

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Pravna država in njen vpliv na gospodarsko rast****(mnenje na lastno pobudo)**

(2020/C 429/03)

Poročevalec: **Jukka AHTELA**

Sklep plenarne skupščine	20. 2. 2020
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	20. 7. 2020
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18. 9. 2020
Plenarno zasedanje št.	554
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	215/2/1

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Pravna država je v zadnjem času pod pritiskom tako v EU kot zunaj nje. To je zaskrbljujoče, saj bi lahko ogrozilo spoštovanje temeljnih pravic ter drugih vrednot iz člena 2 PEU.

1.2 Oslabitev pravne države bo vplivala na delovanje družbe, temeljne pravice, civilno družbo, pa tudi na gospodarstvo. Postavlja se torej vprašanje, kaj bi lahko to nazadovanje pomenilo za prihodnost EU ter evropskega gospodarskega in socialnega modela.

1.3 Temelj za dobro delovanje enotnega trga je pregleden in stabilen pravni okvir, ki zajema tudi izvrševanje skupnih pravil, saj morajo nacionalna sodišča zaupati sodiščem v drugih državah članicah, da so enako predana ohranjanju vrednot, na katerih je zgrajena EU.

1.4 Delitev oblasti in zlasti neodvisno sodstvo, ki je pristojno za nadzor nad delovanjem vlade, sta ključna za naložbe in gospodarsko rast.

1.5 EESO poziva Evropsko komisijo, naj si prizadeva izmeriti učinke pravne države na gospodarstvo. To vključuje razvoj zanesljivega sistema merjenja, ki izrecno upošteva tako materialnopravne kot postopkovnopravne elemente pravne države.

1.6 Številne države imajo zakone, ki so popolnoma v skladu z načelom pravne države, vendar jih pomanjkljivo izvršujejo. Zato se je pomembno osredotočiti na ustrezno izvajanje.

1.7 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije in drugih institucij, da bi razvile ustrezna orodja za zaščito vrednot EU in spodbujanje kulture pravne države. Vendar meni, da bi učinkovitost obstoječih orodij, kot so člen 7 PEU, okvir za krepitev načela pravne države, postopek za ugotavljanje kršitev, letni pregled stanja na področju pravosodja v EU in novi mehanizem za zaščito pravne države, lahko še izboljšali. Poleg tega bi ta orodja morali dopolniti z ukrepi, v središču katerih je pravna država, vendar se učinkoviteje osredotočajo na gospodarske vidike.

1.8 Komisija bi morala v okviru evropskega semestra močneje poudariti, kako pomembna je pravna država kot eden od ključnih dejavnikov, na katerih temelji konkurenčno in trajnostno gospodarstvo. EESO priporoča, da se vzpostavi nacionalni postopek spremljanja in pregleda, pri katerem bi sodelovali predstavniki civilne družbe in socialnih partnerjev, ter da se nasploš okrepi vključenost organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev v celotnem procesu semestra.

1.9 Letni proces pregleda pravne države v EU bi moral biti čim bolj odprt za civilno družbo. O ugotovitvah in priporočilih Evropske komisije bi bilo treba javno razpravljati na nacionalni in evropski ravni, temu pa bi morali slediti posebni ukrepi za obravnavanje zapletov in negativnih trendov, tudi na področju gospodarstva. Civilno družbo, vključno s socialnimi partnerji, bi bilo treba tesneje vključiti, tudi v postopek spremljanja. EESO je predlagal letni forum organizacij civilne družbe, ki bi z raznolikostjo zastopanih organizacij prispeval k ciklu pregleda.

1.10 Organizacije civilne družbe in mediji imajo ključno vlogo v državah, v katerih se vlade oddaljujejo od pravne države. Prispevajo k sistemu zavor in ravnotežja, ki zagotavlja, da vlade prevzamejo odgovornost. EESO poziva k večji finančni in praktični podpori organizacijam, ki si prizadevajo za zaščito in spodbujanje pravne države ter temeljnih pravic.

