

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Vladavina prava i njezin utjecaj na gospodarski rast”**(Samoinicijativno mišljenje)**

(2020/C 429/03)

Izvjestitelj: **Jukka AHTELA**

Odluka Plenarne skupštine:	20.2.2020.
Pravni temelj:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	20.7.2020.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.9.2020.
Plenarno zasjedanje br.:	554
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	215/2/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Vladavina prava u posljednje je vrijeme suočena s prijetnjama u samom EU-u i izvan njega. Takva su kretanja zabrinjavajuća jer mogu narušiti poštovanje temeljnih prava i drugih vrijednosti utvrđenih u članku 2. UEU-a.

1.2. Slabljenje vladavine prava utjecat će na funkcioniranje društva, temeljna prava, civilno društvo te gospodarstvo. Stoga se postavlja pitanje o tome koje bi mogle biti posljedice tog nazadovanja za EU i europski gospodarski i socijalni model.

1.3. Da bi uspješno funkcioniralo, jedinstveno tržište mora se oslanjati na transparentan i stabilan pravni okvir kojim je obuhvaćena i provedba zajedničkih pravila, jer nacionalni sudovi moraju imati povjerenje u to da su sudovi u drugim državama članicama jednako predani poštovanju vrijednosti na kojima se temelji EU.

1.4. Dioba vlasti, osobito neovisno sudstvo koje ima ovlasti za preispitivanje vladinih postupaka, ključna je za ulaganja i gospodarski rast.

1.5. EGSO poziva Europsku komisiju da poradi na mjerenju gospodarskog učinka vladavine prava. To uključuje razvoj pouzdanog mjernog sustava kojim se izričito uzima u obzir i materijalni i postupovni aspekt vladavine prava.

1.6. U mnogim su zemljama zakoni potpuno u skladu s vladavinom prava, ali se ne provode dovoljno dobro. Stoga je važno usredotočiti se na pravilnu provedbu.

1.7. EGSO pozdravlja nastojanja Europske komisije i drugih institucija da izrade odgovarajuće alate za zaštitu vrijednosti EU-a i promicanje kulture vladavine prava. Međutim, EGSO smatra da bi djelotvornost postojećih alata, kao što su članak 7. UEU-a i okvir za vladavinu prava, postupak zbog povrede prava, godišnji Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u i novi mehanizam vladavine prava, mogla biti dodatno poboljšana te da bi te alate trebalo upotpuniti mjerama za vladavinu prava koje su u većoj mjeri usmjerene na gospodarska pitanja.

1.8. Komisija bi u okviru europskog semestra trebala snažnije isticati važnost vladavine prava kao jednog od ključnih elemenata na kojima se temelji konkurentno i održivo gospodarstvo. EGSO preporučuje da se na nacionalnoj razini uspostave postupci praćenja u koje bi bili uključeni predstavnici civilnog društva i socijalni partneri te da se poveća ukupna uključenost organizacija civilnog društva i socijalnih partnera u cijelom procesu semestra.

1.9. Godišnji postupak revizije vladavine prava u EU-u trebao bi biti što otvoreniji civilnom društvu. O zaključcima i preporukama Europske komisije trebalo bi javno raspravljati na nacionalnoj i europskoj razini, što bi trebalo popratiti konkretnim mjerama za suočavanje s incidentima i negativnim trendovima, uključujući mjere namijenjene gospodarstvu. Civilno društvo, uključujući socijalne partnere, trebalo bi više sudjelovati i, pored ostalog, biti uključeno i u postupak praćenja. EGSO je predložio uspostavu godišnjeg foruma organizacija civilnog društva koji bi svojom raznolikom zastupljenošću pridonio ciklusu revizije.

1.10. Organizacije civilnog društva i mediji imaju presudnu ulogu u zemljama u kojima se vlade udaljavaju od vladavine prava. Oni osiguravaju provjeru i ravnotežu koje omogućuju da se države pozivaju na preuzimanje odgovornosti. EGSO poziva na pružanje veće financijske i praktične potpore organizacijama uključenima u zaštitu i promicanje vladavine prava i temeljnih prava.

1.11. Članstvo u EU-u donosi znatnu vrijednost svim članicama *dok god se kažnjava neispunjavanje temeljnih pravila*. Kada se ne bi primjenjivale nikakve kazne, smanjila bi se vrijednost koju članstvom ostvaruju sve članice koje se pridržavaju pravila.

