

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών — Ο ρόλος των αυτοδιοικητικών αρχών στην πολυεπίπεδη προστασία του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

(2015/C 140/07)

Εισηγητής:	Ο κ. Luc Van den Brande (BE/EPP), Πρόεδρος του Γραφείου Συνδέσμου Φλάνδρας-ΕΕ
Έγγραφο αναφοράς:	Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου COM(2014)158 final

I. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Οι αρχές του κράτους δικαίου, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

1. φρονεί ότι η δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου είναι οι τρεις θεμελιώδεις πυλώνες στους οποίους πρέπει να στηρίζεται κάθε έννομη τάξη, ανεξάρτητα από τον τύπο και τη μορφή της. Η δημοκρατία αποτελεί «συλλογικό δικαίωμα», τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι αναπαλλοτρίωτα ατομικά δικαιώματα που πρέπει να διασφαλίζονται σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν το ισχύον δημοκρατικό σύστημα δεν είναι πλήρες ή τέλειο. Οι αρχές του κράτους δικαίου και οι συνακόλουθες πρακτικές έχουν ουσιώδη σημασία για την υλοποίηση της δημοκρατίας και την κατοχύρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Γι αυτό και επικροτεί ρητώς την πρόταση της Επιτροπής για τη θέσπιση ενός πλαισίου προστασίας του κράτους δικαίου στην ΕΕ, προστασίας η οποία έχει θεμελιώδη σημασία για την καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών και των πολιτών της ΕΕ και, ως εκ τούτου, είναι απαραίτητη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η θέσπιση ενός τέτοιου ενιαίου πλαισίου ωφελεί όχι μόνο τις εθνικές αλλά και τις αυτοδιοικητικές αρχές, επειδή είναι αυτές που στην πράξη φέρουν μεγάλο μέρος της ευθύνης για την υλοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

2. Ως θεμελιώδη δικαιώματα, τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι συνδεδεμένα με τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, προέχουν κάθε είδους θεσμικής δομής και συνεπώς έχουν προτεραιότητα έναντι των δομών αυτών.

3. Παρότι δεν υπάρχει ενιαίος ορισμός της έννοιας του κράτους δικαίου, υπάρχει μια ευρωπαϊκή νομική παράδοση όσον αφορά αυτήν την κεντρικής σημασίας έννοια, που βασίζεται στις ακόλουθες τρεις αρχές: (1) οι νομικές υποχρεώσεις όλων των πολιτών και η εφαρμογή τους θα πρέπει να υποστηρίζονται από τον νόμο και δεν μπορεί να εξαρτώνται από αυθαίρετες ή μονόπλευρες αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας, ανεξάρτητα από τη διακριτική εξουσία που της έχει εκχωρηθεί, (2) οι διαφορές μεταξύ πολιτών και εκτελεστικής εξουσίας, πρέπει να ρυθμίζονται δυνάμει της πάγιας νομοθεσίας από μια αμερόληπτη και ανεξάρτητη δικαιοσύνη, (3) τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών (ελευθερία του ατόμου, ελευθερία έκφρασης, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, κλπ.) πρέπει να ορίζονται σαφώς και να γίνονται σεβαστά, καθώς και να θεμελιώνονται σε μια σαφή νομική πράξη χωρίς να εξαρτώνται από μία ασαφή συνταγματική έννοια, διακήρυξη ή εγγύηση ή από αυθαίρετες ερμηνείες. Οι αρχές αυτές έχουν διττή εμβέλεια: Οι κυβερνήσεις οφείλουν αφενός να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με σαφείς, δημοσιευμένους νόμους και κανόνες, που στηρίζονται σε βάσιμες νομικές αρχές και εφαρμόζονται με δίκαιο και ανοιχτό τρόπο, και αφετέρου να συμμορφώνονται με το Σύνταγμα και τους νόμους στους οποίους υπόκεινται.

4. Η σημαντική αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5, παράγραφος 3 της ΣΕΕ) πρέπει να χρησιμεύει τόσο ως βάση, όσο και ως κατευθυντήρια γραμμή για την υλοποίηση της πολυεπίπεδης προσέγγισης κατά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

5. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστούν το πιο προηγμένο πλαίσιο σε αυτόν τον τομέα και, από την υιοθέτησή τους, δεσμευτική βάση της ίδιας της Ένωσης, των κρατών μελών και όλων των διοικητικών επιπέδων επί των οποίων πρέπει να βασίζονται οι αρχές του κράτους δικαίου και η εφαρμογή τους.

6. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως αναπτύχθηκε στην ΕΕ αλλά και ευρύτερα στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχει εμπνευστεί από την αναγκαία μετάβαση της «διακυβέρνησης» στην ΕΕ από μια κατιούσα προσέγγιση σε ένα πιο ολοκληρωμένο μοντέλο. Σε αυτό το πλαίσιο, η προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή και η προσέγγιση από την κορυφή προς τη βάση αλληλοσυμπληρώνονται και δίνεται υπόσταση στις δύο διαστάσεις της επικουρικότητας: την «κάθετη», με την ενίσχυση της συμμετοχής, της συνυπευθυνότητας και της συνεργασίας των αιρετών εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης, και την «οριζόντια» διάσταση, με την ανάθεση συνυπευθυνότητας σε άλλους φορείς της κοινωνίας (κοινωνικοοικονομικούς, εκπαιδευτικούς, υγειονομικούς, πολιτιστικούς) οι οποίοι την αποδέχονται, και αυτό σε όλους τους τομείς πολιτικής. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει διακυβέρνηση από κοινού με πολλούς παράγοντες και σε πολλά επίπεδα. Η καθημερινή πολιτική των αυτοδιοικητικών αρχών υπόκειται στις ενέργειες και τις επιρροές που ασκούνται επί των εθνικών και των ευρωπαϊκών αρχών, οι οποίες καθορίζουν τα περιθώρια δράσης σε πολλούς τομείς σε ολόκληρη την ήπειρο και, σε τελευταία ανάλυση, σε ολόκληρο τον κόσμο. Εντός της ΕΕ, το κράτος δικαίου αφορά επίσης πολλά επίπεδα, γι αυτό και πρέπει να προστατευτεί σε σχέση με την αλληλεπίδραση μεταξύ αυτών των επιπέδων. Μια πολιτική ίσων ευκαιριών και, τελικά, κοινωνικής ένταξης λαμβάνει υπόψη τις πρακτικές πραγματικότητες της παγκοσμιοποίησης και τις συνέπειες αυτών στις ευκαιρίες απασχόλησης και την πρόσβαση στις παροχές του κράτους πρόνοιας. Αν και κάθε εθνικό σύστημα έχει δικό του ιστορικό υπόβαθρο και πρότυπα, τείνουμε προς την καθιέρωση διακρατικών απαιτήσεων ποιότητας. Στο τέλος, θα δημιουργηθεί ένας ευρωπαϊκός χώρος θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών, που θα στηρίζεται σε πολυεπίπεδες και οριζόντιες διασυνδέσεις.

7. εκτιμά πως η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επιτρέπει την αντιμετώπιση ενδεχόμενων απειλών κατά του κράτους δικαίου σε μια συγκεκριμένη κατάσταση και μπορεί να αποτελέσει απάντηση σε ορισμένες ελλείψεις όπως η έλλειψη πληροφοριών, ικανότητας, χρηματοδότησης, διοικητικών δυνατοτήτων και πολιτικού αντικτύπου, με τη συμμετοχή των αυτοδιοικητικών αρχών στην παρακολούθηση και την εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου στην ΕΕ. Συγχρόνως οδηγεί σε μία πιο συμμετοχική δημοκρατία, στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, και θέτει στο επίκεντρο τον πολίτη. Η προστασία του κράτους δικαίου συμβάλλει, συνεπώς, στην αύξηση της εγγύτητας της ΕΕ με τους πολίτες της. Όλα αυτά συμβάλλουν στη επίτευξη του στόχου που έχει τεθεί στη Λευκή Βίβλο της ΕτΠ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στη «συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

8. Με αφετηρία τη Λευκή Βίβλο του 2009 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η έννοια αυτή καθίσταται όλο και πιο συγκεκριμένη, όπως προκύπτει από τη γνωμοδότηση που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών το 2012 για την παρακολούθηση της συνέχειας, από τα σχετικά εργαστήρια που διοργανώθηκαν, από τον πίνακα επιδόσεων και πρόσφατα από τον Χάρτη Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Εκτός από το γεγονός ότι η προσέγγιση αυτή διεισδύει όλο και περισσότερο σε διάφορους τομείς πολιτικής και εφαρμόζεται μάλιστα από διάφορους εταίρους, ένα πρώτο αποτέλεσμα συνιστούν ο γενικός κανονισμός και ο συνακόλουθος κώδικας δεοντολογίας σχετικά με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία Επενδύσεων.

