

**Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — De lokale og regionale myndigheders rolle i beskyttelsen af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i EU på flere myndighedsniveauer**

(2015/C 140/07)

**Ordfører:** Luc Van den Brande (BE/EPP), formand for Kontaktkontoret Flandern-EU  
**Basisdokument:** En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet  
COM(2014) 158

## I. POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG,

### ***Retsstatsprincippet, flerniveaustyring og Kommissionens meddelelse***

1. Det Europæiske Regionsudvalg mener, at demokrati, menneskerettigheder og retsstaten er tre grundlæggende søjler, der skal understøtte ethvert retssystem, uanset art eller form. Demokrati er en »kollektiv ret«, menneskerettigheder er ukrænkelige individuelle rettigheder, som under alle omstændigheder må sikres, selv hvor det eksisterende demokrati ikke er fuldstændigt eller fuldbyrdet. Retsstatsprincipperne og den deraf følgende praksis er nødvendige for at give demokratiet et konkret indhold og værne om menneskerettighederne. Udvalget går derfor helhjertet ind for Kommissionens forslag om at etablere en ramme til beskyttelse af retsstatsprincippet i EU, der som grundlag for tillid medlemsstaterne imellem og mellem medlemsstaterne og borgerne er nødvendigt for den europæiske integration. En fælles ramme herfor er en gevinst ikke blot for medlemsstaterne, men også for de lokale og regionale myndigheder, for i praksis er det dem, der bærer en stor del af ansvaret for gennemførelsen af grundlæggende rettigheder og friheder.

2. Menneskerettigheder er grundlæggende rettigheder, som er knyttet til respekten for den enkeltes værdighed, og som går forud for og i alt væsentligt har forrang over enhver institutionel struktur.

3. Der findes ikke nogen ensartet og entydig definition af retsstat, men der findes en europæisk retstradition for dette centrale begreb, der hviler på tre principper: (1) alle borgeres retlige forpligtelser og den deraf følgende håndhævelse af dem bør være forankret i loven og kan ikke bero på en arbitrær eller ensidig beslutning fra den udøvende magts side eller på dennes skønsbeføjelser — (2) tvister mellem borgere og den udøvende magt bør bilægges af en uafhængig lovgivende magt i henhold til almindelig lovgivning — (3) borgernes grundlæggende rettigheder (personlig frihed, meningsfrihed, forsamlingsfrihed osv.) skal respekteres, være klart defineret og tage udgangspunkt i en klar og tydelig grundlæggende lovgivning og kan ikke være afhængige af vage forfatningsmæssige koncepter, forklaringer, garantier eller vilkårlige fortolkninger. Rækkevidden af disse principper er dobbelt: på den ene side bør regeringerne udøve deres beføjelser i overensstemmelse med klart formulerede og offentliggjorte love og regler, der hviler på velunderbyggede retsprincipper og gennemføres på en retfærdig og åben måde, og på den anden side bør regeringerne selv følge den forfatning og den lovgivning, som de er underlagt.

4. Det vigtige nærhedsprincip (EU-traktatens artikel 5, stk. 3) bør både være grundlag og rettesnor for gennemførelse af flerniveaustyring i forbindelse med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

5. Den europæiske menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder, der udgør den mest avancerede ramme på dette område, udgør siden deres vedtagelse det bindende grundlag for selve EU og for alle medlemsstater og forvaltningsniveauer, hvorpå retsstatsprincipperne og deres håndhævelse må hvile.

