

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė. Teisinė valstybė ir jos poveikis ekonomikos augimui**(nuomonė savo iniciatyva)**

(2020/C 429/03)

Pranešėjas **Jukka AHTELA**

Plenarinės asamblėjos sprendimas	2020 2 20
Teisinis pagrindas	Darbo tvarkos taisyklių 32 straipsnio 2 dalis
Atsakingas skyrius	Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius
Priimta skyriuje	2020 7 20
Priimta plenarinėje sesijoje	2020 9 18
Plenarinė sesija Nr.	554
Balsavimo rezultatai	215 / 2 / 1
(už / prieš / susilaikė)	

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. Pastaruoju metu ir Europos Sąjungoje, ir už jos ribų jaučiamas spaudimas teisei valstybei. Toks poslinkis kelia susirūpinimą, nes jis gali reikšti, kad bus mažiau paisoma pagrindinių teisų ir kitų ES sutarties 2 straipsnyje išvardytų vertybių.

1.2. Teisinės valstybės principo silpnėjimas turės įtakos visuomenės veikimui, pagrindinėms teisėms, pilietinei visuomenei ir ekonomikai. Todėl kyla klausimas, kokių padarinių toks regresas galėtų turėti ES ir Europos ekonominiam ir socialiniam modeliui.

1.3. Kad bendroji rinka galėtų veikti tinkamai, ji turi būti grindžiama skaidria ir stabilia teisine sistema, kuria taip pat užtikrinama, kad būtų laikomasi bendrų taisyklių, nes nacionaliniams teismams neturi kilti abejonių dėl to, ar kitų valstybių narių teismai taip pat yra įsipareigoję puoselėti vertybes, kuriomis grindžiama ES.

1.4. Valdžių padalijimas, o ypač nepriklausomų teisminių institucijų, turinčių įgaliojimus peržiūrėti valdžios veiksmus, veikimas yra itin svarbus veiksnys siekiant užtikrinti investicijas ir ekonomikos augimą.

1.5. EESRK ragina Europos Komisiją imtis veiksmų siekiant įvertinti teisinės valstybės poveikį ekonomikai. Šiuo tikslu, be kita ko, reikia sukurti patikimą vertinimo sistemą, kurioje būtų aiškiai atsižvelgiama į materialųjį ir procesinį teisinės valstybės principo aspektus.

1.6. Daugelyje šalių galioja teisės aktai, kurie visiškai atitinka teisinės valstybės principus, tačiau nėra užtikrinama, kad jie būtų visapusiškai įgyvendinami. Todėl svarbu sutelkti dėmesį į tinkamą įgyvendinimą.

1.7. EESRK palankiai vertina Europos Komisijos ir kitų institucijų pastangas sukurti tinkamas priemones ES vertybėms ginti ir teisinės valstybės kultūrai skatinti. Vis dėlto EESRK mano, kad esamų priemonių, pvz., ES sutarties 7 straipsnio, teisinės valstybės sistemos ir pažeidimo nagrinėjimo procedūros, kasmetinės ES teisingumo rezultatų suvestinės ir naujo teisinės valstybės mechanizmo veiksmingumą dar būtų galima padidinti ir reikėtų papildyti priemonėmis, tačiau jos turėtų būti veiksmingiau orientuotos į ekonominius aspektus.

1.8. Vykdydama Europos semestro veiklą Komisija turėtų nedelsdama pabrėžti teisinės valstybės, kaip vieno iš pagrindinių elementų, kuriais grindžiama konkurencinga ir tvari ekonomika, svarbą. EESRK rekomenduoja sukurti nacionalinius tolesnės veiklos peržiūros procesus, kuriuose dalyvautų pilietinės visuomenės ir socialinių partnerių atstovai, ir padidinti bendrą pilietinės visuomenės organizacijų ir socialinių partnerių dalyvavimą per visą semestro procesą.

1.9. ES metinis teisinės valstybės peržiūros procesas turėtų būti kuo atviresnis pilietinei visuomenei. Europos Komisijos išvadas ir rekomendacijas reikėtų viešai aptarti tiek nacionaliniu, tiek Europos lygmeniu, o po to turėtų būti imamasi konkrečių priemonių siekiant reaguoti į incidentus ir neigiamas tendencijas, įskaitant ekonomikos sritį. Pilietinė visuomenė, taip pat socialiniai partneriai, turėtų aktyviau dalyvauti ir tolesnėje veikloje. EESRK pasiūlė sukurti metinį pilietinės visuomenės organizacijų forumą, kuris atstovaudamas įvairiems interesams, prisidėtų prie peržiūros ciklo.

1.10. Pilietinės visuomenės organizacijos ir žiniasklaida atlieka labai svarbų vaidmenį šalyse, kuriose valdžia linkusi nutolti nuo teisinės valstybės principo. Jos suteikia galimybę taikyti stabdžių ir atsvarų sistemą, pagal kurią užtikrinama vyriausybės atskaitomybė. EESRK ragina didinti finansinę ir materialinę paramą organizacijoms, kurios gina ir propaguoja teisinės valstybės principą ir pagrindines teises.