9. Στην ανακοίνωσή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ρητώς ότι το κράτος δικαίου αποτελεί τη σπονδυλική στήλη κάθε σύγχρονης δημοκρατίας και είναι μία από τις θεμελιώδεις αρχές που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις όλων των κρατών μελών της ΕΕ και, ως εκ τούτου, συνιστά μία από τις κύριες αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση ως χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 2 της ΣΕΕ και προοίμιο της Συνθήκης και του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Το νέο πλαίσιο που προτείνεται αποσκοπεί στην αποτροπή μελλοντικών απειλών κατά του κράτους δικαίου, πριν από την έναρξη ισχύος και την κίνηση των διαδικασιών που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ, ενώ οι ισχύουσες διαδικασίες επί παραβάσει που προβλέπει το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ παραμένουν αμετάβλητες.

10. Το νέο πλαίσιο εισάγει επίσης και μία οριζόντια προσέγγιση που υπερβαίνει τα σύνορα των κρατών μελών όπου όμως το κοινό πλαίσιο αξιών της ΕΕ μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση με τις δράσεις κρατικών παραγόντων και οι ισχύουσες διαδικασίες επί παραβάσει να μην μπορούν να δώσουν πάντα λύση. Η ενίσχυση του κράτους δικαίου ως ουσιαστική κοινή αξία της ΕΕ είναι, συνεπώς, απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών αξιών, σημαντικό μέρος της οποίας αποτελεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

11. Το προτεινόμενο νέο πλαίσιο, η διαδικασία του οποίου διέρχεται τρία στάδια, πρέπει να καλύψει ένα κενό και να προσφέρει στους θεσμούς της ΕΕ τη δυνατότητα να αξιολογούν την κατάσταση του κράτους δικαίου και να αντιδρούν ενδεχομένως, όταν υπάρχει κίνδυνος οι δράσεις ενός κράτους μέλους να προκαλέσουν μια απειλή συστημικού χαρακτήρα για το κράτος δικαίου. Για τον σκοπό αυτό, ο νέος μηχανισμός προβλέπει τρία στάδια: 1) αντικειμενική και εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της κατάστασης στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, 2) συστάσεις για την ανάληψη άμεσων και συγκεκριμένων δράσεων με σκοπό την πρόληψη της δημιουργίας απειλών για το κράτος δικαίου», σε περίπτωση που δεν έχει εξευρεθεί στο μεταξύ ικανοποιητική λύση, και 3) παρακολούθηση των μέτρων που έλαβε το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ως απάντηση στη σύσταση που του απευθύνθηκε. Σε αυτήν την διαδικασία, η οποία βασίζεται στον διάλογο με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, ύψιστη σημασία έχει η όσο το δυνατό πιο έγκαιρη συμμετοχή των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών και περιφερειακών αρχών, καθώς και της κοινωνίας πολιτών.

Ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων: ένα ανανεωτικό και καινοτόμο πλαίσιο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την ΕΕ

