

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Praworządność i jej wpływ na wzrost gospodarczy”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 429/03)

Sprawozdawca: **Jukka AHTELA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	215/2/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Praworządność jest ostatnio przedmiotem ataków zarówno w UE, jak i poza jej granicami. Ten rozwój wydarzeń jest niepokojący, ponieważ może on podważyć poszanowanie praw podstawowych, jak również innych wartości określonych w art. 2 TUE.

1.2. Osłabienie praworządności będzie miało wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa, prawa podstawowe, społeczeństwo obywatelskie, a także na gospodarkę. W związku z tym pojawia się pytanie, w jaki sposób tego rodzaju regres może wpłynąć na UE oraz europejski model gospodarczy i społeczny.

1.3. Aby jednolity rynek mógł dobrze funkcjonować, musi on opierać się na przejrzystych i stabilnych ramach prawnych, które obejmują również egzekwowanie wspólnych zasad, ponieważ sądy krajowe muszą mieć pewność, że sądy w innych państwach członkowskich są w równym stopniu zaangażowane w przestrzeganie wartości, na których opiera się UE.

1.4. Podział władzy, a w szczególności niezależne sądownictwo uprawnione do dokonywania przeglądu działań rządu, ma kluczowe znaczenie dla inwestycji i wzrostu gospodarczego.

1.5. EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia starań w celu zmierzenia wpływu praworządności na gospodarkę. Obejmuje to opracowanie solidnego systemu pomiaru, który wyraźnie uwzględni zarówno materialny, jak i proceduralny aspekt praworządności.

1.6. W wielu krajach obowiązują przepisy, które są w pełni zgodne z zasadą praworządności, lecz które są niedokładnie egzekwowane. Dlatego ważne jest, aby skoncentrować się na właściwym wdrażaniu.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej i innych instytucji zmierzające do opracowania odpowiednich narzędzi służących obronie wartości UE i propagowaniu kultury praworządności. Niemniej jednak EKES uważa, że skuteczność istniejących narzędzi, takich jak art. 7 TUE i ramy UE na rzecz praworządności oraz postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, doroczna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości oraz nowy mechanizm praworządności, powinna zostać poprawiona i że powinny one zostać uzupełnione środkami skoncentrowanymi na praworządności, ale skutecznie ukierunkowanymi na kwestie gospodarcze.

1.8. W ramach europejskiego semestru Komisja powinna pilnie podkreślić znaczenie praworządności jako jednego z kluczowych elementów stanowiących podstawę konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki. EKES zaleca stworzenie krajowych procesów monitorowania działań następczych, w których uczestniczyć będą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni, oraz zwiększenie ogólnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w całym procesie europejskiego semestru.

1.9. Proces corocznego przeglądu praworządności w UE powinien być możliwie jak najbardziej otwarty dla społeczeństwa obywatelskiego. Ustalenia i zalecenia Komisji Europejskiej powinny być przedmiotem debaty publicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, a w ślad za nimi należy przedsięwziąć konkretne środki mające na celu zaradzenie incydentom i negatywnym tendencjom, w tym również w odniesieniu do gospodarki. Społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy społeczni, powinno być bardziej zaangażowane i uczestniczyć w działaniach następczych. EKES zaproponował coroczne forum organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które poprzez przedstawicieli różnorodnych środowisk wniosłoby wkład w cykl przeglądu.

1.10. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak również media, odgrywają kluczową rolę w krajach, w których rządy odchodzą od praworządności. Umożliwiają one mechanizmy kontroli i równowagi, które sprzyjają rozliczalności rządów. EKES wzywa do zwiększenia finansowego i materialnego wsparcia dla organizacji zaangażowanych w obronę oraz propagowanie praworządności i praw podstawowych.

1.11. Członkostwo w UE jest bardzo cenne dla wszystkich członków, o ile nieprzestrzeganie podstawowych zasad jest karane. Jeżeli nie stosuje się żadnych sankcji, wartość członkostwa dla wszystkich członków przestrzegających zasad ulega zmniejszeniu.