1.12. Čini se da u mnogim državama članicama ne postoji javna svijest o presudnoj važnosti vladavine prava kao temeljne vrijednosti, ali i važnog čimbenika gospodarskog rasta. Stoga EGSO poziva na uvođenje stalne strategije za podizanje svijesti kojom bi se građane EU-a upozoravalo na to koliko je vladavina prava presudna.

2. Uvod

2.1. Vladavina prava jedna je od vrijednosti na kojima se temelji EU (članak 2. UEU-a) i preduvjet je za ostvarivanje drugih vrijednosti koje Unija nastoji promicati ⁽¹⁾.

2.2. Međutim, vladavina prava u posljednje je vrijeme suočena s prijetnjama u samoj Uniji i izvan nje. Takva su kretanja problematična jer mogu dovesti do narušavanja poštovanja drugih vrijednosti iz članka 2.

2.3. Takve prijetnje vladavini prava utječu na funkcioniranje sudstva i povjerenje u sudstvo. Civilno društvo izloženo je i drugim posljedicama zbog opasnosti da sudstvo izgubi svoju ulogu zaštitnika i čuvara temeljnih prava.

2.4. To je EGSO napomenuo i u jednom svojem mišljenju ⁽²⁾: „Poštovanje vladavine prava jamči i pravnu sigurnost, jednake uvjete za poslovne inicijative, inovacije, ulaganja i pravednu konkurenciju na unutarnjem tržištu za dobrobit potrošača i građana.”

2.5. Stoga se postavlja pitanje o tome koje bi mogle biti posljedice tog nazadovanja za europski gospodarski i socijalni model. Slabljenje vladavine prava moglo bi utjecati na funkcioniranje društva, temeljna prava, civilno društvo i gospodarstvo.

2.6. Ako se ne zaustave, prijetnje vladavini prava i općenito opadanje razine zaštite temeljnih prava vjerojatno će se negativno odraziti na uzajamno povjerenje na kojem se temelji unutarnje tržište, a samim time i na gospodarski rast u EU-u.

2.7. U Komunikaciji ⁽³⁾ „Jačanje vladavine prava u Uniji” Komisija upućuje na rad OECD-a o važnosti vladavine prava za razvoj i opću poslovnu i ulagačku klimu. U tom je pogledu EGSO naglasio i da je potrebno detaljnije razmotriti gospodarske aspekte vladavine prava.

2.8. Nepoštovanje vladavine prava sprečava uravnotežen gospodarski i socijalni razvoj usklađen s ciljevima održivog razvoja te ostvarivanje općeg cilja Unije, odnosno „promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda” (članak 3. UEU-a). Promicanje vladavine prava jedan je od konkretnih ciljeva u okviru cilja održivog razvoja 16.

2.9. U radu na nedostacima u području vladavine prava u EU-u manje je pozornosti posvećeno utjecaju na gospodarski rast. Istraživanja su usmjerena na utjecaj državnog i javnog upravljanja općenito na gospodarski rast, osobito u zemljama u razvoju. Stoga je ovo mišljenje usmjereno na gospodarski učinak vladavine prava u EU-u.

⁽¹⁾ To je i stajalište Komisije, izrijekom navedeno u njezinu okviru za vladavinu prava (IP/14/237).

⁽²⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 173.

⁽³⁾ COM(2019) 343 final.

2.10. Cilj je ovog mišljenja pomoći dionicima da shvate da europske vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a uz svoju suštinsku vrijednost imaju i gospodarsku vrijednost.

3. Definiranje vladavine prava

3.1. Na europskoj je razini vladavina prava dobro utvrđeno načelo koje je ugrađeno u Ugovore i koje se temelji na sudskoj praksi Suda Europske unije (Sud EU-a), Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Vijeća Europe te na mjerodavnom radu Venecijanske komisije. Načelo vladavine prava zahtijeva da sve javne vlasti djeluju u okviru zakonom utvrđenih ograničenja, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova⁽⁴⁾.

3.2. Utvrđivanjem pojedinačnih sastavnica vladavine prava materijalne se sastavnice mogu odvojiti od postupovnih. Osnovna je i središnja sastavnica vladavine prava jednakost pred zakonom, tj. koncept da se zakon primjenjuje jednako na sve. To je materijalno-pravna komponenta.