1.11 Članstvo v EU je za vse članice zelo dragoceno, če so kršitve osnovnih pravil sankcionirane. Če se sankcije ne uporabljajo, se za članice, ki pravila izpolnjujejo, vrednost članstva zmanjša.

1.12 Zdi se, da se javnost v številnih državah članicah ne zaveda, da je pravna država ključnega pomena kot temeljna vrednota, pa tudi kot podlaga za gospodarsko rast. Zato EESO poziva k trajni strategiji za ozaveščanje državljanov EU o ključnem pomenu pravne države.

## 2. Uvod

2.1 Pravna država je ena od vrednot, na katerih temelji Evropska unija (člen 2 PEU), in je osnovni pogoj za uresničevanje drugih vrednot, ki jih podpira Unija<sup>(1)</sup>.

2.2 Vendar je pravna država v zadnjem času pod pritiskom tako v EU kot zunaj nje. To je zaskrbljujoče, saj bi se lahko posledično zmanjšalo tudi spoštovanje drugih vrednot iz člena 2.

2.3 Ta pritisk vpliva na delovanje pravosodja in zaupanje vanj. Posledice čuti tudi civilna družba, saj grozi nevarnost, da bo pravosodje izgubilo svojo vlogo branika in varuha temeljnih pravic.

2.4 EESO je v svojem mnenju<sup>(2)</sup> navedel, da „[s]poštovanje pravne države zagotavlja pravno varnost in enake konkurenčne pogoje za podjetništvo, inovacije in naložbe, pa tudi pošteno konkurenco na celotnem notranjem trgu, kar koristi potrošnikom in državljanom“.

2.5 Postavlja se torej vprašanje, kaj bi lahko to nazadovanje pomenilo za prihodnost evropskega gospodarskega in socialnega modela. Oslabitev pravne države bi lahko vplivala na delovanje družbe, temeljne pravice, civilno družbo in gospodarstvo.

2.6 Če se ogrožanje pravne države in splošno slabšanje razmer na področju temeljnih pravic ne bosta prenehala, bosta verjetno negativno vplivala na vzajemno zaupanje, na katerem temelji notranji trg, s tem pa tudi na gospodarsko rast v EU.

2.7 Komisija v sporočilu<sup>(3)</sup> z naslovom „Krepitev pravne države v Uniji“ navaja delo OECD v zvezi s pomenom pravne države za razvoj ter splošno poslovno in naložbeno okolje. V zvezi s tem je tudi EESO poudaril, da je treba več pozornosti nameniti gospodarskim vidikom pravne države.

2.8 Nespoštovanje pravne države ovira uravnotežen gospodarski in socialni razvoj v skladu s cilji trajnostnega razvoja ter doseganje krovne cilja Unije, tj. „krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov“ (člen 3 PEU). Spodbujanje pravne države je eden od podciljev v okviru cilja trajnostnega razvoja št. 16.

2.9 Pri obravnavanju pomanjkljivosti na področju pravne države v EU se je vplivu na gospodarsko rast doslej namenjalo manj pozornosti. Raziskave se osredotočajo na splošni vpliv države in javnega upravljanja na gospodarsko rast, zlasti v državah v razvoju. Zato je to mnenje osredotočeno na gospodarski vpliv pravne države v EU.

(1) To je tudi stališče Komisije, ki je izrecno navedeno v njenem okviru za krepitev načela pravne države (IP/14/237).

(2) UL C 62, 15.2.2019, str. 173.

(3) COM(2019) 343 final.

2.10 Cilj tega mnenja je prispevati k boljšemu razumevanju deležnikov, da evropske vrednote, zapisane v členu 2 PEU, nimajo vrednosti le same po sebi, ampak imajo tudi gospodarski pomen.

### 3. Opredelitev pravne države

3.1 Pravna država je na evropski ravni uveljavljeno in v Pogodbah utemeljeno načelo, ki temelji na sodni praksi Sodišča Evropske unije, Evropskega sodišča za človekove pravice in Sveta Evrope ter zadevnem delu Beneške komisije. Načelo pravne države zagotavlja, da vsi javni organi delujejo v mejah, določenih z zakonom, v skladu z demokratičnimi vrednotami in temeljnimi pravicami ter pod nadzorom neodvisnega in nepristranskega sodišča<sup>(4)</sup>.

