

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Právny štát a jeho vplyv na hospodársky rast**(stanovisko z vlastnej iniciatívy)**

(2020/C 429/03)

Spravodajca: **Jukka AHTELA**

Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	20.2.2020
Právny základ	článok 32 ods. 2 rokovacieho poriadku
Príslušná sekcia	sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť
Prijaté v sekcii	20.7.2020
Prijaté v pléne	18.9.2020
Plenárne zasadnutie č.	554
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	215/2/1

1. Závery a odporúčania

1.1. Právny štát je v poslednej dobe vystavený tlaku v rámci EÚ aj mimo nej. Tento vývoj vzbudzuje obavy, pretože môže oslabiť dodržiavanie základných práv – ako aj iných hodnôt stanovených v článku 2 ZEÚ.

1.2. Oslabovanie právneho štátu ovplyvní fungovanie spoločnosti, základné práva, občiansku spoločnosť, ako aj hospodárstvo. Otázkou preto je, čo by takýto negatívny vývoj mohol znamenať pre EÚ a európsky hospodársky a sociálny model.

1.3. Aby mohol jednotný trh fungovať správne, musí sa opierať o transparentný a stabilný právny rámec, ktorý sa vzťahuje aj na presadzovanie spoločných pravidiel, pretože vnútroštátne sudy musia mať dôveru v to, že sudy v ostatných členských štátoch sú rovnako odhodlané presadzovať hodnoty, na ktorých je EÚ založená.

1.4. Deľba moci, a najmä nezávislé súdnictvo, ktoré má právomoc kontrolovať konanie vlády, sú kľúčové pre investície a hospodársky rast.

1.5. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby sa usilovala o meranie hospodárskeho vplyvu právneho štátu. Zahŕňa to vytvorenie spoľahlivého systému merania, ktorý výslovne berie do úvahy hmotnoprávnu aj procesnú zložku zásady právneho štátu.

1.6. Mnohé krajiny majú zákony, ktoré sú úplne zlučiteľné so zásadou právneho štátu, ale ich presadzovanie nie je dokonalé. Je preto dôležité zamerať sa na samotné vykonávanie.

1.7. EHSV víta úsilie Európskej komisie a ďalších inštitúcií zamerané na vývoj vhodných nástrojov na ochranu hodnôt EÚ a podporu kultúry právneho štátu. EHSV sa však domnieva, že účinnosť existujúcich nástrojov, ako sú napríklad článok 7 ZEÚ a rámec na podporu právneho štátu a postup v prípade nesplnenia povinnosti, každoročný porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície a nový mechanizmus právneho štátu, by sa ešte mohla zlepšiť a mali by sa doplniť nástroje zamerané na právny štát, ale účinnejšie zamerané na hospodárske hľadiská.

1.8. V rámci európskeho semestra by Komisia mala urýchlene zdôrazniť význam právneho štátu ako jedného z kľúčových prvkov podporujúcich konkurencieschopné a udržateľné hospodárstvo. EHSV odporúča, aby sa vytvorili vnútroštátne postupy následného preskúmania, ktoré by zahŕňali zástupcov občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov, a aby sa počas európskeho semestra zvýšilo celkové zapojenie organizácií občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov.

1.9. Proces každoročného preskúmania právneho štátu EÚ by mal byť v čo najväčšej možnej miere otvorený občianskej spoločnosti. Zistenia a odporúčania Európskej komisie by sa mali verejne prediskutovať na vnútroštátnej, ako aj na európskej úrovni, pričom na diskusiu by mali nadväzovať konkrétne opatrenia na riešenie incidentov a negatívnych trendov, a to aj pokiaľ ide o hospodárstvo. Občianska spoločnosť vrátane sociálnych partnerov by mala byť užšie zapojená a mala by sa zapojiť aj do nadväzujúcich opatrení. EHSV navrhol vytvoriť každoročné fórum organizácií občianskej spoločnosti, ktoré by svojím rôznorodým zastúpením prispelo k cyklu preskúmania.

1.10. Organizácie občianskej spoločnosti, ako aj médiá, zohrávajú zásadnú úlohu v krajinách, v ktorých sa vlády vzdávajú od dodržiavania zásad právneho štátu. Umožňujú uplatňovanie systému bŕzd a protiváh, ktorým sa zaručuje zodpovednosť vlád. EHSV vyzýva na výraznejšiu finančnú a vecnú podporu organizácií zapojených do ochrany a presadzovania právneho štátu a základných práv.

1.11. Členstvo v EÚ má veľkú hodnotu pre všetkých členov, pokiaľ je *nedodržiavanie základných pravidiel sankcionované*. Ak sa neuplatňujú žiadne sankcie, hodnota členstva všetkých členov dodržiavajúcich základné pravidlá sa znižuje.