3.3. Postupovna jednakost pred zakonom neophodan je uvjet za postizanje visokog stupnja vladavine prava, ali nije dostatna jer su nužne i materijalna i postupovna jednakost. Potreban je niz postupovnih sastavnica kako bi se osigurala provedba slova zakona. Dioba vlasti pritom je ključna jer pomaže osigurati da i vlada djeluje unutar granica zakona. Sudstvo će moći provjeravati izvršnu vlast samo ako su i suci i tužitelji neovisni o drugim dvjema granama vlasti.

3.4. Nadalje, potrebno je očuvati niz minimalnih standarda u izvršavanju zakonodavstva: svi moraju ostvarivati temeljna prava, imati pravo na pošteno suđenje itd. Naposljetku, izvršavanje zakonodavstva mora biti nepristrano, što znači da nitko ne smije biti diskriminiran i da u sudstvu ne smije biti korupcije⁽⁵⁾. U skladu s člankom 2. UEU-a vladavina prava i demokracija usko su povezane kao temeljne vrijednosti.

4. Zašto vladavina prava pridonosi održivom gospodarskom rastu?

4.1. Održivi gospodarski rast smatra se jednim od najvažnijih pokazatelja zdravlja gospodarstva. Veći gospodarski rast povezan je s većim prosperitetom zemlje i njezina stanovništva. Nadalje, tržišno gospodarstvo ne može funkcionirati ako ne postoje osnovna pravila i postupci, među ostalim pravila u pogledu privatnog vlasništva i dobrovoljnog prijenosa vlasništva (ugovorno pravo). U općem smislu tržišno gospodarstvo razvijat će se samo ako se temelji na stabilnim i predvidljivim pravilima kao što je vidljivo na primjeru unutarnjeg tržišta i ekonomske i monetarne unije (EMU) kao pokretača europskoga gospodarstva.

4.2. Gospodarski rast podrazumijeva da tijekom vremena postaje dostupna veća količina robe i usluga po glavi stanovnika. To se može postići jedino povećanjem produktivnosti. To pak podrazumijeva ulaganje u kapital i obrazovanje (što se naziva i „ljudskim kapitalom“). Stoga, da bismo povezali vladavinu prava i gospodarski rast, moramo se zapitati kako vladavina prava može utjecati na opću sklonost ulaganju.

4.3. Do ulaganja, osobito dugoročnih ulaganja, doći će samo ako potencijalni ulagatelji očekuju da će predvidivo i povoljno ulagačko okruženje potrajati dugi niz godina. Vladavina prava ima presudnu ulogu kad je riječ o sposobnosti vlade da ponudi takvo stabilno okruženje.

4.4. Izvršna vlast koja nije pod nadzorom druge dvije grane vlasti – zakonodavne i sudbene – mogla bi potencijalnim ulagateljima davati brojna obećanja kad je riječ o njihovoj slobodi da svojevolumno određuju cijene, o tome da ne podliježu velikim porezima (ili uopće), da dobit prenesu u svoju matičnu zemlju itd.

4.5. Međutim, vlada koja nije pod kontrolom ne može davati obvezujuća obećanja, tj. preuzimati vjerodostojne obveze. Dioba vlasti, osobito neovisno sudstvo koje ima ovlasti za preispitivanje vladinih postupaka i može jamčiti poštovanje privatnih ugovora, ključna je za ulaganja i gospodarski rast.

4.6. Baš kao i neovisnost, ključna je i nepristranost sudstva. Ako se suci mogu potkupiti, tj. ako nisu nepristrani, o predmetima se ne odlučuje na temelju načela vladavine prava već u korist stranke koja može (i/ili je spremna) platiti veće mito. Korupcija je stoga nespojiva s vladavinom prava.

⁽⁴⁾ U akademskoj literaturi često se razlikuju vladavina prava u širem (eng. *thick*) odnosno u užem smislu (eng. *thin*). Møller, J. (2018.), *The advantages of a thin view* (Prednosti užeg koncepta) u: *Handbook on the Rule of Law* (Priručnik o vladavini prava), Edward Elgar Publishing, str. 21–33.; Bedner, A. (2018.), *The promise of a thick view* (Obećanja šireg koncepta) u: *Handbook on the Rule of Law* (Priručnik o vladavini prava), Edward Elgar Publishing, str. 34–47.

⁽⁵⁾ Voigt, S. (2012.), *How to measure the rule of law* (Kako mjeriti vladavinu prava), *Kyklos*, 65(2), str. 262–284.

