnutí na obranu nezávislosti soudnictví. Soud v nich uvedl nejen právní důvody, ale i ekonomická odůvodnění, proč je zásah orgánů EU opodstatněný. Předpokladem dobrého fungování jednotného trhu je transparentní a stabilní právní rámec, který zahrnuje i prosazování společných pravidel, protože vnitrostátní soudy musí mít důvěru v to, že i soudy jiných členských států jsou připraveny prosazovat hodnoty, na nichž je EU založena.

7.7 Koncepce jednotného evropského soudního prostoru je pro podnikání důležitá, neboť umožňuje, aby soudní rozhodnutí vydaná v jednom členském státě byla uplatňována v jiném členském státě. Pro úspěšnost tohoto projektu je zásadní to, aby byly všechny soudy v Evropské unii nezávislé. Pokud již jejich nezávislost zaručit nelze, znamenalo by to, že jednotný evropský soudní prostor bude nejen neúplný, ale bude také směřovat ke svému zániku. Komise musí zajistit, aby s ohledem na uskutečnění myšlenky jednotného evropského soudního prostoru a volného pohybu soudních rozhodnutí byla zásada nezávislosti soudnictví dodržována ve všech členských státech.

7.8 Každý stát chce být důvěryhodný a vstřícný vůči investorům a chce potenciálním investorům nabízet věrohodné závazky. Členství v EU poskytuje všem členským státům jednoznačné výhody, neboť všem členským státům bez ohledu na jejich hospodářskou nebo politickou historii umožňuje zvyšovat důvěryhodnost jejich závazků. Členství v EU může být v tomto smyslu pro všechny členy velmi cenné, *pokud je postihováno nedodržování základních pravidel*. Bez ukládání sankcí se pro všechny členy, kteří tato pravidla dodržují, hodnota jejich členství snižuje.

7.9 Jinak řečeno, členské státy, které nedodržují pravidla, vytvářejí pro členské státy, které pravidla dodržují, negativní externalitu. Je tomu tak proto, že pokaždé, když vláda některého členského státu nejedná v souladu se sliby, které v souvislosti s přistoupením k EU učinila, a za tento nesoulad nejsou uloženy sankce, utrpí důvěryhodnost práva EU ve všech členských státech. Hodnota členství v EU by se tak snížila, protože by již postupem času přestalo být známkou důvěryhodnosti. Trvat na respektování základních hodnot EU je proto plně opodstatněné.

7.10 Mnohá rozhodnutí se přímo dotýkají všech občanů členských států EU. Nebudou-li pozastavena hlasovací práva těch členských států, jež řídí jedinci, kteří usilují o autokracii a systematicky porušují zásadu právního státu, umožní jim to, aby se podíleli na rozhodování, které se dotýká přímo všech občanů EU. Tento stav byl příhodně označen jako „druhý demokratický deficit“ Evropy ⁽²¹⁾.

7.11 Jinak řečeno jsou dalším důvodem k zásahu ze strany EU negativní externalita vytvářená vládami usilujícími o autokracii, které zasahují nejen za hranice jejich státu, ale mají dopad na všechny občany členských států EU. Zkrátka a dobře, intervence s cílem podpořit nebo obnovit dodržování zásad právního státu jsou plně opodstatněné.

7.12 Jedním z prostředků podporování a prosazování právního státu je podpora organizací občanské společnosti a sdělovacích prostředků. Schopnost občanů svobodně se sdružovat, scházet a vyjadřovat, jakož i svoboda sdělovacích prostředků jsou klíčovými prvky právního státu jakožto součástí systému kontrol a protikontrol, který umožňuje hnát vlády k odpovědnosti. Zmenšování občanského prostoru má rovněž dopad na schopnost podniků a pracovníků získávat pevnější postavení, svobodně se sdružovat a vytvářet inovace. Organizace občanské společnosti jsou rovněž důležitým hospodářským subjektem, který přispívá k téměř třetině zaměstnanosti v EU ⁽²²⁾ a poskytuje služby, jež mají zásadní význam pro hospodářský růst, např. v oblasti vzdělávání, zdraví a sociální ochrany. EHSV opakuje svou výzvu, aby EU sociální partnery a organizace občanské společnosti v EU aktivně podporovala a aby se zasadila zejména o vytvoření fondu EU, z něhož by byla poskytována finanční podpora na vedení soudních sporů týkajících se porušování zásad demokracie, právního státu a základních práv, které jsou namířeny proti organizacím občanské společnosti ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Kelemen, R. D. (2017), *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union (Druhý demokratický deficit Evropy: národní autoritářské režimy v evropské demokratické unii)*, Government and opposition, 52(2), s. 211–238.

⁽²²⁾ Pracovní dokument č. 13/2016 *The Size and Scope of the European Third Sector (Rozsah a dosah evropského třetího sektoru)*, s. 8.

⁽²³⁾ Úř. věst. C 62, 15.2.2019, s. 178.

7.13 Existuje řada důvodů, proč je právní stát zapotřebí bránit, a to jak v rámci členských států, tak i ze strany orgánů EU. Zdá se, že široká veřejnost v mnoha členských státech musí získat větší povědomí o tom, že právní stát má zásadní význam nejen jako základní hodnota, ale i jako nepostradatelný aspekt hospodářského růstu. Jeden z nepřímých způsobů obrany právního státu by proto mohl spočívat ve zvyšování povědomí široké veřejnosti v jednotlivých členských státech o jeho zásadním významu. EHSV již požadoval informační kampaň v podobě promyšlené komunikační strategie⁽²⁴⁾. EU musí investovat do informačních kampaní na podporu právního státu a musí urychleně přijmout opatření k podpoře svobodných sdělovacích prostředků.

V Bruselu dne 18. září 2020.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER

⁽²⁴⁾ Úř. věst. C 282, 20.8.2019, s. 39, doporučení v odstavci 1.11.