12. Οι αυτοδιοικητικές αρχές είναι οι πρώτες που αντιμετωπίζουν άμεσα τις προκλήσεις και τα προβλήματα που μπορεί να έχουν άμεσες επιδράσεις στις διαδικασίες του κράτους δικαίου και, συνεπώς, στη δυνατότητα υλοποίησης συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων που προκύπτουν καθημερινά σε πολλούς τομείς όπως είναι π.χ. τα οικονομικά προβλήματα, η ανεργία, το περιβάλλον, η κλιματική αλλαγή. Η ιδιαίτερη σημασία των ΟΤΑ έγκειται επίσης στην εμπειρία που διαθέτουν και η οποία τους επιτρέπει να εντοπίζουν εγκαίρως ενδεχόμενες συστημικές απειλές κατά του κράτους δικαίου, αλλά και στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, που θα πρέπει πάντα να έχουμε κατά νου κατά την εφαρμογή μιας ευρωπαϊκής πολιτικής. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όπου η μετανάστευση και η κινητικότητα έχουν δημιουργήσει νέες διαπολιτισμικές σχέσεις και μια πλουραλιστική κοινωνία με διαφορετικές αξίες και θρησκείες, φαινόμενα που είναι περισσότερο αισθητά στις τοπικές κοινότητες. Αποτελέσματα όσον αφορά την προστασία του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορούν να επιτευχθούν μόνο με τη συμβολή όλων των βαθμίδων της διοίκησης, με συνεργασία και κατάλληλη διασύνδεση, βάσει των αρμοδιοτήτων και των ευθύνων που αυτές επωμίζονται και τον εκατέρωθεν συντονισμό τους. Σήμερα πλέον, έχει ωριμάσει η αντίληψη ότι σε πολλούς τομείς, για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων, απαιτείται μία πολιτική στηριζόμενη σε τεκμηριωμένα στοιχεία (evidence based) και σε μία τοποκεντρική προσέγγιση (place based). Αναμφίβολα, αυτό ισχύει και για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ενίσχυση αυτών των δικαιωμάτων επιδρά θετικά στην κοινωνική και στην οικονομική ανάπτυξη. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται πλησιέστερα στους πολίτες ενισχύουν την εμπιστοσύνη μεταξύ αυτών και προς την κοινωνία στην οποία διαβιούν.

13. Εντύπωση προκαλεί ο βαθμός στον οποίο η συζήτηση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ενίσχυση του κράτους δικαίου στην ΕΕ συντονίστηκε με το παράδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Επίσης, οι λειτουργικές αρχές που υποδεικνύονται στη γνωμοδότηση που εκπονήσαμε το 2012, ο πίνακας επιδόσεων και βεβαίως ο χάρτης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποτελούν σημαντικά μέσα προκειμένου η προσέγγιση αυτή να αποκτήσει πρακτική υπόσταση.

14. Οι θεμελιώδεις αξίες που υποστηρίζει η Ευρώπη (δηλαδή όχι μόνο η ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης, αλλά και οι σημαντικές εθνικές παραδόσεις) δεν αφορούν μόνο τη δημοκρατική έννομη τάξη, αλλά και τις πολιτικές που εφαρμόζονται για να μπορέσει να δοθεί πραγματική υπόσταση στις αξίες αυτές. Λογική απόρροια αυτής της προοπτικής θα ήταν να τεθεί η θέση των αυτοδιοικητικών αρχών υπό εντελώς διαφορετικό πρίσμα. Οι αρχές αυτές όχι μόνον είναι οι φορείς που εφαρμόζουν την εθνική (και την ευρωπαϊκή) νομοθεσία και τις αντίστοιχες πολιτικές (κατιούσα προσέγγιση), αλλά και ισότιμοι παράγοντες που φέρουν την πολιτική ευθύνη για τη διαμόρφωση, εντός συγκεκριμένων πλαισίων, ολοκληρωμένης πολιτικής προσαρμοσμένης στην τοπική κατάσταση. Δεν πρόκειται σε αυτήν την περίπτωση μόνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, αλλά και για τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα (εκπαίδευση, εργασία, υγεία, πρόνοια, στέγαση).

15. Οι αυτοδιοικητικές αρχές αντιμετωπίζουν πρώτες τα προβλήματα που σχετίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις εθνικές πολιτικές. Αντιμετωπίζουν άτομα, ομάδες ή «κατηγορίες» που δίγονται πρώτες από τις παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου ή τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σε αυτήν την περίπτωση θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατοχύρωση των οικογενικών θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των κατοίκων, πέρα από τα δικαιώματα και τα ευεργετήματα που ισχύουν ειδικά για τους πολίτες της ΕΕ.

16. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η ισότητα ευκαιριών στην πλήρη απασχόληση και την κοινωνική χειραφέτηση, θα πρέπει να προωθούνται συστηματικά με κατάλληλα υποστηρικτικά μέτρα. Από αυτή την άποψη, οι αυτοδιοικητικές αρχές, μαζί με τους εθνικούς και τους ευρωπαϊκούς φορείς διακυβέρνησης και την κοινωνία πολιτών, συνιστούν ισότιμους εταίρους σε μια στρατηγική προσπάθεια για την υλοποίηση ενός κοινωνικού κράτους δικαίου.