6. Flerniveaustyringskonceptet, som det er udviklet for EU, men også inden for Europarådets bredere område, tager udgangspunkt i det forhold, at der har fundet og fortsat finder en nødvendig udvikling sted i EU's styreformer fra en topstyret model til en mere inklusiv model, hvor topstyring og bundstyring mødes, og der tages hensyn til nærhedsprincippets to dimensioner: den »vertikale« dimension, dvs. at de regionalt og lokalt valgte repræsentanters inddragelse, medansvar og partnerskab styrkes, og den »horizontale« dimension, dvs. at samfundets øvrige aktører (inden for det socioøkonomiske område, uddannelse, sundhed og kultur) får og tager et medansvar på alle politikområder. Flerniveaustyring indebærer inddragelse af flere aktører og flere niveauer i forvaltningen. Begivenheder, handlinger og påvirkninger på nationalt og europæisk plan spiller ind på regionernes og de lokale myndigheders daglige politik og afgør på mange områder handlingsmulighederne på hele kontinentet og i sidste ende i hele verden. Ligeledes fungerer retsstatsprincippet på flere niveauer i Den Europæiske Union og må derfor også beskyttes i et samspil mellem de forskellige niveauer. En politik for ligestilling og på sigt for social integration tager hensyn til den konkrete virkelighed, som er præget af globalisering og de hermed forbundne udfordringer i form af beskæftigelsesmuligheder og adgang til velfærdsstatens faciliteter. Det enkelte nationale system har sin egen forhistorie og model, men vi bevæger os mod en situation, hvor der opstilles tværnationale kvalitetskrav, og i sidste ende vil der opstå et europæisk rum for grundlæggende rettigheder, herunder sociale rettigheder, der er baseret på flerniveaustyring og indbyrdes horisontale forbindelser.

7. Forvaltning på flere myndighedsniveauer gør det muligt at håndtere en mulig trussel mod retsstatsprincippet i en given situation og at kompensere for en række mangler i form af utilstrækkelig information, kapacitet, finansielle midler, administrative muligheder og politisk gennemslagskraft ved at inddrage de lokale og regionale myndigheder i overvågningen og gennemførelsen af retsstatsprincippet i EU. Dette vil endvidere føre til et mere deltagelsesbaseret demokrati, større gennemsigtighed og ansvarlighed og sætte borgerne i centrum. Beskyttelse af retsstatsprincippet er således et middel til at bringe EU tættere på borgerne og omvendt. Alt dette tjener til opfyldelse af det mål, der er opstillet i hvidbogen om forvaltning på flere myndighedsniveauer: at sikre en tilgang til udarbejdelse og gennemførelse af EU's politik, der er partnerskabsbaseret og samordnet mellem EU, medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder.

8. Med udgangspunkt i hvidbogen om forvaltning på flere myndighedsniveauer gennemføres dette koncept i stadig højere grad, hvilket fremgår af Det Europæiske Regionsudvalgs opfølgingsudtalelse fra 2012, de gennemførte workshops, den udarbejdede resultattavle og af det charter for forvaltning på flere myndighedsniveauer, som blev offentliggjort for ganske nylig. Ud over at dette koncept trænger mere og mere igennem inden for forskellige politikområder og endog anvendes af forskellige partnere, kan man se det første resultat i den generelle forordning og i den efterfølgende adfærdskodeks for EU's strukturelle investeringsfonde.

9. I sin meddelelse henviser Kommissionen udtrykkeligt til, at retsstaten er rygraden i ethvert moderne demokrati og en af de retsgrundtætninger, der udspringer af alle EU medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som sådan en af de vigtigste værdier, som EU er baseret på som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (art. 2 i EU traktaten og præambelen til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder). Den foreslåede nye ramme skal afværge fremtidige trusler mod retsstatsprincippet, inden betingelserne for aktivering og ikrafttrædelse af de mekanismer, der er fastlagt i EU-traktatens artikel 7, er til stede. De eksisterende traktatbrudsprocedurer, der er fastlagt i EUF-traktatens artikel 258 berøres ikke.

10. Med den nye retlige ramme indføres en horisontal tilgang, der går på tværs af medlemsstaternes grænser, og som anvendes i de tilfælde, hvor EU's fælles værdiramme kan blive truet gennem statslige aktørers handlinger, og den eksisterende traktatbrudsprocedure ikke altid kan føre til en løsning. Styrkelsen af retsstatsprincippet som en central værdi i EU er derfor nødvendig for at nå målene for beskyttelse af de grundlæggende værdier, hvoraf beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder udgør en vigtig del.