1.11. Narystė ES yra labai vertinga visoms narėms, *jeigu taikomos sankcijos už pagrindinių taisyklių nesilaikymą*. Jei netaikomos jokios sankcijos, sumažėja narystės vertė visoms taisyklių besilaikančioms narėms.

1.12. Atrodo, kad daugelyje valstybių narių visuomenė nepakankamai žino apie didžiulę teisinės valstybės principo, kuris yra ne tik pagrindinė vertybė, bet ir esminis ekonomikos augimo aspektas, svarbą. Todėl EESRK ragina parengti nuolatinę informuotumo didinimo strategiją, kad ES piliečiai suvoktų, koks svarbus yra teisinės valstybės principas.

2. Įžanga

2.1. Teisinė valstybė yra viena iš vertybių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga (ES sutarties 2 straipsnis), ir būtina sąlyga, kad būtų vadovaujama kitomis vertybėmis, kurias Sąjunga siekia skatinti ⁽¹⁾.

2.2. Vis dėlto ir Europos Sąjungoje, ir už jos ribų jaučiamas spaudimas teisei valstybei. Tokia tendencija kelia susirūpinimą, nes ji gali reikšti, kad bus mažiau paisoma kitų 2 straipsnyje išvardytų vertybių.

2.3. Šis spaudimas daro poveikį teisminių institucijų veikimui ir pasitikėjimui jomis. Be to, poveikį jaučia ir pilietinė visuomenė, nes kyla grėsmė, kad teisminės institucijos praras savo, kaip pagrindinių teisių tvirtovių ir sergėtojų, vaidmenį.

2.4. Kaip EESRK pažymėjo savo nuomonėje ⁽²⁾, „taikant teisinės valstybės principą taip pat užtikrinamas teisinis tikrumas ir vienodos sąlygos verslo iniciatyvoms, inovacijoms, investicijoms ir sąžiningai konkurencijai vidaus rinkoje vartotojų ir piliečių labui“.

2.5. Todėl kyla klausimas, kokių padarinių toks regresas galėtų turėti Europos ekonominiam ir socialiniam modeliui. Teisinės valstybės principo silpnėjimas gali turėti įtakos visuomenės veikimui, pagrindinėms teisėms, pilietinei visuomenei ir ekonomikai.

2.6. Jeigu ši tendencija nebus sustabdyta, grėsmė teisinės valstybės principui ir apskritai blogesnė pagrindinių teisių padėtis greičiausiai turės neigiamos įtakos tarpusavio pasitikėjimui, kuris yra vidaus rinkos pagrindas, ir atitinkamai padarinių ES ekonomikos augimui.

2.7. Komunikate „Teisinės valstybės principo stiprinimas Sąjungoje“ ⁽³⁾ Komisija mini EBPO atliktą darbą, susijusį su teisinės valstybės principo svarba vystymuisi ir bendrai verslo ir investicijų aplinkai. Šiuo atžvilgiu EESRK taip pat yra pabrėžęs, kad reikia skirti daugiau dėmesio ekonominiams teisinės valstybės principo aspektams.

2.8. Jeigu nepaisoma teisinės valstybės principo, atsiranda kliūčių subalansuotam ekonominiam ir socialiniam vystymuisi, laikantis darnaus vystymosi tikslų (DVT), ir apskritai siekti bendro Sąjungos tikslo „skatinti taiką, savo vertybes ir savo tautų gerovę“ (ES sutarties 3 straipsnis). Teisinės valstybės skatinimas yra vienas iš 16-ojo DVT uždavinių.

2.9. Šalinant ES teisinės valstybės trūkumus, mažiau dėmesio skiriama poveikiui ekonomikos augimui. Atlikti tyrimai rodo, kad daugiausia susitelkiama į tai, kokį poveikį ekonomikos augimui turi valstybės ir apskritai viešasis valdymas, ypač besivystančiose šalyse. Todėl šioje nuomonėje gilinamasi į tai, kokį poveikį teisinės valstybės principas turi ekonomikai ES.

⁽¹⁾ Komisija pritaria šiai pozicijai ir ji aiškiai išdėstyta jos teisinės valstybės sistemoje (IP/14/237).

⁽²⁾ OL C 62, 2019 2 15, p. 173.

⁽³⁾ COM(2019) 343 final.

2.10. Šia nuomone siekiama padėti suinteresuotiesiems subjektams suprasti, kad ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintos Europos vertybės, be jų savaiminės vertės, turi ir ekonominę vertę.

3. Teisinės valstybės apibrėžtis

3.1. Europos lygmeniu teisinė valstybė yra nusistovėjęs principas, įtvirtintas Sutartimis ir pagrįstas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT), Europos Žmogaus Teisių Teismo (EZTK) ir Europos Tarybos praktika, taip pat atitinkamu Venecijos komisijos darbu. Vadovaujantis teisinės valstybės principu visos valdžios institucijos turi veikti neviršydamos įstatymu nustatytų ribų, paisydamos demokratijos vertybių bei pagrindinių teisių ir kontroliuojamos nepriklausomų ir nešališkų teismų⁽⁴⁾.