1.12. Wydaje się, że w wielu państwach członkowskich społeczeństwu brakuje świadomości zasadniczego znaczenia praworządności zarówno jako wartości podstawowej, jak i elementu kluczowego dla wzrostu gospodarczego. W związku z tym EKES wzywa do wypracowania stałej strategii mającej na celu zwiększenie świadomości obywateli Unii na temat znaczenia praworządności.

2. Wprowadzenie

2.1. Praworządność jest jedną z wartości, na których zbudowana jest Unia Europejska (art. 2 TUE), i stanowi ona warunek wstępny urzeczywistnienia pozostałych wartości, które Unia ma na celu propagować⁽¹⁾.

2.2. Praworządność jest jednak ostatnio atakowana zarówno w Unii, jak i poza jej granicami. Ten rozwój wydarzeń jest kłopotliwy, ponieważ może on oznaczać mniejsze poszanowanie dla innych wartości wymienionych w art. 2.

2.3. Presja ta ma wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i pokładane w nim zaufanie. Dalsze skutki odczuwane są przez społeczeństwo obywatelskie, co może grozić utratą przez wymiar sprawiedliwości jego roli obrońcy i strażnika praw podstawowych.

2.4. Jak zauważył EKES w swojej opinii⁽²⁾, „[p]oszanowanie praworządności przekłada się także na pewność prawa i równe warunki działania dla inicjatyw biznesowych, innowacji i inwestycji oraz uczciwą konkurencję na rynku wewnętrznym z korzyścią dla konsumentów i obywateli”.

2.5. W związku z tym pojawia się pytanie, w jakim stopniu taki regres mógłby wpłynąć na europejski model gospodarczy i społeczny. Osłabienie praworządności może mieć wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa, prawa podstawowe, społeczeństwo obywatelskie i gospodarkę.

2.6. Jeżeli zagrożenia dla praworządności i ogólne osłabianie praw podstawowych nie zostaną zahamowane, mogą negatywnie wpłynąć na wzajemne zaufanie leżące u podstaw rynku wewnętrznego i tym samym na wzrost gospodarczy w UE.

2.7. W komunikacie⁽³⁾ „Umocnienie praworządności w Unii” Komisja odnosi się do prac OECD w zakresie znaczenia praworządności dla rozwoju oraz ogólnego klimatu biznesowego i inwestycyjnego. W związku z tym EKES podkreślił również potrzebę poświęcenia większej uwagi gospodarczym aspektom praworządności.

2.8. Brak poszanowania praworządności utrudnia wyważony rozwój gospodarczy i społeczny w oparciu o cele zrównoważonego rozwoju oraz dążenie do osiągnięcia nadrzędnego celu Unii, jakim jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” (art. 3 TUE). Promowanie praworządności jest jednym z aspektów celu zrównoważonego rozwoju nr 16.

2.9. Przy rozwiązywaniu problemów związanych z brakiem praworządności w UE mniej uwagi poświęcono wpływowi na wzrost gospodarczy. Badania koncentrują się na ogólnym wpływie zarządzania państwowego i publicznego na wzrost gospodarczy, zwłaszcza w krajach rozwijających się. W związku z tym w niniejszej opinii skoncentrowano się na wpływie praworządności na gospodarkę w UE.

⁽¹⁾ Stanowisko to jest podzielane przez Komisję i zostało ono wyraźnie przedstawione w nakreślonych przez nią ramach na rzecz praworządności (IP/14/237).

⁽²⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 173.

⁽³⁾ COM(2019) 343 final.

2.10. Celem niniejszej opinii jest pomoc zainteresowanym stronom w zrozumieniu, że wartości europejskie zapisane w art. 2 TUE nie tylko są ważne same w sobie, lecz także stanowią wartość gospodarczą.

3. Definicja praworządności

3.1. Na szczeblu europejskim praworządność stanowi ugruntowaną zasadę wpisaną w traktaty i opartą na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Rady Europy, a także na odpowiednich pracach Komisji Weneckiej. Zasada praworządności wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów⁽⁴⁾.