4.7. Ako suci diskriminiraju određene skupine, tada se zakon ne primjenjuje jednako na sve. Bilo koji oblik pristranosti unosi veću nesigurnost u pravno okruženje, što očekivano općenito smanjuje količinu ulaganja, ali i broj transakcija. Pristrani sudovi stoga pridonose usporavanju gospodarskog rasta.

4.8. Pristupačnost sudova još je jedan ključni čimbenik. Ako se na odluku suda čeka godinama, to može štetno utjecati na gospodarstvo: ugovorni partneri koji su prekršili ugovor mogli bi strateški iskoristiti sud ako je opće poznato da do donošenja sudske odluke može proći dosta vremena. Spora pravda (bilo da je posrijedi kašnjenje u donošenju odluka ili u provedbi) umanjuje privlačnost sklapanja ugovora, što dovodi do manjeg broja transakcija i potpuno jednakih učinaka kakve ima nepostojanje neovisnog sudstva, kako je gore opisano.

5. Kako mjeriti vladavinu prava?

5.1. Kako bi se utvrdili njezini učinci na gospodarski rast, vladavinu prava najprije se mora moći izmjeriti. Međutim, to nije jednostavno s obzirom na to da je riječ o višedimenzionalnom konceptu i da se moraju donijeti razne teške odluke o iskazivanju vrijednosti, na primjer treba li svim dimenzijama pridati jednaku važnost.

5.2. Neka ranija mjerenja polazila su od dostupnosti podataka, a ne od teorijski izvedenih pretpostavki. Iako postoji vrlo snažna korelacija između materijalnog i postupovnog aspekta vladavine prava⁽⁶⁾, njezina materijalna sastavnica, odnosno jednakost pred zakonom, ne javlja se u većini poznatijih pokazatelja vladavine prava. Stoga bi Komisija trebala razviti pouzdani mjerni sustav kojim se izričito uzima u obzir i materijalni i postupovni aspekt vladavine prava.

5.3. Još jedno pitanje povezano s mjerenjem odnosi se na to mjere li se odredbe *de jure* ili njihova stvarna provedba. U mnogim su zemljama zakoni potpuno u skladu s vladavinom prava, ali se ne provode djelotvorno. Stoga je važno usredotočiti se na provedbu.

5.4. Važno je i pitanje o tome kako se najbolje mogu iskoristiti dostupna mjerenja. S jedne strane, agregirana mjerenja mogu poslužiti da se dobije prvi dojam o stanju u određenoj zemlji. S druge strane, agregirana mjerenja nisu baš korisna ako se traži „praktičan” savjet, tj. analize koje mogu izravno utjecati na politike.

5.5. Unatoč povezanim poteškoćama EGSO preporučuje Europskoj komisiji da razmotri mogućnost mjerenja gospodarskog učinka vladavine prava i u državama članicama i u zemljama kandidatkinjama te po mogućnosti poveže to mjerenje s ciklusom revizije vladavine prava.

6. Što pokazuju postojeći podaci?

6.1. Studije u kojima su analizirani učinci vladavine prava na gospodarski rast u većem broju zemalja pokazale su da u prosjeku brži rast bilježe zemlje koje više poštuju vladavinu prava, nego zemlje koje ju poštuju manje⁽⁷⁾. To ne znači da pojedine zemlje koje ne poštuju vladavinu prava ne mogu ostvariti visoke stope gospodarskog rasta. Za takve zemlje ekonomisti kažu da su atipične (engl. *outlier*). Takvi su slučajevi mogući i javljaju se, ali nisu česti.

6.2. U procjeni učinaka vladavine prava na gospodarski rast treba uzeti u obzir i odgovarajuće razine dohotka. Ako su sve ostale okolnosti jednake, zemlje koje već bilježe visoku razinu dohotka po glavi stanovnika obično teže postižu visoke stope rasta nego zemlje koje počinju s nižom razinom. To je pokazatelj takozvanog „učinka konvergencije”.

6.3. Agregirana mjerenja vladavine prava nisu znatno korisna za utvrđivanje konkretnih prijenosnih kanala preko kojih ona može utjecati na gospodarski rast. Zbog toga je u ovom odjeljku u središtu pozornosti ograničeni broj osnovnih sastavnica vladavine prava.

⁽⁶⁾ Gutmann, J. i Voigt, S. (2018.), *The rule of law: Measurement and deep roots* (Vladavina prava: mjerenje i duboki korijeni), *European Journal of Political Economy*, 54, str. 68–82.