3.2. Kalbant apie atskirus teisinės valstybės principo aspektus, materialiniai aspektai gali būti atskirti ir nuo procesinių aspektų. Pats pagrindinis ir svarbiausias teisinės valstybės principo aspektas yra lygybė prieš įstatymą, t. y. nuostata, kad įstatymai taikomi visiems vienodai, o ši nuostata ir sudaro įstatymų esmę.

3.3. Procesinė lygybė prieš įstatymą yra būtina sąlyga siekiant aukšto teisinės valstybės lygio. Vis dėlto nepakanka, nes reikia užtikrinti lygybę tiek materialinės teisės, tiek procesiniu požiūriu. Siekiant, kad būtų įgyvendinami įstatymai, reikia laikytis ne vieno procesinio aspekto. Valdžių padalijimas yra svarbiausias principas, nes jis padeda užtikrinti, kad ir valdžia neperžengtų įstatymais nustatytų ribų. Teisminės institucijos vykdomąją valdžią gali kontroliuoti tik tuo atveju, jei ir teisėjai, ir prokurorai yra nepriklausomi nuo kitų dviejų valdžios šakų.

3.4. Be to, būtina užtikrinti įvairius minimaliuosius teisėsaugos standartus, t. y. kiekvienam asmeniui turi būti sudaromos sąlygos naudotis pagrindinėmis teisėmis, turi būti užtikrinama teisė į teisingą bylos nagrinėjimą ir kt. Galiausiai, teisėsauga turi būti nešališka – tai reiškia, kad niekas neturi būti diskriminuojamas, o teisminės valdžios institucijose negali būti korupcijos apraiškų⁽⁵⁾. Pagal ES Sutarties 2 straipsnį teisinė valstybė ir demokratija yra neatsiejamos pagrindinės vertybės.

4. Kodėl teisinės valstybės principas padeda užtikrinti tvarų ekonomikos augimą?

4.1. Tvarus ekonomikos augimas laikomas vienu svarbiausių ekonomikos būklės rodiklių. Didėjantis ekonomikos augimas yra siejamas su didėjančia šalies ir jos gyventojų gerove. Be to, rinkos ekonomika negali tinkamai veikti be pagrindinių taisyklių ir procedūrų, įskaitant taisykles dėl privačios nuosavybės ir savanoriško nuosavybės perdavimo (t. y. be sutarčių teisės). Apskritai, pažvelgus į Europos ekonomikos variklius – vidaus rinką ir ekonominę ir pinigų sąjungą (EPS) – matyti, kad rinkos ekonomika gali klestėti tik grindžiama stabiliomis ir nuspėjamomis taisyklėmis.

4.2. Ekonomikos augimas reiškia, kad ilgainiui vienam gyventojui tenka daugiau prekių ir paslaugų. Vienintelis būdas tai pasiekti – padidinti našumą. Našumo didinimas savo ruožtu sudaro prielaidas investicijoms tiek į kapitalą, tiek į švietimą (taip pat vadinamą „žmogiškuoju kapitalu“). Norėdami nustatyti ryšį tarp teisinės valstybės principo ir ekonomikos augimo, turime iškelti klausimą, kokią poveikį teisinės valstybės principas gali turėti bendram polinkiui investuoti.

4.3. Investicijos, visų pirma ilgalaikės, bus skiriamos tik tuo atveju, jei potencialūs investuotojai galės tikėtis, kad investicijų aplinka išliks nuspėjama ir palanki daugelį metų. Teisinės valstybės principas atlieka labai svarbų vaidmenį užtikrinant valdžios gebėjimą sukurti tokią stabilią aplinką.

4.4. Vykdomoji valdžia, kurios neriboja kitos dvi valdžios šakos – įstatymų leidžiamoji valdžia ir teisminės institucijos – galėtų potencialiems investuotojams duoti daug pažadų: laisvė nustatyti kainas, būti neapmokestintais dideliais mokesčiais (arba visai neapmokestintais), grąžinti pelną į savo kilmės šalį ir pan.

4.5. Tačiau nekontroliuojama vyriausybė negali suteikti įpareigojančių pažadų, t. y. prisiimti patikimų įsipareigojimų. Valdžių padalijimas, o ypač – nepriklausomos teisminės institucijos, turinčios įgaliojimus peržiūrėti vyriausybės veiksmus ir įpareigoti vykdyti privatinės teisės sutarčių sąlygas, yra itin svarbus veiksnys siekiant investicijų ir ekonomikos augimo.