1.12. Zdá sa, že verejnosti v mnohých členských štátoch chýba povedomie o zásadnom význame právneho štátu ako základnej hodnoty, ale aj ako nástroja hospodárskeho rastu. EHSV preto žiada, aby sa realizovala trvalá stratégia na zvýšenie povedomia, ktorá by občanov EÚ upozornila na to, aký zásadný je právny štát.

2. Úvod

2.1. Právny štát je jednou z hodnôt, na ktorých je založená Európska únia (článok 2 ZEÚ), a je predpokladom na dosiahnutie ďalších hodnôt, ktoré má Únia v úmysle presadzovať⁽¹⁾.

2.2. Právny štát však v poslednej dobe čelí tlaku v Únii aj mimo nej. Takýto vývoj je problematický, pretože by mohol znamenať zníženie miery rešpektovania ostatných hodnôt uvedených v článku 2.

2.3. Tento tlak má vplyv na fungovanie súdnictva a dôveru v neho. Občianska spoločnosť pociťuje ďalšie dôsledky, keďže hrozí, že súdnictvo stratí svoju úlohu ochrancu základných práv.

2.4. Ako uviedol EHSV vo svojom stanovisku⁽²⁾: „Dodržiavanie zásady právneho štátu takisto zabezpečuje právnu istotu a rovnaké podmienky pre podnikateľské iniciatívy, inovácie, investície a spravodlivú hospodársku súťaž na vnútornom trhu v prospech spotrebiteľov a občanov“.

2.5. Otázkou preto je, čo by tento negatívny vývoj mohol znamenať pre európsky hospodársky a sociálny model. Oslabovanie právneho štátu by mohlo mať vplyv na fungovanie spoločnosti, základné práva, občiansku spoločnosť a hospodárstvo.

2.6. Ak sa nezastaví, ohrozenie právneho štátu a celkové zhoršenie základných práv môže negatívne ovplyvniť vzájomnú dôveru, ktorá je základom vnútorného trhu, a tým aj hospodársky rast v EÚ.

2.7. V oznámení⁽³⁾ s názvom *Posilnenie právneho štátu v Únii* sa Komisia odvoláva na prácu OECD týkajúcu sa významu právneho štátu pre rozvoj a celkovú podnikateľskú a investičnú klímu. EHSV v tejto súvislosti takisto zdôraznil potrebu venovať väčšiu pozornosť hospodárskym aspektom právneho štátu.

2.8. Nedodržiavanie zásady právneho štátu bráni vyváženému hospodárskemu a sociálnemu rozvoju v súlade s cieľmi udržateľného rozvoja (SDG) a pri dosahovaní hlavného cieľa Únie „presadzovať mier, svoje hodnoty a blaho svojich národov“ (článok 3 ZEÚ). Podpora právneho štátu je jedným zo zámerov cieľa udržateľného rozvoja č. 16.

2.9. Pri riešení nedostatkov v oblasti právneho štátu v EÚ sa venovala menšia pozornosť vplyvu na hospodársky rast. Výskum sa zameriava na vplyv štátnej správy a verejnej správy vo všeobecnosti na hospodársky rast, najmä v rozvíjajúcich sa krajinách. Toto stanovisko sa preto zameriava na hospodársky vplyv na právny štát v EÚ.

⁽¹⁾ Komisia sa stotožňuje s touto pozíciou a výslovne ju uvádza vo svojom rámci na podporu právneho štátu (IP/14/237).

⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 62, 15.2.2019, s. 173.

⁽³⁾ COM(2019) 343 final.

2.10. Cieľom tohto stanoviska je pomôcť zainteresovaným stranám pochopiť, že európske hodnoty zakotvené v článku 2 ZEÚ predstavujú okrem svojej vnútornej hodnoty aj ekonomickú hodnotu.

3. Vymedzenie pojmu právny štát

3.1. Na európskej úrovni je zásada právneho štátu ustálenou zásadou zakotvenou v zmluve a založenou na judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) a Rady Európy, ako aj na príslušných dokumentoch Benátskej komisie. Zásada právneho štátu si vyžaduje, aby všetky subjekty verejnej moci konali v rámci obmedzení stanovených v zákone, v súlade s hodnotami demokracie a základnými právami, ako aj pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov⁽⁴⁾.

3.2. Špecifikovaním jednotlivých zložiek právneho štátu možno hmotnoprávne zložky oddeliť od procesných. Najzákladnejšou a ústrednou zložkou právneho štátu je rovnosť pred zákonom, t. j. koncepcia, že zákon pristupuje ku všetkým rovnako a odkazuje na podstatu zákona.