3.2 Z določitvijo posameznih elementov pravne države se lahko elementi materialnega prava ločijo od elementov postopkovnega prava. Najosnovnejši in osrednji element pravne države je enakost pred zakonom, tj. načelo, da zakon vse obravnava enako. Tu gre za materialnopravno komponento pravne države.

3.3 Procesna enakost pred zakonom je nujna za doseganje visoke ravni pravne države, vendar ne zadošča, saj sta potrebni tako materialnopravna kot procesna enakost. Za sledenje črki zakona so potrebni številni postopkovnopravni elementi. Pri tem je ključna delitev oblasti, saj pomaga zagotoviti, da tudi vlada deluje v mejah zakonov. Sodstvo lahko nadzoruje izvršilno oblast le, če so sodniki in tožilci neodvisni od drugih dveh vej oblasti.

3.4 Poleg tega je treba zagotoviti več minimalnih standardov na področju kazenskega pregona: vsi ljudje morajo uživati temeljne pravice, imeti pravico do poštenega sojenja itd. Kazenski pregon mora biti tudi nepristranski, kar pomeni, da nihče ni diskriminiran in da v sodstvu ni korupcije<sup>(5)</sup>. V skladu s členom 2 PEU sta pravna država in demokracija medsebojno povezani kot temeljni vrednoti.

### 4. Zakaj pravna država spodbuja trajnostno gospodarsko rast

4.1 Trajnostna gospodarska rast velja za enega najpomembnejših kazalnikov zdravja gospodarstva. Višja gospodarska rast je povezana z večanjem bogastva države in njenega prebivalstva. Poleg tega tržno gospodarstvo ne more delovati brez osnovnih pravil in postopkov, vključno s pravili o zasebnem lastništvu in prostovoljnem prenosu lastništva (tj. pogodbeno pravo). S širšega vidika je tržno gospodarstvo uspešno le, če temelji na zanesljivih in predvidljivih pravilih, kar dokazujeta notranji trg ter ekonomska in monetarna unija (EMU) kot gonilni sili evropskega gospodarstva.

4.2 Gospodarska rast pomeni, da je sčasoma na voljo več blaga in storitev na prebivalca. To je mogoče doseči le s povečanjem produktivnosti. Za to pa so potrebne naložbe v kapital in izobraževanje (t. i. človeški kapital). Za opredelitev povezave med pravno državo in gospodarsko rastjo je torej treba pojasniti, kako lahko pravna država vpliva na splošno pripravljenost za naložbe.

4.3 Naložbe, zlasti dolgoročne, se bodo izvajale le, če potencialni vlagatelji pričakujejo, da bo naložbeno okolje več let ostalo predvidljivo in ugodno. Pravna država ima ključno vlogo pri zmožnosti vlade, da zagotovi takšno stabilno okolje.

4.4 Izvršilna oblast, ki je ne omejujeta drugi veji oblasti – zakonodajna oblast in sodstvo –, lahko potencialnim vlagateljem daje številne obljube v zvezi s svobodnim določanjem cen po njihovi volji, nizko obdavčitvijo (ali neobdavčitvijo), prenosom dobička nazaj v državo izvora itd.

4.5 Vendar vlada, ki ni vezana na omejitve, ne more dajati zavezujočih obljub, tj. sprejemati verodostojnih zavez. Delitev oblasti in zlasti neodvisno sodstvo, ki je pristojno za nadzor nad ravnanjem vlade ter izpolnjevanjem zasebnih pogodb, sta ključna za naložbe in gospodarsko rast.

4.6 Tako kot neodvisnost sodstva je bistvena tudi njegova nepristranskost. Če je sodnike mogoče podkupiti, tj. niso nepristranski, se o zadevah namesto na podlagi načela pravne države odloča v korist strani, ki je zmožna (in/ali pripravljena) plačati višjo podkupnino. Zato korupcija ni združljiva s pravno državo.