4.6. Labai svarbu, kad teisminės institucijos būtų ne tik nepriklausomos, bet ir nešališkos. Jei teisėjus galima papirkti, t. y. jie nėra nešališki, bylos išsprendžiamos tos šalies, kuri gali (ir (arba) nori) sumokėti didesnę kyšį, naudai, o ne remiantis teisinės valstybės principais. Taigi korupcija yra nesuderinama su teisinės valstybės principu.

⁽⁴⁾ Akademinėje literatūroje dažnai skiriama plačioji ir siauroji teisinės valstybės principo sampratos. Žr. J. Møller (2018 m.) *The advantages of a thin view in Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, p. 21–33 ir A. Bedner (2018 m.) *The promise of a thick view in Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, p. 34–47.

⁽⁵⁾ S. Voigt (2012 m.) *How to measure the rule of law*, *Kyklos*, 65(2), p. 262–284.

4.7. Jei teisėjai diskriminuoja tam tikras grupes, įstatymai taikomi nevienodai. Dėl bet kokio šališkumo sumažėja teisinės aplinkos tikrumas, o dėl to, tikėtina, gali sumažėti ne tik bendras investicijų lygis, bet ir sandorių skaičius. Taigi dėl šališkų teismų sulėtėja ekonomikos augimas.

4.8. Dar vienas labai svarbus veiksnys – galimybė kreiptis į teismą. Jei teismo sprendimui priimti prireikia kelerių metų, dėl to gali kilti neigiamų padarinių ekonomikai: sutartį pažeidžiantys sutarties partneriai gali kreiptis į teismą strateginiais sumetimais, jei visuotinai žinoma, kad teismo sprendimo priėmimas užims daug laiko. Dėl atidėto teisingumo, nepriklausomai nuo to, ar tai būtų dėl vėluojančio sprendimų priėmimo proceso ar dėl vėluojančio įgyvendinimo, mažėja sutarčių sudarymo patrauklumas, todėl sudaroma mažiau sandorių ir patiriami tokie pat padariniai kaip ir tais atvejais, kai teisminės valdžios institucijos nėra nepriklausomos (kaip jau minėta anksčiau).

5. Kaip įvertinti teisinės valstybės principą?

5.1. Siekiant nustatyti teisinės valstybės principo poveikį ekonomikos augimui, pirmiausia jį turi būti galima įvertinti. Tačiau tai nelengva, nes ši sąvoka yra daugialypė ir reikia priimti įvairius sudėtingus kodavimo sprendimus, pvz., ar visiems matmenims reikėtų teikti vienodą svarbą.

5.2. Kai kurie ankstyvieji vertinimai buvo grindžiami duomenų prieinamumu, o ne teorinėmis prielaidomis. Nors yra labai didelė sąsaja tarp materialinių ir procesinių teisinės valstybės aspektų⁽⁶⁾, daugelyje geriau žinomų teisinės valstybės rodiklių neatsižvelgiama į materialinį aspektą – lygybę prieš įstatymą. Todėl Komisija turėtų sukurti patikimą vertinimo sistemą, kurioje būtų aiškiai atsižvelgiama tiek į materialinę teisinės valstybės principo dalį, tiek ir procesinę dalį.

5.3. Kitas svarbus klausimas, susijęs su vertinimu, yra tas, ar vertinamos *de jure* nuostatos, ar faktinis jų įgyvendinimas. Daugelyje šalių galioja teisės aktai, kurie visiškai atitinka teisinės valstybės principus, bet nėra užtikrinama, kad jie būtų visapusiškai įgyvendinami. Todėl svarbu sutelkti dėmesį į įgyvendinimą.

5.4. Taip pat svarbus klausimas, kaip geriausia panaudoti turimus vertinimo rodiklius. Viena vertus, apibendrintos rodikliai gali būti naudingi siekiant susidaryti pirmą išpūdį apie tai, kas vyksta konkrečioje šalyje. Kita vertus, apibendrintos rodikliai nėra labai naudingi, jei prašoma „įgyvendinamų“ patarimų, t. y. analizių, kurios gali turėti tiesioginį poveikį politikai.

5.5. Nepaisant sunkumų, EESRK rekomenduoja Europos Komisijai išnagrinėti galimybę įvertinti ekonominį teisinės valstybės principo poveikį tiek valstybėse narėse, tiek šalyse kandidatėse ir galbūt susieti jį su teisinės valstybės peržiūros ciklu.

6. Kas matyti iš turimų duomenų?

6.1. Remiantis tarpvalstybinių tyrimų, kuriuose analizuojamas teisinės valstybės principo poveikis ekonomikos augimui, rezultatais, matyti, kad šalyse, kurios labiau laikosi teisinės valstybės principo, ekonomika vidutiniškai auga sparčiau nei šalyse, kurios šio principo laikosi ne taip tvirtai⁽⁷⁾. Tai nereiškia, kad pavienės teisinės valstybės principo nesilaikančios šalys negali pasiekti aukšto ekonomikos augimo lygio. Ekonomistai tokias šalis vadina „išskirtimis“. Tokie atvejai yra galimi ir jų pasitaiko, tačiau ne dažnai.