3.2. Poprzez określenie poszczególnych elementów składowych praworządności można oddzielić elementy materialne od proceduralnych. Najbardziej podstawowym i zasadniczym elementem praworządności jest równość wobec prawa, tj. uznanie, że prawo traktuje wszystkich jednakowo i odnosi się do istoty prawa.

3.3. Proceduralna równość wobec prawa jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia wysokiego poziomu praworządności. Niemniej jednak nie jest ona wystarczająca, gdyż niezbędna jest tak równość materialna, jak i proceduralna. Aby zapewnić wdrożenie litery prawa, potrzeba szeregu elementów proceduralnych. Podział władzy ma kluczowe znaczenie, ponieważ przyczynia się do zapewnienia, że również rząd działa w granicach prawa. Wymiar sprawiedliwości będzie mógł nadzorować władzę wykonawczą jedynie wtedy, gdy zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy pozostaną niezależni od pozostałych dwóch organów władzy.

3.4. Ponadto należy zabezpieczyć szereg minimalnych standardów w zakresie egzekwowania prawa: każdy musi korzystać z praw podstawowych, mieć prawo do rzetelnego procesu sądowego itp. Wreszcie organy ścigania muszą być bezstronne, co oznacza, że nikt nie jest dyskryminowany, a wymiar sprawiedliwości jest wolny od korupcji⁽⁵⁾. Zgodnie z art. 2 TUE praworządność i demokracja idą ze sobą w parze jako wartości fundamentalne.

4. Dlaczego praworządność sprzyja zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu

4.1. Zrównoważony wzrost gospodarczy uważa się za jeden z najważniejszych wskaźników stanu gospodarki. Zwiększenie wzrostu gospodarczego jest związane ze wzrostem zamożności kraju i jego mieszkańców. Co więcej, gospodarka rynkowa nie może funkcjonować bez podstawowych zasad i procedur, w tym zasad dotyczących własności prywatnej i dobrowolnego przeniesienia własności (tj. prawa zobowiązań). Mówiąc bardziej ogólnie, gospodarka rynkowa będzie się rozwijać wyłącznie w oparciu o stabilne i przewidywalne zasady, czego przykładami są rynek wewnętrzny oraz unia gospodarcza i walutowa (UGW) jako siły napędowe gospodarki europejskiej.

4.2. Wzrost gospodarczy oznacza, że w miarę upływu czasu dostępnych jest więcej towarów i usług w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jedynym sposobem na osiągnięcie tego celu jest zwiększenie wydajności. To z kolei zakłada inwestycje zarówno w kapitał, jak i w kształcenie (często nazywane „kapitałem ludzkim”). Aby ustanowić związek między praworządnością a wzrostem gospodarczym, musimy zatem zastanowić się, w jaki sposób praworządność może wpływać na ogólną skłonność do inwestowania.

4.3. Inwestycje, w szczególności inwestycje długoterminowe, będą miały miejsce tylko wtedy, gdy potencjalni inwestorzy mogą oczekiwać, że otoczenie inwestycyjne pozostanie przewidywalne i korzystne przez wiele lat. Praworządność odgrywa kluczową rolę w zdolności rządu do zaoferowania takiego stabilnego środowiska.

4.4. Władza wykonawcza, która nie podlega ograniczeniom ze strony dwóch pozostałych organów władzy – władzy ustawodawczej i sądowniczej – mogłaby składać potencjalnym inwestorom wiele obietnic dotyczących swobody ustalania cen według własnego uznania, niepodlegania wysokiemu (lub żadnemu) opodatkowaniu, przenoszenia zysków z powrotem do kraju pochodzenia itp.

4.5. Jednakże rząd niepodlegający ograniczeniom nie jest w stanie złożyć wiążących obietnic, tj. zaciągnąć wiarygodnych zobowiązań. Podział władzy, a w szczególności niezależne sądy uprawnione do dokonywania przeglądu działań rządu oraz utrzymywania w mocy umów prywatnych, ma kluczowe znaczenie dla inwestycji i wzrostu gospodarczego.

4.6. Oprócz niezawisłości sądownictwa kluczowe znaczenie ma również jego bezstronność. Jeżeli można przekupić sędziów, to nie są one i oni bezstronni, a więc zamiast opierać się na zasadzie praworządności rozstrzygają na korzyść strony, która jest w stanie (i/lub chce) zapłacić wyższą łapówkę. W związku z tym korupcja jest niezgodna z zasadą państwa prawa.