3.3. Procesná rovnosť pred zákonom je nevyhnutnou podmienkou dosiahnutia vysokej úrovne právneho štátu. Nestačí však, pretože je potrebná vecná aj procesná rovnosť. Na zabezpečenie vykonávania zákona je potrebných viacero procesných prvkov. Delba moci je kľúčová, pretože pomáha zabezpečiť, aby aj vláda zostala v medziach zákona. Súdnicstvo bude schopné kontrolovať výkonnú moc, len ak sudcovia aj prokurátori budú nezávislí od ostatných dvoch zložiek štátnej moci.

3.4. Okrem toho je potrebné zabezpečiť dodržiavanie minimálnych noriem v oblasti presadzovania práva: každý musí užívať základné práva, právo na spravodlivý proces atď. Napokon musí byť presadzovanie práva nestranné, čo znamená, že nikto nesmie byť diskriminovaný a v súdnicstve nebude korupcia⁽⁵⁾. Podľa článku 2 ZEÚ sú právny štát a demokracia prepojené ako základné hodnoty.

4. Prečo právny štát vedie k udržateľnému hospodárskemu rastu

4.1. Udržateľný hospodársky rast sa považuje za jeden z najdôležitejších ukazovateľov dobrého fungovania hospodárstva. Zvyšujúci sa hospodársky rast súvisí s rastúcim bohatstvom krajiny a jej obyvateľov. Trhové hospodárstvo nie je schopné fungovať bez základných pravidiel a postupov vrátane pravidiel týkajúcich sa súkromného vlastníctva a dobrovoľného prevodu vlastníctva (t. j. zmluvné právo). Všeobecnejšie povedané, trhovému hospodárstvu sa bude dariť iba v prostredí stabilných a predvídateľných pravidiel, čo dokazuje vnútorný trh a hospodárska a menová únia (HMÚ) ako hnacie sily európskeho hospodárstva.

4.2. Hospodársky rast znamená, že časom bude k dispozícii viac tovaru a služieb na obyvateľa. Jediným spôsobom, ako to dosiahnuť, je zvýšenie produktivity. To zasa predpokladá investície do kapitálu aj vzdelávania (nazývaného aj „ľudský kapitál“). Pri hľadaní súvisu medzi právnym štátom a hospodárskym rastom si musíme preto kľásť otázku, ako môže právny štát ovplyvniť všeobecnú tendenciu investovať.

4.3. Investície, najmä dlhodobé investície, sa realizujú iba vtedy, ak potenciálni investori očakávajú, že investičné prostredie zostane dlhodobo predvídateľné a priaznivé. Právny štát zohráva rozhodujúcu úlohu, pokiaľ ide o schopnosť vlády ponúknuť takéto stabilné prostredie.

4.4. Výkonná moc, ktorá nie je obmedzená ďalšími dvoma zložkami štátnej moci – zákonodarnou a súdnou – by mohla potenciálnym investorom dať veľa sľubov, pokiaľ ide o ich slobodu stanovovať ceny podľa vlastnej vôle, nepodliehať vysokému zdaneniu (alebo zdaneniu ako takému), prevádzať zisky späť do svojej krajiny pôvodu atď.

4.5. Avšak neobmedzená štátna moc nemôže dávať záväzné sľuby, t. j. uzatvárať dôveryhodné záväzky. Kľúčový význam pre investície a hospodársky rast má delba moci, najmä nezávislé súdnicstvo, ktoré má právomoc kontrolovať konanie vlády a presadzovať súkromné zmluvy.

4.6. Rovnako ako nezávislosť súdnicstva je dôležitá aj jeho nestrannosť. Ak sú sudcovia podplatení, nie sú nestranní, potom sa vo veciach rozhoduje skôr v prospech strany, ktorá je schopná (a/alebo ochotná) zaplatiť vyšší úplatok, než aby sa vychádzalo zo zásady právneho štátu. Preto je korupcia nezlučiteľná s právnym štátom

⁽⁴⁾ Akademická literatúra často rozlišuje medzi ponímaním právneho štátu v „širšom“ a „užšom“ zmysle slova. Møller, J. (2018), *The advantages of a thin view* (Výhody širšieho ponímania právneho štátu) v *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, s. 21 – 33. a Bedner, A. (2018); *The promise of a thick view* (Prísľub užšieho ponímania právneho štátu), v *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, s. 34 – 47.

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

4.7. Ak sudcovia diskriminujú určité skupiny, zákon sa neuplatňuje rovnako. Akákoľvek zaujatosť spôsobí, že v právnom prostredí bude menej istoty, čo pravdepodobne povedie nielen k nižším celkovým úrovňam investícií, ale aj k menšiemu počtu transakcií. Zaujaté súdy preto spomaľujú hospodársky rast.