6.2. Vertinant teisinės valstybės principo poveikį ekonomikos augimui, taip pat reikia atsižvelgti į atitinkamų pajamų lygį. Kai nėra kitų skirtumų, šalims, kurių vienam gyventojui tenkančių pajamų lygis jau yra aukštas, paprastai sunkiau pasiekti aukštą ekonomikos augimo lygį nei šalims, kurios pradeda nuo žemesnio lygio. Tai rodo, kad yra vadinamasis „konvergencijos efektas“.

6.3. Apibendrinti teisinės valstybės principo rodikliai nėra labai naudingi nustatant konkrečius kanalus, kuriais jis galėtų daryti poveikį ekonomikos augimui. Todėl šiame skirsnyje daugiausia dėmesio skiriama ribotam skaičiui pagrindinių teisinės valstybės principo aspektų.

⁽⁶⁾ J. Gutmann ir S. Voigt (2018 m.) *The rule of law: Measurement and deep roots*, European Journal of Political Economy, 54, p. 68–82.

⁽⁷⁾ Šis priežastinis ryšys yra vienas pagrindinių subdisciplinos, vadinamos institucine ekonomika, aspektų. Išsamus klausimo aiškinimas pateikiamas D. Acemoglu (2008 m.) *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press; ne specialistams žr. S. Voigt (2019 m.) *Institutional Economics – An Introduction*, Cambridge University Press.

6.4. Kaip jau minėta pirmiau, nepriklausoma teisminė valdžia yra labai svarbi siekiant užtikrinti, kad valdžios institucijos neviršytų konstitucijoje nustatytų apribojimų.

6.5. Atlikus atskirą teismų nepriklausomumo *de jure* ir *de facto* rodiklių poveikio analizę paaiškėja, kad *de jure* nuostatos neturi jokio poveikio ekonomikos augimui. Priešingai, *de facto* nuostatos glaudžiai susijusios su spartesniu ekonomikos augimu⁽⁸⁾. Teismų *de facto* nepriklausomumo lygio didinimas teikia ekonominės naudos: tai padariusios šalys gavo papildomų dividendų, t. y. paspartėjo jų ekonomikos augimas⁽⁹⁾.

6.6. Įrodyta, kad teismų nepriklausomumas ir teismų atskaitomybė yra vienas kitą papildantys, o ne konkuruojantys veiksniai⁽¹⁰⁾. Kai kurios teisminės garantijos, pvz., teisė turėti advokatą, riboja teisėjų veiksmų laisvę. Todėl šias garantijas galima laikyti priemonėmis, kuriomis užtikrinama teismų atskaitomybė. Įdomu tai, kad įrodyta, jog kai kuriomis iš šių garantijų prisidedama ne tik prie teismų atskaitomybės ir, savo ruožtu, prie teisinės valstybės principo, bet ir prie ekonomikos augimo. Tai pasakytina apie teismo sprendimų savalaikiškumą, rašytines, o ne žodines procedūras ir teisę į advokatą⁽¹¹⁾.

6.7. Korupcija nėra tik nusikaltimas, ji nesuderinama ir su teisinės valstybės principu. Tačiau nelengva įvertinti korupciją. Kadangi kyšio davėjas ir gavėjas paprastai neturi jokių paskatų pranešti apie kyšį, neįmanoma surinkti objektyvių duomenų. Didžiojoje dalyje literatūros remiamasi vadinamuoju „korupcijos suvokimu“, t. y. subjektyviu korupcijos paplitimo konkrečioje šalyje ar konkrečioje viešųjų paslaugų įstaigoje vertinimu.

6.8. Nors vis dar sunku įrodyti, kad korupcija kenkia ekonomikos augimui, šiuo metu daugelis tyrimų jau patvirtina šią tendenciją. Pavyzdžiui, įrodyta, kad dėl korupcijos mažėja investicijų⁽¹²⁾. Korupcija taip pat daro kitokį iškraipomąjį poveikį: dėl jos gali didėti kariniai biudžetai⁽¹³⁾. Korupcija taip pat daro poveikį viešųjų išlaidų struktūrai, nes dėmesys atitraukiamas nuo svarbių viešųjų paslaugų, pvz., sveikatos priežiūros ir švietimo, ir skiriamas ne tokiai produktyviai veiklai⁽¹⁴⁾. EBPO neseniai atliktą tyrimą apibendrina taip: „[...] akivaizdu, kad korupcija daro tiesioginį poveikį tiek privačiojo, tiek viešojo sektorių projektų kainai. Jos netiesioginis poveikis, be kita ko, yra žalingas viešosioms institucijoms, silpnina piliečių pasitikėjimą savo vyriausybe ir taip mažina paskatas diegti inovacijas bei didina socialinę nelygybę. Dėl korupcijos taip pat padidėja verslo sąnaudos, ekonominės veiklos mokestis, kuris vėliau perkeliamas galutiniams projektų naudotojams arba vartotojams.“⁽¹⁵⁾