⁽⁴⁾ W literaturze naukowej często rozróżnia się praworządność materialną i formalną. Møller, J. (2018), „The advantages of a thin view” w: Handbook on the Rule of Law, Edward Elgar Publishing, s. 21–33, i Bedner, A. (2018), „The promise of a thick view” w: 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. Jeżeli sędziowie dyskryminują pewne grupy, to prawo nie jest stosowane jednakowo. Wszelkiego rodzaju stronniczość sprawi, że otoczenie prawne stanie się mniej pewne, co nie tylko doprowadzi raczej do obniżenia ogólnych poziomów inwestycji, ale także do zmniejszenia liczby transakcji. W związku z tym stronnicze sądy spowalniają wzrost gospodarczy.

4.8. Kolejnym kluczowym czynnikiem jest dostępność sądów. Jeżeli wydanie orzeczenia przez sąd zajmuje wiele lat, może to mieć szereg niekorzystnych skutków dla gospodarki: kontrahenci naruszający umowę mogliby strategicznie wykorzystywać sąd, jeżeli powszechnie wiadomo, że orzeczenie sądu nie zostanie szybko wydane. Wolno działający wymiar sprawiedliwości – jeżeli wiąże się to z opóźnionym wydawaniem lub wykonywaniem orzeczeń – sprawia, że zawieranie umów jest mniej atrakcyjne, co prowadzi do zmniejszenia liczby transakcji i takich samych skutków jak opisane wyżej konsekwencje spowodowane brakiem niezawisłego sądownictwa.

5. Jak mierzyć praworządność

5.1. W celu ustalenia wpływu praworządności na wzrost gospodarczy trzeba przede wszystkim być w stanie zmierzyć tę koncepcję. Nie jest to jednak łatwe zadanie, gdyż pojęcie to jest wielowymiarowe i trzeba podjąć różne trudne decyzje dotyczące kodowania, np. zastanowić się, czy wszystkie wymiary powinny mieć tę samą wagę.

5.2. Niektóre z wczesnych środków były oparte na dostępności danych, a nie na teoretycznych przypuszczeniach. Chociaż istnieje bardzo wysoki stopień korelacji między materialnymi i proceduralnymi aspektami praworządności⁽⁶⁾, element istotny – równość wobec prawa – nie występuje w większości bardziej znanych wskaźników praworządności. Komisja powinna zatem opracować solidny system pomiaru, który wyraźnie uwzględni zarówno materialny, jak i proceduralny aspekt praworządności.

5.3. Inną ważną kwestią dotyczącą pomiaru jest to, czy bada się przepisy de iure czy też ich faktyczne wdrożenie. W wielu krajach obowiązują przepisy, które są w pełni zgodne z zasadą praworządności, lecz które są nieskutecznie egzekwowane. Dlatego ważne jest, aby skoncentrować się na wdrażaniu.

5.4. Istotna jest również kwestia najlepszego sposobu wykorzystania dostępnych metod. Z jednej strony środki zagregowane mogą być przydatne do uzyskania pierwszego wrażenia na temat tego, co dzieje się w danym kraju. Z drugiej strony, jeżeli poszukuje się możliwych do wykorzystania porad, tj. analiz, które mogą mieć bezpośredni wpływ na politykę, środki zagregowane nie są bardzo pomocne.

5.5. Pomimo związanych z tym trudności EKES zaleca, by Komisja Europejska zbadała możliwość pomiaru wpływu praworządności na gospodarkę zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach kandydujących, i ewentualnie powiązała to z cyklem przeglądu praworządności.

6. Co wynika z istniejących danych?

6.1. Badania przekrojowe, w których dokonano analizy wpływu praworządności na wzrost gospodarczy, wykazały, że kraje, które w większym stopniu przestrzegają praworządności, rozwijają się przeciętnie szybciej niż kraje, które przestrzegają jej w mniejszym zakresie⁽⁷⁾. Nie oznacza to, że poszczególne kraje, które nie przestrzegają praworządności, nie mogą osiągnąć wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego. Kraje takie nazywane są przez ekonomistów „wartościami odstającymi”. Takie przypadki są możliwe i zdarzają się, ale nie będą występować z dużą częstotliwością.