4.8. Prístupnosť súdov je ďalším kľúčovým faktorom. Ak trvá roky, kým súd vynesie rozsudok, môže to mať niekoľko škodlivých účinkov na hospodárstvo: zmluvné strany, ktoré porušujú zmluvu, by mohli súd využiť strategicky, ak je všeobecne známe, že rozhodovanie súdov trvá dlho. Uzatváranie zmlúv sa v dôsledku súdnych prieťahov – buď v dôsledku dlhého rozhodovania alebo oneskoreného vykonávania – stáva menej atraktívnym, čo vedie k menšiemu počtu transakcií a rovnakým účinkom ako sú tie, ktoré sú spôsobené absenciou nezávislého súdnictva, ako je opísané vyššie.

5. Ako merať právny štát

5.1. Na to, aby sa zistil vplyv právneho štátu na hospodársky rast, musí byť tento vplyv v prvom rade merateľný. Nie je to však ľahké, pretože ide o viacrozmerý koncept a je potrebné prijať rôzne zložité rozhodnutia týkajúce sa kódovania, ako napríklad to, či by sa všetkým rozmerom mala prideliť rovnaká váha.

5.2. Niektoré z prvých opatrení boli založené skôr na dostupnosti údajov než na teoreticky odvodených dohadoch. Aj keď existuje veľmi vysoká korelácia medzi hmotnoprávnymi a procesnými aspektmi zásady právneho štátu⁽⁶⁾, hmotnoprávna zložka, rovnosť pred zákonom, nie je zohľadnená vo väčšine známejších ukazovateľoch právneho štátu. Komisia by preto mala vypracovať spoľahlivý systém merania, ktorý výslovne zohľadňuje hmotnoprávnu zložku právneho štátu, ako aj procesnú zložku.

5.3. Ďalšou dôležitou otázkou týkajúcou sa merania je, či sa merajú ustanovenia *de jure* alebo ich skutočné vykonávanie. Mnohé krajiny majú zákony, ktoré sú úplne zlučiteľné s právnym štátom, ale nemajú účinné presadzovanie. Je preto dôležité zamerať sa na vykonávanie.

5.4. Dôležitá je aj otázka, ako čo najlepšie využívať dostupné opatrenia. Na jednej strane môžu byť súhrnné opatrenia užitočné na získanie prvého dojmu o tom, čo sa deje v konkrétnej krajine. Na druhej strane, ak sa vyhľadávajú „využiteľné“ rady, t. j. analýzy, ktoré môžu mať priame politické dôsledky, súhrnné opatrenia nie sú veľmi užitočné.

5.5. EHSV napriek týmto ťažkostiam odporúča, aby Európska komisia preskúmala možnosť merať hospodársky vplyv právneho štátu v členských štátoch a v kandidátskych krajinách a prípadne ho prepojiť s cyklom preskúmania právneho štátu.

6. Čo vyplýva z existujúcich údajov?

6.1. V medzinárodných štúdiách, v ktorých sa analyzujú účinky právneho štátu na hospodársky rast, sa preukázalo, že v priemere krajiny, ktoré viac dodržiavajú zásady právneho štátu, rastú rýchlejšie ako krajiny, ktoré ich dodržiavajú menej⁽⁷⁾. To neznamená, že jednotlivé krajiny, ktoré nedodržiavajú zásady právneho štátu, nemôžu dosiahnuť vysokú úroveň hospodárskeho rastu. Ekonomovia ich nazývajú „odchýlky“. Takéto prípady sú možné a vyskytujú sa, ale nevyskytujú sa často.

6.2. Pri odhadovaní účinkov právneho štátu na hospodársky rast sa musia zohľadniť aj príslušné úrovne príjmov. Ak sú všetky ostatné podmienky rovnaké, krajiny, ktoré už majú vysokú úroveň príjmu na obyvateľa, majú tendenciu dosiahnuť vyššiu mieru rastu ako krajiny, ktoré začínajú na nižšej úrovni. Je to náznak tzv. „konvergenčného efektu“.

6.3. Súhrnné opatrenia v oblasti právneho štátu nie sú veľmi užitočné pri určovaní konkrétnych prenosových kanálov, prostredníctvom ktorých by právny štát mohol ovplyvniť hospodársky rast. Z tohto dôvodu sa v tejto časti zameriame na obmedzený počet základných zložiek právneho štátu.

⁽⁶⁾ Gutmann, J., a Voigt, S. (2018), *The rule of law: Measurement and deep roots* (Právny štát: meranie a hlboké zakorenenie), European Journal of Political Economy, 54, s. 68 – 82.