6.9. Nepriklausomi ir atskaitingi prokurorai padeda užtikrinti aukštą teisinės valstybės lygį, nes už nusikaltimus iškkeliamos baudžiamosios bylos nepaisant politinio spaudimo, konkrečios įtariamojo tapatybės ir kitų panašių veiksnių. Įrodyta, kad faktinė prokurorų nepriklausomybė siejama su žemesniu korupcijos lygiu⁽¹⁶⁾. Turint omenyje, kad korupcija kenkia ekonomikos augimui, šį faktą galima laikyti netiesioginiu įrodymu, kad nepriklausomi prokurorai, kaip vienas iš teisinės valstybės aspektų, prisideda prie ekonomikos augimo.

⁽⁸⁾ L. P. Feld ir S. Voigt (2003 m.) *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators*, European Journal of Political Economy, 19(3), p. 497–527.

⁽⁹⁾ S. Voigt, J. Gutmann ir L. P. Feld (2015 m.) *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators*, European Journal of Political Economy, 38, p. 197–211.

⁽¹⁰⁾ S. Voigt (2008 m.) *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence*, European Journal of Law and Economics, 25(2), p. 95–123.

⁽¹¹⁾ B. Hayo ir S. Voigt (2014 m.) *The relevance of judicial procedure for economic growth*, CESifo Economic Studies, 60(3), p. 490–524.

⁽¹²⁾ P. Mauro (1995 m.) *Corruption and growth*, The quarterly journal of economics, 110(3), p. 681–712.

⁽¹³⁾ S. Gupta, L. De Mello ir R. Sharan (2001 m.) *Corruption and military spending*, European journal of political economy, 17(4), p. 749–777.

⁽¹⁴⁾ P. Mauro (1998 m.) *Corruption and the composition of government expenditure*, Journal of Public economics, 69(2), p. 263–279.

⁽¹⁵⁾ Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (2015 m.) *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Paris, OECD Publishing.

⁽¹⁶⁾ A. Van Aaken, L. P. Feld ir S. Voigt (2010 m.) *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries*, American Law and Economics Review, 12(1), p. 204–244.

6.10. Galiausiai pažvelkime į teismų veiksmingumą prisimindami dažnai cituojamą teiginį, kad „atidėtas teisingumas – tai neužtikrintas teisingumas“. Vienas iš geriausiai vertinamų šios srities tyrimų skirtas Indijai⁽¹⁷⁾. Nustatytas skirtingų atidėtų teismo procesų atvejų santykis su žemės ūkio, pramonės ir paslaugų sektoriaus gamybos rodiklių įverčiais. Remiantis tyrimo rezultatais matyti, kad teismų vėlavimas nagrinėjant bylas daro neigiamą poveikį gamybos apimčių augimui visuose trijuose ekonomikos sektoriuose.

7. Galimas poveikis politikai

Esamos ES priemonės

7.1. EESRK yra raginęs stiprinti ES turimas priemones siekiant kovoti su pagrindinių ES vertybių regresu⁽¹⁸⁾. EESRK palankiai vertina Europos Komisijos ir kitų institucijų pastangas sukurti tinkamas priemones ES vertybėms ginti ir teisinės valstybės kultūrai skleisti. Tačiau EESRK mano, kad esamos priemonės, pvz., ES sutarties 7 straipsnį ir teisinės valstybės sistemą, pažeidimo nagrinėjimo procedūrą, kasmetinę ES teisingumo rezultatų suvestinę ir naują teisinės valstybės mechanizmą, dar būtų galima patobulinti ir reikėtų papildyti priemonėmis, kurios būtų veiksmingiau orientuotos į ekonominius aspektus.

7.2. Vykdydama Europos semestro veiklą Europos Komisija atsižvelgė į teisinės valstybės principo svarbą verslo aplinkai, siekdama populiarinti augimą skatinančias struktūrines reformas tokiose srityse kaip veiksmingos teisingumo sistemos ir kova su korupcija. Šiuo metu duomenys į ES teisingumo rezultatų suvestinę dažniausiai patenka iš šaltinių, kurie teikia duomenis teisingumo tarnyboms, pvz., teisingumo ministerijoms, teisėjų asociacijoms, teismų taryboms ir kt. Įdomu tai, kad nedalyvauja tos reiklios teisinės tarnybos, kurios gali pateikti vertingų pasiūlymų, kaip pagerinti įvairias teisingumo sistemas. Pilietinės visuomenės organizacijos ir socialiniai partneriai galėtų svariai prisidėti tarpininkaudami teikiant informaciją. EESRK ragina Komisiją nedelsiant pabrėžti teisinės valstybės principo, kaip vieno iš pagrindinių elementų, kuriais grindžiama konkurencinga ir tvari ekonomika, svarbą. Reikėtų akivaizdžiau įtraukti teisinės valstybės rodiklius ir jie turėtų apimti tokius klausimus kaip teisinis tikrumas ir įmonių bei darbuotojų galimybės pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis. Būtina imtis veiksmų siekiant patobulinti tolesnių veiksmų procedūrą, kad būtų galima geriau įgyvendinti rekomendacijas. EESRK rekomenduoja sukurti nacionalinius tolesnės veiklos peržiūros procesus įtraukiant pilietinės visuomenės ir socialinių partnerių atstovus bei padidinti bendrą pilietinės visuomenės organizacijų ir socialinių partnerių dalyvavimą per visą semestro procesą.