11. Den nye ramme, hvis procedure afvikles i tre faser, skal udfylde et hul og give EU-institutionerne mulighed for at vurdere retsstatsprincippet og i sidste ende reagere, når en medlemsstat risikerer at skabe en systemisk trussel mod retsstatsprincippet ved sin handlemåde. Derfor er den nye mekanisme delt i tre faser: (1) en objektiv og indgående vurdering af situationen i den berørte medlemsstat — (2) henstillinger om straks at træffe konkrete foranstaltninger til at afværge trusler mod retsstatsprincippet, medmindre der i mellemtiden er fundet en tilfredsstillende løsning på spørgsmålet — (3) overvågning af medlemsstatens opfølgning af den henstilling, der er rettet til den. I denne procedure, der er baseret på dialog med den pågældende medlemsstat, er det af allerstørste betydning at inddrage civilsamfundet og de forskellige myndighedsniveauer så tidligt som muligt, herunder de lokale og regionale niveauer.

### ***Øget beskyttelse af de grundlæggende rettigheder: en ny og innovativ ramme for flerniveaustyring for EU***

12. De regionale og lokale myndigheder er de første, der konfronteres direkte med udfordringer og problemer, der kan have umiddelbare virkninger for retsstatsprocedurer og dermed også gennemførligheden af bestemte grundlæggende rettigheder, og som dagligt opstår på mange områder: økonomiske problemer, arbejdsløshed, miljøproblemer og klimaændringer er nogle enkelte eksempler herpå. Disse myndigheders særlige rolle ligger også i den ekspertise, som de besidder, og som sætter dem i stand til i tide at få øje på eventuelle systemiske trusler mod retsstatsprincippet, og i deres resultatorientering, hvilket er noget, EU-politikken altid bør holde sig for øje. Dette gælder navnlig i en globaliseret verden, hvor migration og mobilitet har ført til nye interkulturelle forbindelser og til et pluralistisk samfund med forskellige værdier og religioner, hvilket især gør sig gældende i lokalsamfundene. Der kan kun opnås resultater i beskyttelsen af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder, hvis alle politiske niveauer med udgangspunkt i deres kompetencer og ansvar arbejder sammen i passende netværk, yder deres del og koordinerer deres bidrag. På mange områder er der en stigende forståelse af, at en evidens- og stedbaseret politik er nødvendig for at opnå bedre resultater. Dette gælder naturligvis også for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. En styrkelse af disse rettigheder gavner den sociale og økonomiske udvikling. Hvis beslutningerne træffes så tæt som muligt på borgerne, styrkes borgernes tillid til hinanden og til det samfund, de lever i.

13. Det er påfaldende, hvordan EU-diskursen om grundlæggende rettigheder og styrkelse af retsstatsprincippet også har haft relation til flerniveaustyring. Endvidere er de operationelle principper, der opstilles i udvalgets opfølgende udtalelse fra 2012, i den udarbejdede resultatmappe og naturligvis i charteret for forvaltning på flere myndighedsniveauer, vigtige instrumenter til at omsætte denne vision til praksis.

14. De grundlæggende værdier, som »Europa« hviler på (dvs. ikke kun EU og Europarådet, men også de toneangivende nationale traditioner), vedrører ikke kun de demokratiske retsstatsprincipper, men også den politik, der føres for at give værdierne en reel chance for at blive til virkelighed. Hvis dette perspektiv anlægges konsekvent, kommer de regionale og lokale myndigheders position til at stå i et helt andet lys. De vil så ikke kun være instanser, der gennemfører national (og europæisk) lovgivning og politiske foranstaltninger (topstyret tilgang), men fuldgyldige aktører med politisk ansvar for at udforme en integreret politik inden for fastlagte rammer og under hensyntagen til de lokale forhold. Det drejer sig ikke kun om borgerrettigheder og politiske rettigheder, men også om økonomiske og sociale rettigheder (uddannelse, beskæftigelse, sundhed, velfærd, bolig).