⁽⁷⁾ Tento príčinný vzťah je jedným z ústredných bodov podoblasti s názvom *inštitucionálna ekonómia*. Podrobne sa jej venuje učebnica Acemoglu, D. (2008) *Introduction to Modern Economic Growth* (Úvod do moderného hospodárskeho rastu), Princeton University Press a populárno-náučný prístup sa uvádza v publikácii Voigt, S. (2019) *Institutional Economics – An Introduction* (Úvod do inštitucionálnej ekonómie), Cambridge University Press.

6.4. Už bolo uvedené, že nezávislé súdnictvo sa zdá byť rozhodujúce pre zabezpečenie toho, aby vlády konali v rámci svojich ústavne vymedzených právomocí.

6.5. Samostatnou analýzou účinkov ukazovateľov nezávislosti súdnictva *de jure* a *de facto* sa ukázalo, že ustanovenia *de jure* nemajú žiaden vplyv na hospodársky rast. Na druhej strane, opatrenia *de facto* úzko súvisia s rýchlejšim hospodárskym rastom⁽⁸⁾. Zlepšenie faktickej úrovne nezávislosti súdnictva má hospodársky prínos: krajiny, ktoré tak urobili, získali ďalšiu výhodu, t. j. zaznamenali rýchlejší rast⁽⁹⁾.

6.6. Ukázalo sa, že nezávislosť a zodpovednosť súdnictva sa skôr vzájomne dopĺňajú, než aby si navzájom konkurovali⁽¹⁰⁾. Viacero súdnych záruk, napríklad právo na právne poradenstvo, obmedzuje diskrečné zásahy sudcov. Ako také sa dajú považovať za zabezpečenie zodpovednosti súdnictva. Preukázala sa zaujímavá skutočnosť, že niektoré takéto záruky vedú nielen k odvodeniu zodpovednosti súdnictva a následne k uplatňovaniu zásady právneho štátu, ale aj k hospodárskemu rastu. To platí aj v prípade včasného prijímania rozhodnutí písomným postupom – na rozdiel od ústneho – a práva na právne poradenstvo⁽¹¹⁾.

6.7. Korupcia nie je len trestným činom, je tiež nezlučiteľná s právnym štátom. Meranie korupcie je však spojené s ťažkosťami. Keďže platiteľ a príjemca úplatku zvyčajne nemajú motiváciu ohlásiť, že došlo k poskytnutiu úplatku, nie je možné zhromaždiť objektívne údaje. Väčšina literatúry sa opiera o takzvané „vnímanie korupcie“, t. j. subjektívne hodnotenie toho, do akej miery je korupcia rozšírená v konkrétnej krajine alebo v rámci konkrétnej verejnej služby.

6.8. Napriek tomu, že dokázať negatívny vplyv korupcie na hospodársky rast je aj naďalej ťažké, mnohé doteraz realizované štúdie to naznačujú. Preukázalo sa napríklad, že znižuje investície⁽¹²⁾. Korupcia má zároveň ďalšie negatívne dôsledky: môže napríklad viesť k zvyšovaniu vojenských rozpočtov⁽¹³⁾. Ovplyvňuje aj štruktúru verejných výdavkov, pričom sa pozornosť odkláňa od dôležitých verejných služieb, ako je zdravotníctvo a vzdelávanie, k menej produktívnym činnostiam⁽¹⁴⁾. OECD zhrnulo nedávnu štúdiu, v ktorej sa uvádza, že korupcia má jednoznačne priamy vplyv na projektové náklady súkromného aj verejného sektora. Medzi nepriame vplyvy zaraďuje poškodzovanie verejných inštitúcií, znižovanie dôvery občanov v ich vládu, čím sa znižujú stimuly pre inovácie a zvyšuje sociálna nerovnosť. Zvyšujú však aj náklady na podnikanie, daň z hospodárskych činností, ktorá sa potom prenáša na konečných používateľov alebo spotrebiteľov projektov⁽¹⁵⁾.

6.9. Prokurátori, ktorí sú nezávislí a zodpovední, prispievajú k vysokej úrovni právneho štátu, pretože trestné činy sa stíhajú nezávisle od politického tlaku, konkrétnej identity podozrivého z trestnej činnosti a iných podobných faktorov. Ukázalo sa, že prokurátori, ktorí sú skutočne nezávislí, sú spájaní s nižšou úrovňou korupcie⁽¹⁶⁾. Vzhľadom na to, že korupcia poškodzuje rast, možno ju interpretovať ako nepriamy dôkaz, že nezávislosť prokurátorov – ako jedna zo zložiek právneho štátu – vedie k hospodárskemu rastu.