6.2. Oceniając wpływ praworządności na wzrost gospodarczy, należy również wziąć pod uwagę odpowiedni poziom dochodów. Przy założeniu, że wszystkie pozostałe czynniki są takie same, dla krajów, które osiągnęły już wysoki poziom dochodów na mieszkańca, osiągnięcie wysokich stóp wzrostu jest z reguły trudniejsze niż ma to miejsce w przypadku krajów, które rozpoczynają od niższego poziomu dochodów na mieszkańca. Jest to oznaka tzw. efektu konwergencji.

6.3. Zagregowane środki dotyczące praworządności nie są bardzo pomocne w określeniu konkretnych kanałów transmisyjnych, które mogłyby wpłynąć na wzrost gospodarczy. Dlatego też w niniejszej części skoncentrowano się na ograniczonej liczbie podstawowych elementów praworządności.

⁽⁶⁾ Gutmann, J., Voigt, S. (2018), „The rule of law: Measurement and deep roots”. *European Journal of Political Economy*, 54, s. 68-82.

⁽⁷⁾ Ten związek przyczynowy jest jednym z głównych zagadnień dyscypliny zwanej ekonomiką instytucjonalną. Podręcznik dla zaawansowanych: Acemoglu, D. (2008), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press; podręcznik dla osób niebędących specjalistami: Voigt, S. (2019), *Institutional Economics – An Introduction*, Cambridge University Press.

6.4. Już wcześniej wykazano, że niezależne sądownictwo wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by rządy przestrzegały określonych w konstytucji ograniczeń.

6.5. Analizując oddzielnie skutki wskaźników *de iure* i *de facto* w kontekście niezawisłości sądów, okazuje się, że przepisy *de iure* nie mają żadnego wpływu na wzrost gospodarczy. Z drugiej strony faktyczne przepisy są silnie skorelowane z szybszym wzrostem gospodarczym⁽⁸⁾. Poprawa rzeczywistych poziomów niezawisłości sędziów opłaca się pod względem gospodarczym: kraje, które tego dokonały, osiągnęły dodatkową korzyść, tj. odnotowały szybszy wzrost⁽⁹⁾.

6.6. Wykazano, że niezawisłość i rozliczalność sędziów wzajemnie się uzupełniają, a nie konkurują ze sobą⁽¹⁰⁾. Szereg gwarancji sądowych, takich jak prawo do obrońcy, ogranicza swobodę uznania sędziów. Jako takie można je interpretować jako zapewniające rozliczalność sędziów. Co ciekawe, wykazano, że niektóre z tych gwarancji sprzyjają nie tylko rozliczalności sędziów, a co za tym idzie – praworządności, lecz także wzrostowi gospodarczemu. Dzieje się tak w odniesieniu do terminowości orzeczeń sądowych, z procedurami pisemnymi – w przeciwieństwie do ustnych – oraz z prawem do obrońcy⁽¹¹⁾.

6.7. Korupcja jest nie tylko przestępstwem – jest ona również niezgodna z zasadą praworządności. Jednak zmierzenie korupcji napotyka trudności. Ponieważ dający i otrzymujący łapówkę raczej nie mają powodów, by zgłaszać taki proceder, nie ma możliwości zebrania obiektywnych danych. Większość literatury opierała się na tzw. percepcji korupcji, tj. na subiektywnej ocenie stopnia rozpowszechnienia korupcji w danym kraju lub w określonej usłudze publicznej.