15. De regionale og lokale myndigheder er de første, der støder på den nationale politiks problemer inden for grundlæggende rettigheder. De har at gøre med enkeltindivider, grupper eller »kategorier«, som rammes først i forbindelse med krænkelse af retsstatsprincippet eller i forbindelse med begrænsninger af de grundlæggende rettigheder. I den forbindelse bør der navnlig gøres en indsats for at sikre alle indbygges universelle grundlæggende rettigheder, uanset hvilke rettigheder og foranstaltninger, der specifikt gælder for EU-borgere.

16. Grundlæggende rettigheder såsom lige muligheder for fuldgyldig beskæftigelse og social frigørelse skal med andre ord systematisk fremmes gennem passende støtteforanstaltninger. I den forbindelse er de lokale og regionale myndigheder sammen med det nationale forvaltningsniveau, EU-niveauet og civilsamfundet fuldgyldige partnere i en strategisk indsats for at virkeliggøre den sociale retsstat.

17. De bekymringer, der næres vedrørende eventuelle krænkelse af de grundlæggende rettigheder, bør føre til en systematisk politisk vilje til gennemførelse af retsstatsprincippet i Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Derfor bevægelsen fra et udelukkende rettighedsbeskyttende koncept til et dynamisk koncept, hvor de grundlæggende rettigheder via politiske foranstaltninger også sikres en social dimension. Dette aspekt er endnu ikke i tilstrækkelig grad bragt på bane af Kommissionen, som er (for) tilbageholdende hvad angår medlemsstaternes »interne anliggender«, og som i sin nye politikramme først og fremmest vil udvikle et mere fleksibelt alternativ til den egentlige »traktatbrudsprocedure« for at kunne skride ind på et tidligere tidspunkt. I den forbindelse kan princippet om flerniveaustyring, som efterhånden er almindelig anerkendt, være en nyttig tilgang. Kommissionens meddelelse åbner perspektivet for en sådan proaktiv tilgang, ikke mindst i henvisningen til Venedigkommissionen. Hvis denne tilgang skal være effektiv, må den nødvendigvis inddrage de forskellige myndighedsniveauer og civilsamfundet i de berørte stater.

18. De lokale og regionale myndigheder skal som de europæiske og nationale myndigheders nøglepartnere og i samarbejde med civilsamfundet ikke kun beskytte den moderne retsstat, men også aktivt og politisk give den form ved at forelægge egne politiske initiativer. Dette er en kerneopgave for alle forvaltningsniveauer. Aktører, der systematisk unddrager sig denne opgave, overtræder charteret om grundlæggende rettigheder og placerer sig uden for den europæiske udvikling.

19. De lokale og regionale myndigheder spiller en vigtig rolle for sikringen af de grundlæggende rettigheder og for en mere effektiv gennemførelse heraf. Denne rolle bør anerkendes, men altid under overholdelse af sædvaner og det pågældende lands forfatning.

20. Disse myndigheder bør kunne henvende sig direkte til Kommissionen, når de konstaterer, at retsstatsprincippet er truet. Kommissionen bør oprette passende strukturer til denne opgave.

21. Det er ikke kun Kommissionens opgave at beskytte de grundlæggende rettigheder. Europa-Parlamentet bør også bidrage aktivt hertil. Det er i forbindelse med alvorlige trusler mod retsstatsprincippet nødvendigt at skabe den nødvendige parlamentariske offentlighed på EU-plan under medvirken af de regionale og lokale myndigheder, der skal bidrage til at undersøge situationen.

22. Men også på det regionale og endog på det lokale plan kan der foretages en skelnen mellem den vertikale og horisontale dimension. Sidstnævnte har at gøre med samspillet mellem offentlige og private initiativer, f.eks. på området socioøkonomisk udvikling og inden for uddannelse, sundhed og pleje.