<sup>(4)</sup> V strokovni literaturi se pogosto razlikuje med „širokim“ in „ozkim“ vidikom. Møller, J. (2018) The advantages of a thin view. V: *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, 21–33, in Bedner, A. (2018) The promise of a thick view. V: *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, 34–47.

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

4.7 Če sodniki diskriminirajo nekatere skupine, se zakoni ne izvršujejo enako. Z vsakim primerom pristranskosti se zmanjša pravna varnost, kar prispeva k znižanju splošne ravni naložb, pa tudi k zmanjšanju števila transakcij. Pristranska sodišča torej zavirajo gospodarsko rast.

4.8 Drug ključni dejavnik je dostopnost sodišč. Če traja več let, preden sodišče izda odločbo, ima lahko to vrsto škodljivih učinkov na gospodarstvo: pogodbeni partnerji, ki kršijo pogodbo, lahko strateško izkoristijo sodno pot, če je splošno znano, da bo sodišče za izdajo odločbe potrebovalo veliko časa. Zaradi počasnega sodstva – pa naj gre za dolgotrajno izdajanje odločb ali njihovo zapoznelo izvajanje – je sklepanje pogodb manj privlačno, kar privede do manjšega števila transakcij in popolnoma enakih učinkov kot v zgoraj opisanih okoliščinah, v katerih sodstvo ni neodvisno.

## 5. Kako izmeriti pravno državo

5.1 Da bi lahko opredelili vpliv pravne države na gospodarsko rast, ga je treba najprej izmeriti. To pa ni enostavno, saj gre za koncept, ki zajema več razsežnosti. Zato je treba pri kodiranju sprejeti različne zahtevne odločitve, na primer, ali bi bilo treba vsem razsežnostim dati enako težo.

5.2 Nekatera zgodnja merila so temeljila na razpoložljivosti podatkov namesto na teoretično utemeljenih hipotezah. Čeprav so materialnopravni in postopkovnopravni vidiki pravne države tesno povezani <sup>(6)</sup>, materialnopravni element, tj. enakost pred zakonom, pri večini bolj znanih kazalnikov pravne države nima pomembne vloge. Komisija bi zato morala razviti zanesljiv sistem merjenja, ki bi izrecno upošteval materialnopravne in postopkovnopravne elemente pravne države.

5.3 V zvezi z merjenjem je pomembno tudi, ali se merijo pravne določbe ali njihovo dejansko izvajanje. Številne države imajo zakone, ki so popolnoma v skladu z načelom pravne države, vendar jih pomanjkljivo izvršujejo. Zato se je pomembno osredotočiti na izvajanje.

5.4 Pomembno je tudi vprašanje, kako čim bolje uporabiti razpoložljiva merila. Skupna merila so lahko uporabna pri pridobivanju prvega vtisa o dogajanju v posamezni državi, precej manj pa so koristna pri iskanju praktičnih nasvetov, tj. pri analizah, ki lahko neposredno vplivajo na politiko.

5.5 Kljub težavam v zvezi s tem EESO priporoča, naj Evropska komisija prouči možnost merjenja gospodarskega vpliva pravne države v državah članicah in državah kandidatkah ter po možnosti to poveže s ciklom pregleda pravne države.

## 6. Kaj je mogoče razbrati iz obstoječih podatkov

6.1 Iz študij o učinkih pravne države na gospodarsko rast, ki so zajemale več držav, je razvidno, da imajo države, v katerih se bolj spoštuje načelo pravne države, v povprečju hitrejšo rast kot države, v katerih je raven spoštovanja nižja <sup>(7)</sup>. To ne pomeni, da posamezne države, ki ne spoštujejo načela pravne države, ne morejo doseči visoke stopnje gospodarske rasti. Ekonomisti take države imenujejo osamelci. Ti primeri so možni in se pojavljajo, vendar niso pogosti.

6.2 Pri oceni učinkov pravne države na gospodarsko rast je treba upoštevati tudi ustrezne ravni dohodkov. Države, ki že imajo visoko raven dohodka na prebivalca, ob predpostavki, da je vse ostalo enako, težje dosežejo visoko stopnjo rasti kot države z nižjo stopnjo. To je pokazatelj tako imenovanega konvergenčnega učinka.