6.8. Choć trudno udowodnić, że korupcja jest szkodliwa dla wzrostu gospodarczego, to jednak obecnie wiele badań na to wskazuje. Na przykład wykazano, że ogranicza ona inwestycje⁽¹²⁾. Korupcja powoduje również inne zakłócenia: może na przykład doprowadzić do zwiększenia budżetów wojskowych⁽¹³⁾. Wpływa ona również na strukturę wydatków publicznych, jako że punkt ciężkości zostaje przeniesiony z ważnych usług publicznych, takich jak zdrowie i kształcenie, na mniej produktywnie obszary działalności⁽¹⁴⁾. OECD podsumowuje badanie przeprowadzone niedawno w następujący sposób: „[...] Korupcja ma oczywisty bezpośredni wpływ na koszt projektów zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Jej pośrednie skutki obejmują niszczenie instytucji publicznych, ograniczanie zaufania obywateli do rządów, a tym samym ograniczanie zachęt do innowacji i pogłębianie się nierówności społecznej. Ale zwiększają również koszt prowadzenia działalności gospodarczej i podatków od działalności gospodarczej, który następnie jest przenoszony na użytkowników końcowych projektów lub konsumentów”⁽¹⁵⁾.

6.9. Działania prokuratorów, którzy są zarówno niezawisli, jak i rozliczalni, sprzyjają wysokiemu poziomowi praworządności, ponieważ przestępstwa będą ścigane niezależnie od nacisków politycznych, szczególnej tożsamości podejrzanego i innych podobnych czynników. Wykazano, że prokuratorzy, którzy są faktycznie niezawisli, są powiązani z niższym poziomem korupcji⁽¹⁶⁾. Mając na uwadze, że korupcja jest szkodliwa dla wzrostu gospodarczego, można to zatem interpretować jako pośredni dowód na to, że niezawisli prokuratorzy – jako jeden z elementów praworządności – sprzyjają wzrostowi gospodarczemu.

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

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

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

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

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

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

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

⁽¹⁵⁾ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (2015), „Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development”, OECD Publishing, Paryż.

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

6.10. Na koniec przyjrzyjmy się skuteczności wymiaru sprawiedliwości, pamiętając o często cytowanym powiedzeniu, że sprawiedliwość, na którą trzeba czekać, to żadna sprawiedliwość. Jedno z najbardziej imponujących badań w tej dziedzinie koncentruje się na Indiach⁽¹⁷⁾. Różnice między opóźnieniami w sądach są oceniane pod kątem wyników w rolnictwie, przemyśle i usługach. Okazuje się, że opóźnienia sądowe mają negatywny wpływ na wzrost produkcji we wszystkich trzech sektorach gospodarki.

7. Możliwe skutki polityczne

Istniejące narzędzia UE

7.1. EKES wezwał do wzmocnienia narzędzi, którymi dysponuje UE, aby przeciwdziałać regresowi w odniesieniu do podstawowych wartości UE⁽¹⁸⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej i innych instytucji zmierzające do opracowania odpowiednich narzędzi służących obronie wartości UE i propagowaniu kultury praworządności. Niemniej jednak EKES uważa, że istniejące narzędzia, takie jak art. 7 TUE i ramy UE na rzecz praworządności, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, doroczna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości oraz nowy mechanizm praworządności, powinny zostać udoskonalone i uzupełnione środkami skoncentrowanymi na praworządności, ale skutecznie ukierunkowanymi na kwestie gospodarcze.

7.2. W ramach europejskiego semestru Komisja Europejska uznała znaczenie praworządności dla otoczenia biznesu jako część działań mających na celu wsparcie reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy w takich dziedzinach jak skuteczny system wymiaru sprawiedliwości czy walka z korupcją. Obecnie wkład w unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości pochodzi głównie od służb, które świadczą usługi w ramach wymiaru sprawiedliwości, takich jak ministerstwa sprawiedliwości, stowarzyszenia sędziów, rady sędownicze, itd. O dziwo nie ma w tej grupie tych, którzy korzystają ze służb wymiaru sprawiedliwości, a mogliby oni wysunąć wartościowe sugestie co do tego, jak poprawić różne systemy wymiaru sprawiedliwości. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także partnerzy społeczni mogliby odgrywać ważną rolę w przekazywaniu informacji. EKES wzywa Komisję do pilnego podkreślenia znaczenia praworządności jako jednego z kluczowych elementów stanowiących podstawę konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki. Wskaźniki praworządności powinny być bardziej widoczne i obejmować kwestie takie jak pewność prawa i dostęp do środków odwoławczych dla przedsiębiorstw i pracowników. Należy podjąć działania na rzecz poprawy procedury działań następczych w celu lepszego wdrażania zaleceń. EKES zaleca stworzenie krajowych procesów monitorowania działań następczych, w których uczestniczyć będą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni, oraz zwiększenie ogólnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w całym procesie europejskiego semestru.