7.3. ES metinį teisinės valstybės peržiūros procesą reikėtų padaryti kuo atviresnį užtikrinant, kad Europos Komisijos išvados ir rekomendacijos būtų viešai aptariamoms tiek nacionaliniu, tiek Europos lygmenimis, o po to būtų imtasi konkrečių priemonių siekiant reaguoti į incidentus ir neigiamas tendencijas. Europos Komisija turėtų aktyviau įtraukti pilietinės visuomenės organizacijas, nes jos dažnai pirmosios nukentčia kilus grėsmei teisei valstybei, todėl jos gali veikti tarsi priešgaisrinė signalizacija⁽¹⁹⁾. Europos Komisija taip pat turėtų imtis priemonių dėl represijų prieš pilietinės visuomenės organizacijas dalyvaujančias šiame procese. EESRK pasiūlė įsteigti metinį pilietinės visuomenės organizacijų forumą, kuris prisidėtų prie peržiūros ciklo. Jis yra pasirengęs prisidėti prie šio proceso ir užtikrinti platų atstovavimą pilietinės visuomenės organizacijoms, įskaitant organizacijas, kurios atstovauja socialiniams ir ekonominiams interesams, pvz., socialiniams partneriams.

7.4. EESRK jau yra palankiai įvertinęs Komisijos pasiūlymą apsaugoti Sąjungos biudžetą tuo atveju, jei būtų visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų. Šiuo atžvilgiu EESRK pritarė pasiūlymui, pagal kurį valstybės narės galėtų gauti ES lėšų tik tuo atveju, jei jose užtikrinamas teisinės valstybės principas, ir manė, kad šią sąlygą būtų galima taikyti ir kitiems ES sutartyse nustatytiems su teisine valstybe susijusiems principams⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Matthieu Chemin (2009 m.) *Do judiciaries matter for development? Evidence from India* *Journal of Comparative Economics*, 37, p. 230–250.

⁽¹⁸⁾ OL C 282, 2019 8 20, p. 39.

⁽¹⁹⁾ Policijos patruliavimo ir priešgaisrinės signalizacijos įrangos stebėjimo agentų palyginimas pateiktas šiame straipsnyje: M. D. McCubbins ir T. Schwartz (1984 m.) *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*, *American journal of political science*, p. 165–179.

⁽²⁰⁾ OL C 440, 2018 12 6, p. 106.

Galimi tolesni politiniai sprendimai

7.5. Atsižvelgiant į tai, kad aukštas teisinės valstybės lygis yra pagrindinė ES vertybė ir dar daro teigiamą poveikį ekonomikos augimui, ES privalo imtis priemonių teisinei valstybei apsaugoti.

7.6. Neseniai Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) priėmė keletą svarbių sprendimų, kuriais ginamas teismų nepriklausomumas. Be teismo nurodytų teisinių priežasčių, yra ir ekonominių priežasčių, dėl kurių pateisinami ES institucijų vykdomi veiksmai. Kad bendroji rinka galėtų veikti tinkamai, ji turi būti grindžiama skaidria ir stabilia teisine sistema, kuria taip pat užtikrinama, kad būtų laikomasi bendrų taisyklių, nes nacionaliniams teismams neturi kilti abejonių dėl to, ar kitų valstybių narių teismai taip pat yra įsipareigoję puoselėti vertybes, kuriomis grindžiama ES.

7.7. Bendros Europos teisminės erdvės koncepcija yra svarbi verslui, nes ją įgyvendinant sudaromos sąlygos vienoje valstybėje narėje priimtus teismo sprendimus taikyti kitoje valstybėje narėje. Kad šis projektas būtų sėkmingai įgyvendintas, labai svarbu, kad visi Europos Sąjungos teismai būtų nepriklausomi. Jei to nebus galima užtikrinti, bendra Europos teisminė erdvė ne tik liks nebaigta kurti, bet ir silpnės. Komisija turi užtikrinti, kad visose valstybėse narėse būtų laikomasi teismų nepriklausomumo principo siekiant įgyvendinti bendros Europos teisminės erdvės ir laisvo teismų sprendimų judėjimo idėją.