6.3 Skupna merila pravne države so manj uporabna pri opredelitvi posameznih kanalov prenosa, prek katerih bi lahko pravna država vplivala na gospodarsko rast. Zato je to mnenje osredotočeno na omejeno število osrednjih elementov pravne države.

<sup>(6)</sup> Gutmann, J., in Voigt, S. (2018) The rule of law: Measurement and deep roots. *European Journal of Political Economy* 54, 68–82.

<sup>(7)</sup> Ta vzročna zveza je ena od osrednjih točk pristopa, ki se imenuje institucionalna ekonomika. Strokovnjaki lahko več o tem preberejo v knjigi Acemoglu, D. (2008) *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press; uvod za nestrokovnjake pa je knjiga Voigt, S. (2019) *Institutional Economics – An Introduction*, Cambridge University Press.

6.4 Zgoraj je že bilo pojasnjeno, zakaj ima neodvisno sodstvo ključno vlogo pri zagotavljanju, da vlade ne preokrajajo ustavno določenih okvirov.

6.5 Pri ločeni analizi pravnih in dejanskih kazalnikov neodvisnosti sodstva se je pokazalo, da pravne določbe nimajo nobenega učinka na gospodarsko rast, medtem ko so dejanske določbe tesno povezane s hitrejšo gospodarsko rastjo<sup>(8)</sup>. Izboljšanje dejanske neodvisnosti sodstva ugodno vpliva na gospodarstvo: države, ki jim je to uspelo doseči, so imele hitrejšo rast<sup>(9)</sup>.

6.6 Izkazalo se je, da si neodvisnost in odgovornost sodstva ne nasprotujeta, ampak se dopolnjujeta<sup>(10)</sup>. Številna sodna jamstva, kot je pravica do zagovornika, omejujejo diskrecijski manevrski prostor sodnikov, zato jih je mogoče šteti med ukrepe, ki zagotavljajo odgovornost sodstva. Pokazalo se je, da nekatera taka jamstva ne krepijo le odgovornosti sodstva in posledično pravne države, ampak tudi spodbujajo gospodarsko rast. To velja za načelo hitrega zaključka sodnih postopkov, pisne – v nasprotju z ustnimi – postopke in pravico do zagovornika<sup>(11)</sup>.

6.7 Korupcija ni le kaznivo dejanje, ampak je tudi nezdržljiva s pravno državo. Vendar je merjenje korupcije zelo težavno. Ker razkritje podkupnine običajno ni v interesu niti njenega plačnika niti prejemnika, je zbiranje objektivnih podatkov nemogoče. Večina literature temelji na tako imenovani zaznavi korupcije, tj. subjektivni oceni o razširjenosti korupcije v posamezni državi ali določeni javni službi.

6.8 Čeprav še vedno ni enostavno dokazati, da je korupcija škodljiva za gospodarsko rast, danes na to kažejo izsledki številnih študij. Dokazano je bilo na primer, da se zaradi korupcije zmanjša obseg naložb<sup>(12)</sup>. Korupcija ima tudi druge učinke izkrivljanja: lahko na primer privede do povečanja proračunskih sredstev za vojsko<sup>(13)</sup>. Vpliva tudi na strukturo javnofinančnih odhodkov, ki se od pomembnih javnih storitev, kot sta zdravje in izobraževanje, preusmerjajo k manj produktivnim dejavnostim<sup>(14)</sup>. OECD je nedavno študijo povzela takole: „Jasno je, da korupcija tako v javnem kot zasebnem sektorju neposredno vpliva na strošek nekega projekta. Med njenimi posrednimi učinki pa sta oškodovanje ugleda javnih institucij in zmanjšanje zaupanja državljanov v vlado, zaradi česar se zmanjšajo spodbude za inovacije in poveča družbena neenakost. Poleg tega se zaradi korupcije povečajo stroški poslovanja, s čimer ima učinek davka na gospodarske dejavnosti, kar se prenese na končne uporabnike ali potrošnike projektov<sup>(15)</sup>.“