7.3. Proces corocznego przeglądu praworządności w UE powinien być możliwie jak najbardziej otwarty, aby zagwarantować, że ustalenia i zalecenia Komisji Europejskiej będą przedmiotem debaty publicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, a w ślad za nimi zostaną podjęte konkretne środki mające na celu zaradzenie incydentom i negatywnym tendencjom. Komisja Europejska powinna zwiększyć zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, gdyż często są one pierwszymi ofiarami zagrożenia praworządności, a tym samym mogą uruchomić „alarm pożarowy”⁽¹⁹⁾. Komisja Europejska powinna również przedsięwziąć środki wobec represji w stosunku do organizacji społeczeństwa obywatelskiego w związku z udziałem w tym procesie. EKES zaproponował coroczne forum organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wniosłoby wkład w cykl przeglądu. Jest gotów wnieść wkład w ten proces i zapewnić szeroką reprezentację organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji reprezentujących interesy społeczno-gospodarcze, takich jak partnerzy społeczni.

7.4. EKES z zadowoleniem przyjął propozycje Komisji dotyczące ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. W tym względzie EKES poparł wniosek uzależniający przyznawanie funduszy UE państwom członkowskim od poszanowania zasady praworządności oraz uznał, że warunek ten mógłby zostać rozszerzony na inne zasady związane z praworządnością określone w Traktatach⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Chemin, M. (2009), „Do judiciaries matter for development? Evidence from India”, *Journal of Comparative Economics* 37, s. 230–250.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39.

⁽¹⁹⁾ Porównanie między „patrolami policji” a „alarmami pożarowymi” podmiotów monitorujących można znaleźć w: McCubbins, M. D. i Schwartz, T. (1984), „Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms”, *American Journal of Political Science*, s. 165–179.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

Możliwe dalsze działania polityczne

7.5. Mając na uwadze, że wysoki poziom praworządności jest podstawową wartością UE, a ponadto ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, UE musi podjąć działania w celu ochrony praworządności.

7.6. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał ostatnio szereg przełomowych decyzji w obronie niezależności sądownictwa. Oprócz uzasadnienia prawnego przedstawionego przez Trybunał istnieją również względy ekonomiczne uzasadniające podjęcie działań przez instytucje UE. Aby jednolity rynek mógł dobrze funkcjonować, musi opierać się na przejrzystych i stabilnych ramach prawnych, które obejmują również egzekwowanie wspólnych zasad, ponieważ sądy krajowe muszą mieć pewność, że sądy innych państw członkowskich są w równym stopniu zdecydowane przestrzegać wartości, na których opiera się UE.

7.7. Pojęcie jednolitego europejskiego obszaru sądowego jest ważne dla działalności gospodarczej, ponieważ umożliwia zastosowanie w innym państwie orzeczeń sądowych wydanych w danym państwie członkowskim. Dla powodzenia tego projektu ważne jest, aby wszystkie sądy Unii Europejskiej były niezawisłe. Jeżeli nie będzie to możliwe, jednolity europejski obszar sądowy nie tylko pozostanie niekompletny, ale również będzie się kurczył. Komisja musi zapewnić przestrzeganie zasady niezawisłości sędziów we wszystkich państwach członkowskich, aby idea jednolitej europejskiej przestrzeni sądowej i swobodnego przepływu orzeczeń sądowych stała się rzeczywistością.