7.8. Kiekviena valstybė siekia būti patikima ir sukurti palankias sąlygas investuotojams bei suteikti jiems patikimų įsipareigojimų. Narystė ES yra akivaizdžiai naudinga visoms valstybėms narėms, nes suteikia galimybę visoms valstybėms narėms, neatsižvelgiant į jų ekonominę ar politinę istoriją, prisiimti patikimesnių įsipareigojimų. Šiuo požiūriu narystė ES yra labai vertinga visoms narėms, *jeigu taikomos sankcijos už pagrindinių taisyklių nesilaikymą*. Jei sankcijos netaikomos, sumažėja narystės vertė visoms taisyklių besilaikančioms narėms.

7.9. Kitaip tariant, reikalavimų nesilaikančios valstybės narės daro neigiamą išorinį poveikį reikalavimų besilaikančioms valstybėms narėms. Taip yra todėl, kad kaskart, kai valstybės narės valdžia neįvykdo pažadų, kuriuos ji prisiėmė prisijungdama prie ES, ir už tokių reikalavimų nesilaikymą neskiriamos sankcijos, ES teisės patikimumas nukenčia visose valstybėse narėse. Taigi sumažėtų buvimo ES valstybe narė vertė, nes laikui bėgant narystė nebebūtų patikimumo ženklas. Todėl reikalavimas laikytis pagrindinių ES vertybių yra visiškai pagrįstas.

7.10. Daugelis sprendimų yra tiesiogiai aktualūs visiems ES valstybių narių piliečiams. Jei valstybių narių, kurias valdo būsiami autokratai, kurie sistemingai pažeidžia teisinės valstybės principą, balsavimo teisės nebus sustabdytos, tokiu atveju šiems būsiamiems autokratams bus leista dalyvauti priimant sprendimus, kurie turės tiesioginį poveikį visiems ES piliečiams. Ši problema teisingai pavadinta „kitokia Europos demokratijos stoka“⁽²¹⁾.

7.11. Kitaip tariant, būsimos autokratinės valdžios sukuriama neigiamas išorinis poveikis, kuris ne tik peržengia jos valstybės sienas, bet ir turi padarinių kiekvienam ES valstybių narių piliečiui, pateisina ES įsikišimą. Apibendrinant galima teigti, kad intervenciniai veiksmai, kuriais siekiama puoselėti teisinės valstybės principo laikymąsi ar jį atkurti, yra visiškai pagrįsti.

7.12. Vienas iš teisinės valstybės principo propagavimo ir skatinimo būdų – remti pilietinės visuomenės organizacijas ir žiniasklaidą. Piliečių gebėjimas burtis į asociacijas, susirinkti ir laisvai reikšti savo nuomonę, taip pat žiniasklaidos laisvė yra pagrindiniai teisinės valstybės elementai, sudarantys stabdžių ir atsvarų sistemos dalį siekiant, kad valdžios institucijos būtų atskaitingos. Dėl siaurėjančios politinės erdvės taip pat kyla poveikis įmonių ir darbuotojų gebėjimui įsikurti, laisvai jungtis į asociacijas ir diegti inovacijas. Pilietinės visuomenės organizacijos taip pat yra svarbūs ekonomikos subjektai, kuriuose sukuriama beveik trečdalis ES darbo vietų⁽²²⁾, ir kurie teikia ekonomikos augimui labai svarbias paslaugas, pvz., švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos srityse. EESRK dar kartą ragina ES aktyviai remti socialinius partnerius ir pilietinės visuomenės organizacijas Europos Sąjungoje, visų pirma sukurti ES fondą, kurio lėšomis būtų teikiama finansinė parama pilietinės visuomenės organizacijoms vykstant teismo procesams bylose, susijusiose su demokratijos, teisinės valstybės principų ir pagrindinių teisių pažeidimais⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ R. D. Kelemen (2017 m.) *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union. Government and opposition*, 52(2), p. 211–238.

⁽²²⁾ Darbinis dokumentas Nr. 13/2016 „Europos trečiojo sektoriaus dydis ir taikymo sritis“, p. 8.

⁽²³⁾ OL C 62, 2019 2 15, p. 178.

7.13. Yra daugybė priežasčių, dėl kurių valstybės narės ir ES institucijos turėtų ginti teisinės valstybės principą. Atrodo, kad daugelio valstybių narių plačiąją visuomenę reikia geriau informuoti apie esminę teisinės valstybės principo ne tik kaip pagrindinės vertybės, bet ir kaip itin reikšmingo ekonomikos augimo aspekto svarbą. Todėl vienas iš netiesioginių teisinės valstybės principo gynimo būdų galėtų būti plačiosios visuomenės informuotumo apie tai, kodėl jis yra labai svarbus, didinimas įvairiose valstybėse narėse. EESRK jau yra raginęs vykdyti informuotumo didinimo kampaniją parengiant apgalvotą komunikacijos strategiją ⁽²⁴⁾. ES turi investuoti į informavimo kampanijas, skirtas teisinės valstybės principui skatinti, ir neatidėliotinai imtis priemonių laisvai žiniasklaidai remti.

2020 m. rugsėjo 18 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Luca JAHIER*

⁽²⁴⁾ OL C 282, 2019 8 20 p. 39, 1.11 rekomendacija.