6.9 Tožilci, ki so neodvisni in prevzemajo odgovornost, prispevajo k visoki ravni pravne države, saj se kazniva dejanja preganjajo neodvisno od političnega pritiska, identitete osumljenca kaznivega dejanja in drugih podobnih dejavnikov. Dokazano je bilo, da obstaja korelacija med neodvisnimi tožilci in nižjo ravno korupcije<sup>(16)</sup>. Ker korupcija zavira rast, se lahko to torej šteje za posredni dokaz, da neodvisni tožilci – kot eden od elementov pravne države – spodbujajo gospodarsko rast.

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

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

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

<sup>(11)</sup> Hayo, B., in Voigt, S. (2014) The relevance of judicial procedure for economic growth. *CESifo Economic Studies* 60(3): 490–524.

<sup>(12)</sup> Mauro, P. (1995) Corruption and growth. *The quarterly journal of economics* 110(3): 681–712.

<sup>(13)</sup> Gupta, S., De Mello, L., in Sharan, R. (2001) Corruption and military spending. *European journal of political economy* 17(4): 749–777.

<sup>(14)</sup> Mauro, P. (1998) Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics* 69(2): 263–279.

<sup>(15)</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (2015) *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Paris: OECD Publishing.

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

6.10 Na koncu si oglejmo učinkovitost sodstva in spomnimo na pogosto citirano izjavo, da je zamujena pravica odrečena pravica. Ena od najzanimivejših študij na tem področju je osredotočena na Indijo<sup>(17)</sup>. Razlike v trajanju sodnih postopkov se odražajo v izmerjeni produktivnosti v kmetijstvu, industriji in storitvenem sektorju. Iz tega je razvidno, da imajo dolgotrajni sodni postopki negativen učinek na rast proizvodnje na vseh treh področjih gospodarstva.

## 7. Možne posledice za politiko

### Obstoječa orodja EU

7.1 EESO je pozval k okrepitvi orodij, ki jih ima EU na voljo, da prepreči nazadovanje svojih temeljnih vrednot<sup>(18)</sup>. EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije in drugih institucij, da bi razvile ustrezna orodja za varovanje vrednot EU in spodbujanje kulture pravne države. Vendar meni, da bi obstoječa orodja, kot so člen 7 PEU, okvir za krepitev načela pravne države, postopek za ugotavljanje kršitev, letni pregled stanja na področju pravosodja v EU in novi mehanizem za zaščito pravne države, lahko še izboljšali. Ta orodja bi morali dopolniti z ukrepi, v središču katerih je pravna država, vendar se učinkoviteje osredotočajo na gospodarske vidike.

7.2 Komisija je v okviru evropskega semestra obravnavala pomen pravne države za poslovno okolje pri spodbujanju strukturnih reform za krepitev rasti na področjih, kot so učinkoviti pravosodni sistemi in boj proti korupciji. Trenutno vhodne podatke za pregled stanja na področju pravosodja v EU zagotavljajo predvsem akterji s področja pravosodja, kot so ministrstva za pravosodje, sodniška združenja, sodni sveti itd. Nenavadno je, da uporabniki sodnih storitev, ki bi lahko prispevali dragocene predloge za izboljšanje različnih pravosodnih sistemov, niso zastopani. Organizacije civilne družbe in socialni partnerji bi lahko prevzeli pomembno vlogo pri posredovanju informacij. EESO poziva Komisijo, naj močneje poudari, kako pomembna je pravna država kot eden od ključnih dejavnikov, na katerih temelji konkurenčno trajnostno gospodarstvo. Kazalniki pravne države bi morali biti vidneje vključeni in zajemati vprašanja, kot sta pravna varnost ter dostop do pravnih sredstev za podjetja in delavce. Prizadevati bi si bilo treba za izboljšanje postopka spremljanja, da bi se izboljšalo izvajanje priporočil. EESO priporoča, naj se vzpostavi nacionalni postopek spremljanja in pregleda, pri katerem bi sodelovali predstavniki civilne družbe in socialnih partnerjev, ter da se nasploh okrepi vključenost organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev v celotnem procesu semestra.