23. De lokale og regionale myndigheder — især myndigheder med lovgivningsbeføjelser — er direkte ansvarlige for udformningen af en række grundlæggende rettigheder og har udstukket generelle politiske retningslinjer herfor. Helt konkret gælder dette også specifikke borgerrettigheder, hvor der er tale om sikring af ytringsfriheden og forenings- og handlingsfriheden, deltagelse i frie og retfærdige valg og mere generelt bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling inden for deres lokale eller regionale samfund. I den forbindelse er de lokale og regionale myndigheder ikke blot formidlere af information om åbenbare krænkelse af de grundlæggende rettigheder, men bør også selv udarbejde konkrete retningslinjer for gennemførelse af rettighederne.

24. EU's klassiske tilgang tager udgangspunkt i, at vores regioner, byer og kommuner er befolket af EU-borgere, og indsatsen mod forskelsbehandling er derfor rettet mod borgere fra andre medlemsstater og disses rettigheder, men den sociologiske virkelighed er meget mere kompleks, især i storbyerne. Integration i samfundet kan kun opnås via forskellige former for repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati som en platform for sameksistens, hvor der også værnes om den lokale historiske og kulturelle arv. Hvis alle indbyggere skal inddrages, må man udvide definitionen af »borgerskab« (jf. Europarådets »White Paper on Intercultural Dialogue« (2008): »Borgerskab i ordets bredeste betydning er en ret og tilmed en pligt til sammen med andre at deltage i det kulturelle, sociale og økonomiske liv og i samfundets offentlige anliggender«). Professor Antonio Papisca udtaler sig i samme ånd om »Nova Civitas«.

25. Det forslag til en strategisk EU-ramme for grundlæggende rettigheder, som er fremsat af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA), udgør en ramme for konkretisering af ovennævnte kobling mellem den horisontale og vertikale dimension med henblik på at opnå aktiv deltagelse, samarbejde og samordning. I den henseende bør agenturet for grundlæggende rettigheder også sættes i stand til at kontrollere opretholdelsen af retsstatsprincippet og overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EU-medlemsstaterne og eventuelt slå alarm.

26. Det er FRA's og Europarådets opgave at yde konstant faglig støtte, især til de regionale og lokale myndigheder.

27. Beskyttelse af de grundlæggende rettigheder bør tage udgangspunkt i princippet om flerniveaustyring.

**Yderligere konkrete forslag**

28. Regionale og/eller lokale myndigheder bør ansøres til at:

- integrere de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet i samfundsorganisationers aktiviteter og beskytte dem;
- tage betydningen heraf op i den offentlige debat og skærpe bevidstheden herom;
- styrke alle aktørers kapacitetsopbygning gennem uddannelse og støtte;
- oprette informationskontorer, som borgerne har direkte adgang til;
- indføre et varselssystem med eventuel deltagelse af en regional eller lokal ombudsmand;
- formidle oplysninger til andre myndigheder på grundlag af denne overvågning;
- følge op på eksperimentet »intelligente byer«.

29. Det Europæiske Regionsudvalg kunne undersøge, om følgende forslag ville bidrage til beskyttelsen af retsstatsprincippet i Den Europæiske Union:

- oprettelse af en taskforce, der skal udarbejde en åben koordinationsmetode;
- oprettelse af et rapporteringskontor vedrørende retsstatsprincippet for lokale og regionale myndigheder;
- overvejelse af en generel europæisk bevidstgørelseskampagne for lokale og regionale myndigheders rolle i forbindelse med beskyttelse af retsstatsprincippet;
- afholdelse af en konference om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder gennem flerniveaustyring og om fremme af charterets gennemførelse med henblik på at udarbejde en konvention mellem lokale og regionale myndigheder om flerniveaustyring;
- skabelse af en trepartsaftale med Europarådet og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) på grundlag af sidstnævntes forslag til en strategisk EU-ramme for grundlæggende rettigheder.

Bruxelles, den 12. februar 2015

Markku MARKKULA

*Formand for  
Det Europæiske Regionsudvalg*

---