⁽⁷⁾ Ta uzročno-posljedična veza jedna je od glavnih tema poddiscipline pod nazivom institucijska ekonomija. Za stručnu analizu vidjeti: Acemoglu, D. (2008.), *Introduction to Modern Economic Growth* (Uvod u suvremeni gospodarski rast), Princeton University Press. Za popularno-znanstvenu analizu vidjeti: Voigt, S. (2019.), *Institutional Economics – An Introduction* (Uvod u institucijsku ekonomiju), Cambridge University Press.

6.4. Već je opisano da je neovisno sudstvo ključno u osiguravanju toga da vlade djeluju unutar ustavom utvrđenih granica.

6.5. Zasebne analize učinaka pokazatelja neovisnosti sudstva *de jure* i pokazatelja neovisnosti sudstva *de facto* pokazale su da odredbe *de jure* nemaju nikakav utjecaj na gospodarski rast. S druge strane, *de facto* odredbe u snažnoj su korelaciji s bržim gospodarskim rastom⁽⁸⁾. Poboljšanje stvarne razine neovisnosti sudstva donosi gospodarske koristi: zemlje koje su to učinile ostvarile su dodatnu korist, tj. došlo je do bržeg rasta⁽⁹⁾.

6.6. Dokazano je da su neovisnost i odgovornost sudstva komplementarne, a ne u opreci⁽¹⁰⁾. Niz sudskih jamstava, kao što je pravo na odvjetnika, ograničava diskrecijsko pravo sudaca na odlučivanje. Zbog toga se može tumačiti da se njima jamči odgovornost sudstva. Zanimljivo je da se pokazalo da neka od tih jamstava ne pridonose samo odgovornosti sudaca i posljedično vladavini prava nego i gospodarskom rastu. To se odnosi na pravodobno donošenje sudskih odluka u pisanim postupcima – za razliku od usmenih – i uz pravo na odvjetnika⁽¹¹⁾.

6.7. Korupcija nije samo kazneno djelo, ona je i nespojiva s vladavinom prava. Međutim, u mjerenju korupcije postoji mnogo poteškoća. Budući da ni davatelj ni primatelj mita uobičajeno nemaju nikakav poticaj za to da daju do znanja da je došlo do predaje mita, nemoguće je prikupiti objektivne podatke. Većina se literature oslanja na takozvanu „percepciju korupcije“, tj. subjektivnu procjenu raširenosti korupcije u određenoj zemlji ili određenoj javnoj službi.

6.8. Iako je i dalje teško dokazati da je korupcija štetna za gospodarski rast, u međuvremenu niz studija ukazuje na taj zaključak. Dokazano je, primjerice, da dovodi do smanjenja ulaganja⁽¹²⁾. Korupcija ima i druge štetne učinke: na primjer, može uzrokovati povećanje vojnih proračuna⁽¹³⁾. Utječe i na strukturu javne potrošnje, pri čemu se naglasak s važnih javnih službi, kao što su zdravstvo i obrazovanje, pomiče na manje produktivne aktivnosti⁽¹⁴⁾. OECD u nedavno objavljenoj studiji navodi: „... jasno je da korupcija izravno utječe na troškove projekta, i u privatnom i u javnom sektoru. U njezine neizravne posljedice spadaju nanošenje štete javnim institucijama, narušavanje povjerenja građana u vlastitu vladu – a samim time i smanjenje motivacije za inovativnost – te povećanje socijalnih nejednakosti. Usto korupcija povećava i trošak poslovanja i porez na gospodarske aktivnosti, što se zatim prenosi na krajnje potrošače ili korisnike projekata⁽¹⁵⁾.“

6.9. Postojanje neovisnih i odgovornih tužitelja pridonosi visokoj razini provedbe vladavine prava jer će se kazneni progon izvršavati neovisno o političkom pritisku, konkretnom identitetu osumnjičenika za kazneno djelo i drugim sličnim čimbenicima. Dokazano je da postoji veza između stvarne neovisnosti tužitelja i niže razine korupcije⁽¹⁶⁾. To se stoga, s obzirom na to da korupcija šteti rastu, može protumačiti kao neizravan dokaz da neovisni tužitelji – kao jedna od sastavnica vladavine prava – pridonose gospodarskom rastu.

⁽⁸⁾ Feld, L. P. i Voigt, S. (2003.), *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators* (Gospodarski rast i neovisnost sudstva: Dokazi iz više zemalja na temelju novog skupa pokazatelja), *European Journal of Political Economy*, 19(3), str. 497–527.