7.3 Letni proces pregleda pravne države EU bi moral biti čim bolj odprt, da bi se o ugotovitvah in priporočilih Evropske komisije lahko javno razpravljalo na nacionalni in evropski ravni, temu pa bi morali slediti posebni ukrepi za obravnavanje nespoštovanja in negativnih trendov. Evropska komisija bi morala okrepiti vključenost organizacij civilne družbe, saj so te pogosto med prvimi, ki jih prizadene spodkopavanje pravne države, zaradi česar lahko služijo kot nekakšen požarni alarm<sup>(19)</sup>. Evropska komisija bi morala ukrepati tudi v zvezi s povračilnimi ukrepi zoper organizacije civilne družbe zaradi njihovega sodelovanja v procesu. EESO je predlagal letni forum organizacij civilne družbe, ki bi prispeval k ciklu pregleda. Pripravljen je prispevati k temu procesu in zagotoviti široko zastopanost organizacij civilne družbe, tudi organizacij, ki zastopajo socialno-ekonomske interese, kot so socialni partnerji.

7.4 EESO je že pozdravil predlog Komisije o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah. V zvezi s tem je podprl tudi predlog, po katerem bi bilo pridobivanje evropskih sredstev pogojeno s spoštovanjem načela pravne države v državah članicah, in je prepričan, da bi lahko tako pogojevanje razširilo na druga načela, ki so povezana s pravno državo in so zapisana v ustanovnih pogodbah<sup>(20)</sup>.

<sup>(17)</sup> Chemin, Matthieu (2009) Do judiciaries matter for development? Evidence from India. *Journal of Comparative Economics* 37: 230–250.

<sup>(18)</sup> UL C 282, 20.8.2019, str. 39.

<sup>(19)</sup> Primerjava policijskih patrolj in požarnih alarmov, povezanih z nadzornim centrom, je predlagana v članku McCubbins, M. D., in Schwartz, T. (1984) Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 165–179.

<sup>(20)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 106.

### **Možni nadaljnji odzivi politike**

7.5 Visoka raven pravne države ni le temeljna vrednota EU, temveč tudi pozitivno vpliva na gospodarsko rast, zato mora EU nujno sprejeti ukrepe za zaščito pravne države.

7.6 Sodišče Evropske unije je v zadnjem času izdalo številne prelomne sodbe, da bi obranilo neodvisnost pravosodja. Poleg pravnih razlogov, ki jih je navedlo sodišče, je ukrepanje institucij EU utemeljeno tudi z gospodarskega vidika. Temelj za dobro delovanje enotnega trga je pregleden in stabilen pravni okvir, ki zajema tudi izvrševanje skupnih pravil, saj morajo nacionalna sodišča zaupati sodiščem v drugih državah članicah, da so enako zavezana spoštovanju vrednot, na katerih temelji EU.

7.7 Koncept enotnega evropskega pravosodnega prostora je za podjetja pomemben, saj omogoča, da se sodbe sodišča v eni državi članici izvršijo v drugi državi članici. Za uspeh tega projekta je ključno, da so vsa sodišča v Evropski uniji neodvisna. Če tega ni več mogoče zagotoviti, enotni evropski pravosodni prostor ne bo le ostal nepopoln, temveč bo tudi nazadoval. Da bi se uresničila zamisel o enotnem evropskem pravosodnem prostoru in prostem pretoku sodnih odločb, mora Komisija zagotoviti, da se načelo neodvisnosti sodstva spoštuje v vseh državah članicah.

7.8 Vse države želijo biti verodostojne in vzpostaviti ugodno okolje za vlagatelje, tako da potencialnim vlagateljem ponudijo verodostojne zaveze. Članstvo v EU zagotavlja jasne koristi vsem državam članicam, saj jim ne glede na njihovo gospodarsko ali politično preteklost omogoča prevzemanje bolj verodostojnih zavez. V tem smislu je lahko članstvo v EU zelo dragoceno za vse članice, če so kršitve osnovnih pravil sankcionirane. Brez sankcij se zmanjša vrednost članstva za članice, ki pravila izpolnjujejo.