⁽⁸⁾ Feld, L. P., a Voigt, S. (2003), *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators* (Hospodársky rast a nezávislosť súdnictva: dôkazy z jednotlivých krajín s využitím nových ukazovateľov), *European Journal of Political Economy*, 19(3), s. 497 – 527.

⁽⁹⁾ Voigt, S., Gutmann, J., a Feld, L. P. (2015), *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators* (Hospodársky rast a nezávislosť súdnictva po dvanástich rokoch: dôkazy z jednotlivých krajín s využitím aktualizovaného súboru ukazovateľov), *European Journal of Political Economy*, 38, s. 197 – 211.

⁽¹⁰⁾ Voigt, S. (2008), *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence* (Vplyv zodpovednosti súdnictva na hospodárstvo: dôkazy z jednotlivých krajín), *European Journal of Law and Economics*, 25(2), s. 95 – 123.

⁽¹¹⁾ Hayo, B., a Voigt, S. (2014), *The relevance of judicial procedure for economic growth* (Význam súdneho konania pre hospodársky rast), *CESifo Economic Studies*, 60(3), s. 490 – 524.

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

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

⁽¹⁴⁾ Mauro, P. (1998), *Corruption and the composition of government expenditure* (Korupcia a zloženie verejných výdavkov), *Journal of Public Economics*, 69(2), s. 263 – 279.

⁽¹⁵⁾ Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (Dôsledky korupcie na odvetvovej úrovni a vplyv na hospodársky rast a rozvoj), Paríž, OECD Publishing.

⁽¹⁶⁾ Van Aaken, A., Feld, L. P., a Voigt, S. (2010), *Do independent prosecutors deter political corruption? (Chráni nezávislí prokurátori pred korupciou?) An empirical evaluation across seventy-eight countries?* (Empirické posúdenie situácie v sedemdesiatich ôsmich krajinách), *American Law and Economics Review*, 12(1), s. 204 – 244.

6.10. Nakoniec je tu otázka efektívnosti súdництва a často citované tvrdenie, že oneskorená spravodlivosť je spravodlivosť odmietnutá. Jedna z najvýznamnejších štúdií v tejto oblasti sa zameriava na Indiu⁽¹⁷⁾. Rozdiely v prieťahoch na jednotlivých súdoch sa spájajú s mierou produktivity v sektoroch poľnohospodárstva, priemyslu a služieb. Z toho vyplýva, že súdne prieťahy majú negatívny vplyv na rast produkcie vo všetkých týchto troch sektoroch hospodárstva.

7. Možné politické dôsledky

Existujúce nástroje EÚ

7.1. EHSV žiada, aby boli nástroje, ktoré má EÚ k dispozícii, vylepšené s cieľom čeliť negatívnemu spätnému vývoju, pokiaľ ide o základné hodnoty EÚ⁽¹⁸⁾. EHSV víta úsilie Európskej komisie a ďalších inštitúcií v oblasti rozvoja vhodných nástrojov na ochranu hodnôt EÚ a podporu kultúry právneho štátu. EHSV sa však domnieva, že existujúce nástroje, ako sú napríklad článok 7 ZEÚ a rámec na podporu právneho štátu a postup v prípade nesplnenia povinnosti, každoročný porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície a nový mechanizmus právneho štátu, by sa ešte mohli zlepšiť a mali by sa doplniť o nástroje zamerané na právny štát, ale účinnejšie zamerané na hospodárske hľadiská.

7.2. Európska komisia v rámci európskeho semestra zohľadnila význam právneho štátu pre podnikateľské prostredie v rámci svojho úsilia o presadzovanie štrukturálnych reforiem na podporu rastu v oblastiach, ako sú účinné justičné systémy a boj proti korupcii. V súčasnosti pochádzajú príspevky do porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície najmä od poskytovateľov služieb v oblasti spravodlivosti, ako sú napríklad ministerstvá spravodlivosti, združenia sudcov, súdnych rád atď. Prekvapivo chýbajú príspevky tých, ktorí služby v oblasti spravodlivosti využívajú a môžu poskytnúť cenné návrhy na zlepšenie rôznych justičných systémov. Organizácie občianskej spoločnosti, ako aj sociálni partneri, by mohli zohrávať dôležitú úlohu pri sprostredkovaní informácií. EHSV vyzýva Komisiu, aby rýchlejšie zdôraznila význam právneho štátu ako jedného z kľúčových prvkov podporujúcich konkurencieschopné a udržateľné hospodárstvo. Ukazovatele právneho štátu by sa mali začleniť viditeľnejšie a mali by zahŕňať otázky, ako je právna istota a prístup k opravným prostriedkom pre podniky a pracovníkov. Malo by sa vyvinúť úsilie na zlepšenie ďalšieho postupu s cieľom lepšieho vykonávania odporúčaní. EHSV odporúča, aby sa vytvorili vnútroštátne postupy následného preskúmania so zapojením zástupcov občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov, a aby sa v rámci európskeho semestra zvýšilo celkové zapojenie organizácií občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov.