⁽⁹⁾ Voigt, S., Gutmann, J. i Feld, L. P. (2015.), *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators* (Gospodarski rast i neovisnost sudstva, desetak godina kasnije: Dokazi iz više zemalja na temelju ažuriranog skupa pokazatelja), *European Journal of Political Economy*, 38, str. 197–211.

⁽¹⁰⁾ Voigt, S. (2008.), *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence* (Gospodarski učinci odgovornosti sudstva: Dokazi iz više zemalja), *European Journal of Law and Economics*, 25(2), str. 95–123.

⁽¹¹⁾ Hayo, B. i Voigt, S. (2014.), *The relevance of judicial procedure for economic growth* (Važnost sudskog postupka za gospodarski rast), *CESifo Economic Studies*, 60(3), str. 490–524.

⁽¹²⁾ Mauro, P. (1995.), *Corruption and growth* (Korupcija i rast), *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), str. 681–712.

⁽¹³⁾ Gupta, S., De Mello, L. i Sharan, R. (2001.), *Corruption and military spending* (Korupcija i vojni izdaci), *European Journal of Political Economy*, 17(4), str. 749–777.

⁽¹⁴⁾ Mauro, P. (1998.), *Corruption and the composition of government expenditure* (Korupcija i struktura državnih rashoda), *Journal of Public Economics*, 69(2), str. 263–279.

⁽¹⁵⁾ Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (2015.), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (Posljedice korupcije na sektorskoj razini i implikacije za gospodarski rast i razvoj), Pariz: OECD Publishing.

⁽¹⁶⁾ Van Aaken, A., Feld, L. P. i Voigt, S. (2010.), *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries* (Obeshrabruju li neovisna tužiteljstva političku korupciju? Empirijska ocjena u 78 zemalja), *American Law and Economics Review*, 12(1), str. 204–244.

6.10. Naposljetku, osvrnimo se na učinkovitost pravosudnog sustava imajući na umu često citiranu izreku da je spora pravda uskraćena pravda. Jedna od najdojmljivijih studija u tom području odnosi se na Indiju⁽¹⁷⁾. Razlike u kašnjenju na sudovima povezane su s mjerama usmjerenima na obujam proizvodnje u poljoprivrednom, industrijskom i uslužnom sektoru. To pokazuje da kašnjenje sudskih postupaka nepovoljno utječe na rast obujma proizvodnje u svim trima gospodarskim sektorima.

7. Moguće posljedice za politike

Postojeći alati EU-a

7.1. EGSO je pozvao na unapređenje alata koji EU-u stoje na raspolaganju kako bi se spriječilo nazadovanje u pogledu temeljnih vrijednosti EU-a⁽¹⁸⁾. EGSO pozdravlja nastojanja Europske komisije i drugih institucija da izrade odgovarajuće alate za zaštitu vrijednosti EU-a i promicanje kulture vladavine prava. Međutim, EGSO smatra da bi postojeći alati, kao što su članak 7. UEU-a i okvir za vladavinu prava, postupak zbog povrede prava, godišnji Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u i novi mehanizam vladavine prava, mogli biti dodatno poboljšani te upotpunjeni mjerama za vladavinu prava koje su u većoj mjeri usmjerene na gospodarska pitanja.

7.2. Europska komisija u europskom je semestru razmatrala važnost vladavine prava za poslovno okruženje u kontekstu svojeg cilja promicanja strukturnih reformi koje potiču rast u područjima kao što su djelotvorni pravosudni sustavi i borba protiv korupcije. Trenutačno se doprinosi za Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u uglavnom temelje na podacima subjekata koji pružaju pravosudne usluge kao što su ministarstva pravosuđa, udruženja sudaca, sudska vijeća itd. Začuduje da nema doprinosa subjekata koji traže pravosudne usluge i koji bi mogli iznijeti dragocjene prijedloge o tome kako poboljšati razne pravosudne sustave. Organizacije civilnog društva i socijalni partneri mogli bi preuzeti važnu ulogu posrednika u razmjeni informacija. EGSO poziva Komisiju da snažnije istakne važnost vladavine prava kao jednog od ključnih elemenata na kojima se temelji konkurentno i održivo gospodarstvo. Trebalo bi jasnije uključiti pokazatelje vladavine prava i obuhvatiti pitanja kao što su pravna sigurnost i pristup pravnim sredstvima za poduzeća i radnike. Trebalo bi raditi na poboljšanju postupka praćenja radi bolje provedbe preporuka. EGSO preporučuje da se na nacionalnoj razini uspostave postupci praćenja u koje bi bili uključeni predstavnici civilnog društva i socijalni partneri te da se poveća ukupna uključenost organizacija civilnog društva i socijalnih partnera u cijelom procesu semestra.