7.9 To pomeni, da države članice, ki pravil ne izpolnjujejo, ustvarjajo negativne zunanje učinke za države članice, ki pravila izpolnjujejo. Vsakokrat, ko vlada ene države članice ne izpolni obljub, ki jih je dala ob pridružitvi EU, in ta kršitev ni sankcionirana, se bo zmanjšala verodostojnost prava EU v vseh državah članicah. Tako bi se vrednost članstva države v EU zmanjšala, saj članstvo sčasoma ne bi več jamčilo verodostojnosti. Vztrajanje pri spoštovanju osnovnih vrednot EU je zato popolnoma upravičeno.

7.10 Številne odločitve se neposredno nanašajo na vse državljane držav članic EU. Če se ne sprejme sklep o mirovanju glasovalnih pravic držav članic, na čelu katerih so potencialni avtokrati, ki sistematično kršijo načelo pravne države, bodo ti potencialni avtokrati lahko sodelovali pri odločanju, ki neposredno vpliva na vse državljane EU. To je bilo upravičeno označeno kot „drugi demokratični primanjkljaj“ Evrope <sup>(21)</sup>.

7.11 Drugi razlog za ukrepanje EU so torej negativni zunanji učinki, ki jih ustvarjajo vlade z avtokratskimi ambicijami in segajo prek meja njihove nacionalne države ter vplivajo na vse državljane držav članic EU. Ukrepi za ohranitev ali ponovno vzpostavitev spoštovanja pravne države so zato popolnoma upravičeni.

7.12 Eden od načinov podpiranja in spodbujanja pravne države je pomoč organizacijam civilne družbe in medijem. Možnost državljanov, da ustanavljajo združenja, se sestajajo in svobodno izražajo svoje mnenje, pa tudi svoboda medijev, so ključni elementi pravne države v okviru sistema zavor in ravnotežja, ki zagotavlja, da vlade prevzamejo odgovornost. Vse manjši prostor civilne družbe vpliva tudi na možnosti podjetij in delavcev na področju ustanavljanja, svobodnega združevanja in uvajanja inovacij. Organizacije civilne družbe so tudi pomembni gospodarski akterji; prispevajo k skoraj eni tretjini zaposlitev v EU <sup>(22)</sup> ter izvajajo storitve, ki so temeljne za gospodarsko rast, na primer na področju izobraževanja, zdravja in socialne zaščite. EESO ponovno poziva k aktivni podpori EU socialnim partnerjem in organizacijam civilne družbe v Uniji, zlasti k ustanovitvi sklada EU, ki bi organizacijam civilne družbe zagotavljal finančno podporo za pravdne postopke v zvezi s kršitvami demokracije, pravne države in temeljnih pravic <sup>(23)</sup>.

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

<sup>(22)</sup> Delovni dokument št. 13/2016 *The Size and Scope of the European Third Sector* (Velikost in razsežnost evropskega tretjega sektorja), str. 8.

<sup>(23)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 178.

7.13 Mnogi razlogi pričajo o tem, zakaj je treba pravno državo zaščititi tako v državah članicah kot v institucijah EU. Zdi se, da bi bilo treba širšo javnost v številnih državah članicah bolje seznaniti s ključnim pomenom pravne države kot temeljne vrednote in kot bistvenega elementa gospodarske rasti. Eden od posrednih načinov zaščite pravne države bi torej lahko bila krepitev ozaveščenosti širše javnosti v različnih državah članicah o njenem ključnem pomenu. EESO je že pozval h kampanji ozaveščanja v obliki premišljene strategije za komuniciranje <sup>(24)</sup>. EU mora vlagati v informacijske kampanje za spodbujanje pravne države in nujno sprejeti ukrepe v podporo svobodnim medijem.

V Bruslju, 18. septembra 2020

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

---

<sup>(24)</sup> UL C 282, 20.8.2019, str. 39, priporočilo 1.11.