7.8. Każde państwo narodowe chce być wiarygodne i przyjazne dla inwestorów, oferując potencjalnym inwestorom wiarygodne zobowiązania. Członkostwo w UE przynosi wyraźne korzyści wszystkim państwom członkowskim, ponieważ umożliwia wszystkim państwom członkowskim, niezależnie od ich historii gospodarczej lub politycznej, podejmowanie bardziej wiarygodnych zobowiązań. W tym sensie członkostwo w UE może być bardzo cenne dla wszystkich członków, *o ile nieprzestrzeganie podstawowych zasad jest karane*. Bez sankcji wartość członkostwa dla wszystkich członków przestrzegających zasad ulegnie zmniejszeniu.

7.9. Innymi słowy, nieprzestrzegające przepisów państwo członkowskie stwarza negatywne skutki zewnętrzne dla pozostałych państw stosujących się do obowiązujących zasad. Za każdym razem, gdy dany rząd nie wywiązuje się z obietnic złożonych wraz z przystąpieniem do UE, a zachowanie takie nie jest karane, cierpi na tym wiarygodność prawa UE we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym wartość płynąca z członkostwa w UE uległaby zmniejszeniu, ponieważ z czasem nie gwarantowałaby już wiarygodności. Dlatego nacisk na przestrzeganie podstawowych wartości UE jest w pełni uzasadniony.

7.10. Wiele decyzji ma bezpośredni wpływ na wszystkich obywateli państw członkowskich UE. Jeżeli prawo głosu państw członkowskich rządzonych przez potencjalnych autokratów regularnie naruszających zasadę praworządności nie zostanie zawieszona, to ci potencjalni autokraci będą mogli uczestniczyć w procesach decyzyjnych dotyczących bezpośrednio wszystkich obywateli UE. Zostało to trafnie nazwane „drugim deficytem demokratycznym” Europy⁽²¹⁾.

7.11. Innymi słowy kolejnym uzasadnieniem dla interwencji UE są negatywne efekty zewnętrzne wywołane przez potencjalnie autokratyczne rządy. Efekty takie nie tylko sięgają poza granice danego kraju, lecz również wpływają na każdego obywatela państw członkowskich UE. Podsumowując, interwencje mające na celu utrzymanie lub przywrócenie poszanowania praworządności są w pełni uzasadnione.

7.12. Jednym ze sposobów wspierania i propagowania praworządności jest udzielanie wsparcia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i mediom. Zdolność obywateli do tworzenia stowarzyszeń, swobodnego zrzeszania się i wyrażania opinii oraz wolność mediów są kluczowymi elementami praworządności w ramach mechanizmów kontroli i równowagi w celu pociągnięcia rządów do odpowiedzialności. Kurczenie się przestrzeni obywatelskiej wpływa również na zdolność przedsiębiorstw i pracowników do organizowania się, swobodnego zrzeszania się i innowacji. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są również ważnym podmiotem gospodarczym, przyczyniając się do prawie jednej trzeciej zatrudnienia w UE⁽²²⁾ i świadcząc usługi, które mają zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego, w takich dziedzinach, jak kształcenie, zdrowie i ochrona socjalna. EKES ponawia swój apel o aktywne wsparcie ze strony UE dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE, a zwłaszcza o utworzenie funduszu UE oferującego wsparcie finansowe w sprawach spornych dotyczących naruszeń demokracji, praworządności i praw podstawowych, skierowanego do organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁽²³⁾.

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

⁽²²⁾ Working paper No 13/2016, „The Size and Scope of the European Third Sector”, s. 8.

⁽²³⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 178.

7.13. Istnieje wiele powodów, dla których należy bronić praworządności zarówno w państwach członkowskich, jak i w instytucjach UE. Wydaje się, że ogół społeczeństwa w wielu państwach członkowskich powinien nabyć większej świadomości co do kluczowego znaczenia praworządności jako zarówno podstawowej wartości, jak też ważnego elementu wzrostu gospodarczego. Jednym z pośrednich sposobów obrony praworządności mogłoby być zatem podnoszenie wiedzy obywateli na temat jej znaczenia w poszczególnych państwach członkowskich. EKES apelował już o przeprowadzenie kampanii mającej na celu zwiększenie świadomości w formie przemyślanej strategii komunikacyjnej⁽²⁴⁾. UE musi inwestować w kampanie informacyjne promujące praworządność i pilnie podejmować działania wspierające wolne media.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39, zalecenie 1.11.