7.3. Proces každoročného preskúmania právneho štátu EÚ by mal byť čo najotvorenejší, aby sa zabezpečilo, že zistenia a odporúčania Európskej komisie budú verejne prediskutované na vnútroštátnej, ako aj na európskej úrovni, pričom na diskusiu by mali nadväzovať konkrétne opatrenia na riešenie incidentov a negatívnych trendov. Európska komisia by mala zvýšiť zapojenie organizácií občianskej spoločnosti, keďže tieto organizácie sú ohrozením právneho štátu zasiahnuté často ako prvé, a preto môžu slúžiť ako spúšťač poplachu⁽¹⁹⁾. Európska komisia by mala tiež prijať opatrenia týkajúce sa odvetných opatrení voči organizáciám občianskej spoločnosti z dôvodu účasti na tomto procese. EHSV navrhol vytvoriť každoročné fórum organizácií občianskej spoločnosti, ktoré by prispelo k cyklu preskúmania. Je pripravený prispieť k tomuto procesu a zabezpečiť široké zastúpenie organizácií občianskej spoločnosti vrátane organizácií zastupujúcich sociálno-ekonomické záujmy, ako sú sociálni partneri.

7.4. EHSV už privítal návrh Komisie na ochranu rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch. EHSV v tejto súvislosti podporil návrh, podľa ktorého sa vyplácanie finančných prostriedkov EÚ členským štátom podmieni dodržiavaním zásady právneho štátu, a domnieval sa, že táto podmienenosť by sa mohla rozšíriť na ostatné zásady súvisiace s právnym štátom obsiahnuté v zmluvách EÚ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Chemin, Matthieu (2009), *Do judiciaries matter for development? (Je súdnictvo dôležité z hľadiska rozvoja?)*, *Evidence from India* (Dôkazy z Indie), *Journal of Comparative Economics* 37, s. 230 – 250.

⁽¹⁸⁾ Ú. v. EÚ C 282, 20.8.2019, s. 39.

⁽¹⁹⁾ Porovnanie s policajnými hliadkami a požiarnymi poplachovými zariadeniami pri činnosti kontrolných orgánov bolo použité v publikácii McCubins, M. D., a Schwartz, T. (1984), *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms* (Prieskum dohľadu Kongresu: policajné hliadky a požiarné poplachové zariadenia), *American journal of political science*, s. 165 – 179.

⁽²⁰⁾ Ú. v. EÚ C 440, 6.12.2018, s. 106.

Ďalšie možné politické riešenia

7.5. Vzhľadom na to, že vysoká úroveň dodržiavania zásady právneho štátu je základnou hodnotou EÚ a zároveň má pozitívny vplyv na hospodársky rast, je nevyhnutné, aby EÚ prijala opatrenia na ochranu právneho štátu.

7.6. Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) vydal v poslednom čase niekoľko významných rozhodnutí na ochranu nezávislosti súdnictva. Okrem právnych dôvodov, ktoré uviedol súd, existujú aj ekonomické dôvody, prečo je opodstatnená činnosť inštitúcií EÚ. Aby jednotný trh fungoval dobre, musí sa spoliehať na transparentný a stabilný právny rámec, ktorý sa vzťahuje aj na presadzovanie spoločných pravidiel, pretože vnútroštátne súdy musia mať dôveru v to, že súdy v ostatných členských štátoch sú rovnako odhodlané presadzovať hodnoty, na ktorých je EÚ založená.

7.7. Konceptia jednotného európskeho justičného priestoru je pre podniky dôležitá, pretože umožňuje uplatňovanie súdnych rozhodnutí vydaných v jednom členskom štáte v inom členskom štáte. Aby bol tento projekt úspešný, všetky súdy v Európskej únii musia byť nezávislé. Ak to už nemožno zaručiť, jednotný európsky justičný priestor zostane nielen neúplný, ale zároveň bude upadať. Komisia musí zabezpečiť, aby sa vo všetkých členských štátoch dodržiavala zásada nezávislosti súdnictva, aby sa myšlienka jednotného európskeho justičného priestoru a voľného pohybu súdnych rozhodnutí mohla realizovať.