7.3. Godišnji postupak revizije vladavine prava u EU-u trebao bi biti što otvoreniji kako bi se o zaključcima i preporukama Europske komisije raspravljalo javno na nacionalnoj i europskoj razini, što bi trebalo popratiti konkretnim mjerama za suočavanje s incidentima i negativnim trendovima. Europska komisija trebala bi povećati sudjelovanje organizacija civilnog društva jer su one često prve na udaru kada dođe dio ugrožavanja vladavine prava te stoga mogu poslužiti kao „protupožarni alarm”⁽¹⁹⁾. Europska komisija također bi trebala poduzeti mjere u slučaju odmazde protiv organizacija civilnog društva zbog sudjelovanja u tom procesu. EGSO je predložio uspostavu godišnjeg foruma organizacija civilnog društva koji bi pridonio ciklusu revizije. Spreman je pridonijeti tom postupku i pobrinuti se da u njemu bude zastupljen velik broj različitih organizacija civilnog društva, uključujući one koje zastupaju socijalno-ekonomske interese, kao što su socijalni partneri.

7.4. EGSO je već pozdravio prijedlog Komisije da se zaštiti proračun Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama. U tom je pogledu EGSO podržao prijedlog da se dodjela sredstava EU-a državama članicama uvjetuje poštovanjem načela vladavine prava te se založio za to da se ta uvjetovanost proširi i na druga načela povezana s vladavinom prava koja su utvrđena u Ugovorima EU-a⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Chemin, Matthieu (2009.), *Do judiciaries matter for development? Evidence from India* (Utječe li sudstvo na razvoj? Dokazi iz Indije), *Journal of Comparative Economics* 37, str. 230–250.

⁽¹⁸⁾ SL C 282, 20.8.2019., str. 39.

⁽¹⁹⁾ Za usporedbu nadzornih subjekata s policijskim ophodnjama i protupožarnim alarmom vidjeti: McCubbins, M. D. i Schwartz, T. (1984.), *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms* (Zanemareni nadzor od strane Kongresa: Policijske ophodnje nasuprot požarnog alarma), *American journal of political science*, str. 165–179.

⁽²⁰⁾ SL C 440, 6.12.2018., str. 106.

Mogući daljnji odgovori u okviru politika

7.5. S obzirom na to da je visoka razina vladavine prava temeljna vrijednost EU-a te da povoljno utječe na gospodarski rast, od presudne je važnosti da EU poduzme mjere za zaštitu vladavine prava.

7.6. Sud Europske unije u posljednje je vrijeme donio niz ključnih odluka u prilog zaštiti neovisnog pravosuđa. Osim pravnih razloga koje je naveo Sud, postoje i gospodarski razlozi zbog kojih institucije EU-a moraju djelovati u tom pogledu. Da bi uspješno funkcioniralo, jedinstveno tržište mora se oslanjati na transparentan i stabilan pravni okvir kojim je obuhvaćena i provedba zajedničkih pravila, jer nacionalni sudovi moraju imati povjerenje u to da su sudovi drugih država članica jednako predani poštovanju vrijednosti na kojima se temelji EU.

7.7. Koncept jedinstvenog europskog pravosudnog prostora važan je za poslovanje jer omogućuje da se sudske odluke donesene u jednoj državi članici primjenjuju u drugoj državi članici. Da bi taj projekt uspio, ključna je neovisnost svih sudova u Europskoj uniji. Ako se to više ne može zajamčiti, jedinstveni europski pravosudni prostor neće samo ostati nepotpun nego će i nazadovati. Komisija se mora pobrinuti za to da se načelo neovisnosti sudstva poštuje u svim državama članicama kako bi ideja o jedinstvenom europskom pravosudnom prostoru i slobodnom protoku sudskih odluka postala stvarnost.