7.8. Každý štát chce byť dôveryhodný a ústretový voči investorom a ponúkať potenciálnym investorom dôveryhodné záväzky. Členstvo v EÚ poskytuje jasné výhody všetkým členským štátom, pretože umožňuje všetkým členským štátom, bez ohľadu na ich hospodársku alebo politickú históriu, prijímať záväzky, ktoré sú dôveryhodnejšie. V tomto zmysle môže byť členstvo v EÚ pre všetkých členov veľmi prínosné, *pokiaľ je nedodržiavanie základných pravidiel sankcionované*. Bez sankcií sa zníži hodnota členstva všetkých členov dodržiavajúcich základné pravidlá.

7.9. Inými slovami, členské štáty, ktoré nedodržiavajú pravidlá, vytvárajú pre členské štáty, ktoré dodržiavajú pravidlá, negatívne externality. Dôvodom je skutočnosť, že vždy, keď vláda členského štátu nesplní sľuby, ktoré prijala pri vstupe do EÚ, a takéto nedodržiavanie zostáva bez sankcie, dôveryhodnosť právnych predpisov EÚ utrpí vo všetkých členských štátoch. Hodnota členstva v EÚ by sa znížila, pretože časom by už viac nebola signálom dôveryhodnosti. Trvanie na dodržiavaní základných hodnôt EÚ je preto plne opodstatnené.

7.10. Mnohé rozhodnutia sa priamo týkajú všetkých občanov členských štátov EÚ. Ak sa nepozastavia hlasovacie práva členských štátov, v ktorých vládni predstavitelia smerujú k autokracii a systematicky porušujú zásadu právneho štátu, potom sa budú môcť títo autokrati zúčastňovať na rozhodovaní, ktoré má priamy vplyv na všetkých občanov EÚ. Toto sa vhodne nazvalo „ďalším demokratickým deficitom“ v Európe ⁽²¹⁾.

7.11. Inými slovami, ďalším dôvodom intervencie zo strany EÚ sú negatívne externality vytvorené formujúcimi sa autokratickými vládami, ktoré siahajú nielen za hranice ich štátu, ale majú dosah na každého občana členských štátov EÚ. Stručne povedané, intervencie zamerané na podporu alebo obnovenie dodržiavania zásady právneho štátu sú úplne opodstatnené.

7.12. Jedným zo spôsobov podpory a propagácie právneho štátu je podpora organizácií občianskej spoločnosti a médií. Schopnosť občanov slobodne sa združovať, stretávať a vyjadrovať sa, ako aj sloboda médií, sú kľúčovými prvkami právneho štátu v rámci systému brzd a protiváh, za ktoré sú vlády zodpovedné. Zmenšujúci sa občiansky priestor ovplyvňuje aj schopnosť spoločností a pracovníkov usadiť sa, slobodne sa združovať a inovovať. Organizácie občianskej spoločnosti sú tiež dôležitým hospodárskym aktérom, ktorý prispieva k takmer tretine pracovných miest v EÚ ⁽²²⁾ a poskytuje služby, ktoré sú nevyhnutné pre hospodársky rast, napríklad v oblasti vzdelávania, zdravotníctva a sociálnej ochrany. EHSV opakuje svoju výzvu, aby EÚ aktívne podporovala sociálnych partnerov a organizácie občianskej spoločnosti v EÚ, najmä vytvorením fondu EÚ na finančnú podporu súdnych sporov týkajúcich sa porušovania demokracie, zásad právneho štátu a základných práv zameraného na organizácie občianskej spoločnosti ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Kelemen, R. D. (2017), *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union. Government and opposition* (Ďalší demokratický deficit Európy: národný autoritatívne režimy v Európskej demokratickej únii – Vláda a opozícia), 52(2), s. 211 – 238.

⁽²²⁾ Pracovný dokument č. 13/2016 *The Size and Scope of the European Third Sector*, s. 8.

⁽²³⁾ Ú. v. EÚ C 62, 15.2.2019, s. 178.

7.13. Existuje veľa dôvodov, prečo by sa mal brániť právny štát, a to v rámci členských štátov, ako aj zo strany inštitúcií EÚ. Zdá sa, že široká verejnosť v mnohých členských štátoch si musí viac uvedomiť zásadný význam právneho štátu ako základnej hodnoty a nevyhnutnej zložky hospodárskeho rastu. Jedným z nepriamych spôsobov, ako brániť právny štát, by preto mohlo byť zvýšenie povedomia verejnosti v rôznych členských štátoch o tom, aký kľúčový je jeho význam. EHSV už vyzýval na spustenie kampane na zvýšenie povedomia vo forme cielej komunikačnej stratégie ⁽²⁴⁾. EÚ musí investovať do informačných kampaní na podporu právneho štátu a bezodkladne prijať opatrenia na podporu slobodných médií.

V Bruseli 18. septembra 2020

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Luca JAHIER

⁽²⁴⁾ Ú. v. EÚ C 282, 20.8.2019, s. 39, odporúčanie 1.11.