7.8. Svaka nacionalna država želi biti vjerodostojna i pogodna za ulaganja i pritom preuzimati vjerodostojne obveze prema potencijalnim ulagateljima. Članstvo u EU-u donosi očite koristi svim državama članicama jer im neovisno o njihovoj gospodarskoj ili političkoj povijesti omogućuje preuzimanje vjerodostojnijih obveza. U tom smislu članstvo u EU-u može donijeti znatnu vrijednost svim članicama *dok god se kažnjava neispunjavanje temeljnih pravila*. Kada ne bi postojale nikakve kazne, smanjila bi se vrijednost koju članstvom ostvaruju sve članice koje se pridržavaju pravila.

7.9. Drugim riječima, države članice koje se ne pridržavaju pravila stvaraju nepovoljne vanjske učinke za države članice koje se pridržavaju pravila. Do toga dolazi zato što svaki put kada vlada neke države članice ne ispunji obećanja koja je dala pristupanjem EU-u i to neispunjavanje ne bude kažnjeno, to šteti vjerodostojnosti prava EU-a u svim državama članicama. Time bi se umanjila vrijednost statusa države članice EU-a jer to naposljetku više ne bi bio znak vjerodostojnosti. Stoga je potpuno opravdano ustrajati na poštovanju temeljnih vrijednosti EU-a.

7.10. Mnoge se odluke izravno odnose na sve građane država članica EU-a. Ako se ne suspendiraju glasačka prava država članica čiji vlastodršci imaju autokratske pretenzije i sustavno krše načelo vladavine prava, tim će se vlastodršcima omogućiti sudjelovanje u donošenju odluka koje izravno utječu na sve građane EU-a. To je prikladno nazvano europskim „drugim demokratskim deficitom” ⁽²¹⁾.

7.11. Drugim riječima, još jedno opravdanje za intervenciju EU-a jesu nepovoljni vanjski učinci koje stvaraju vlade s autokratskim pretenzijama, koji ne samo da prelaze granice nacionalne države nego utječu na svakog građanina država članica EU-a. Ukratko rečeno, intervencije čiji je cilj osiguravanje ili ponovno uvođenje poštovanja vladavine prava potpuno su opravdane.

7.12. Jedan je od načina na koje se može poduprijeti i promicati vladavina prava pružanje potpore organizacijama civilnog društva i medijima. Mogućnost građana da se slobodno udružuju, okupljaju i izražavaju te sloboda medija ključni su elementi vladavine prava kao dijelovi sustava provjere i ravnoteže kojim se osigurava da vlade snose odgovornost za svoje djelovanje. Sve manji građanski prostor utječe i na mogućnost poduzeća i radnika da ojačaju svoj položaj, da se slobodno udružuju i stvaraju inovacije. Važan gospodarski akter su i organizacije civilnog društva koje zapošljavaju gotovo trećinu radnika u EU-u ⁽²²⁾ i pružaju usluge neophodne za gospodarski rast, na primjer u području obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. EGSO ponovno poziva EU da aktivno podrži socijalne partnere i organizacije civilnog društva u EU-u, a osobito uspostavu fonda EU-a namijenjenog organizacijama civilnog društva čijim bi se sredstvima financijski podupirali sudski postupci povezani s kršenjem demokracije, vladavine prava i temeljnih prava ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Kelemen, R. D. (2017.), *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union* (Drugi europski demokratski deficit: nacionalna autoritarnost u europskoj demokratskoj uniji), *Government and opposition*, 52(2), str. 211–238.

⁽²²⁾ Radni dokument br. 13/2016, *The Size and Scope of the European Third Sector* (Veličina i opseg europskog trećeg sektora), str. 8.

⁽²³⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 178.

7.13. Postoje brojni razlozi zbog kojih bi i države članice i institucije EU-a trebale štiti vladavinu prava. Po svemu sudeći, potrebno je povećati svijest šire javnosti mnogih država članica o presudnoj važnosti vladavine prava kao temeljne vrijednosti i kao ključnog čimbenika gospodarskog rasta. Jedan je od načina na koji se vladavina prava može neizravno zaštititi informiranje šire javnosti u različitim državama članicama o toj presudnoj važnosti. EGSO je već pozvao na pokretanje kampanje za podizanje svijesti u obliku planirane komunikacijske strategije ⁽²⁴⁾. EU treba uložiti u informativne kampanje za promicanje vladavine prava te hitno poduzeti mjere radi pružanja potpore slobodnim medijima.

Bruxelles, 18. rujna 2020.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽²⁴⁾ SL C 282, 20.8.2019., str. 39., preporuke iz točke 1.11.