17. Η δικαιολογημένη ανησυχία για ενδεχόμενη παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να μετεξελιχθεί σε συστηματική πολιτική βούληση για την υλοποίηση του κράτους δικαίου με θετικούς όρους στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της. Συνεπώς, χρειάζεται μεταστροφή από μια αποκλειστικά προστατευτική προσέγγιση των κανόνων του κράτους δικαίου προς μια δυναμική προσέγγιση στην οποία τα θεμελιώδη δικαιώματα θα προσλαμβάνονται και κοινωνική υπόσταση με την εφαρμογή πολιτικών μέτρων. Η πτυχή αυτή δεν αναπτύσσεται επαρκώς από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία τηρεί (υπερβολικά) επιφυλακτική στάση σε ό,τι αφορά τις «εσωτερικές υποθέσεις» των κρατών μελών και επιθυμεί να αναπτύξει με το νέο πολιτικό πλαίσιο κυρίως μια ευέλικτη εναλλακτική πρόταση για μία πραγματική «διαδικασία επί παραβάσει», προκειμένου να είναι σε θέση να επεμβαίνει εγκαίρως. Σε σχέση με αυτό, η ολοένα και ευρύτερα αποδεκτή ιδέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μπορεί να αποτελέσει μια χρήσιμη προσέγγιση. Η ανακοίνωση της Επιτροπής ανοίγει προοπτικές για μια προορατική προσέγγιση (μεταξύ άλλων με την παραπομπή της στην Επιτροπή της Βενετίας), στην οποία πρέπει, όμως, να συμμετέχουν τα διάφορα επίπεδα διοίκησης και οι εκπρόσωποι της κοινωνίας πολιτών του ενδιαφερόμενου κράτους, ούτως ώστε να αποβεί αποτελεσματική.

18. Οι αυτοδιοικητικές αρχές είναι οι βασικοί εταίροι της ΕΕ και των εθνικών κυβερνήσεων στην κοινή προσπάθεια με την κοινωνία πολιτών για την προστασία του σύγχρονου κράτους δικαίου, αλλά και για την ενεργητική και ουσιαστική του διαμόρφωση με την ανάληψη ίδιων πολιτικών πρωτοβουλιών. Αυτή είναι η πρωταρχική αποστολή κάθε επιπέδου διακυβέρνησης. Οι παράγοντες που αποφεύγουν συστηματικά την αποστολή αυτή, παραβιάζουν τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τοποθετούνται εκτός του κυρίαρχου ρεύματος στην Ευρώπη.

19. Θα πρέπει να αναγνωριστεί ο σημαντικός ρόλος των ΟΤΑ όσον αφορά τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την ουσιαστικότερη υλοποίησή τους, πάντα όμως τηρώντας τα έθιμα ή το οικείο Σύνταγμα.

20. Οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να απευθύνονται άμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όταν διαπιστώνουν ότι ενδέχεται να απειληθεί το κράτος δικαίου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να δημιουργήσει προς τούτο τις κατάλληλες διαρθρώσεις.

21. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν υπάγεται μόνον στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οφείλει επίσης να συμβάλει ενεργά σε αυτό. Σε περίπτωση που κινδυνεύει το κράτος δικαίου, είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα κοινοβουλευτικό βήμα σε επίπεδο ΕΕ, με τη συμμετοχή των ΟΤΑ, που θα συμβάλλει στην εξέταση της κατάστασης.

22. Ωστόσο, μπορεί εξίσου να διακριθεί μία κάθετη και οριζόντια διάσταση και σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Αυτό παραπέμπει στην αλληλεπίδραση δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών, π.χ. στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη και εκπαίδευση, την υγεία και τη μέριμνα.

23. Οι αυτοδιοικητικές αρχές — ειδικά όσες διαθέτουν νομοθετική εξουσία — φέρουν άμεση ευθύνη για την διαμόρφωση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων και έχουν ορίσει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τον σκοπό αυτό. Αυτό ισχύει συγκεκριμένα για ειδικά πολιτικά δικαιώματα, που αφορούν τη διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης, της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι και της ελευθερίας δράσης, τη συμμετοχή σε ελεύθερες και δίκαιες εκλογές, και γενικότερα την αντιμετώπιση κάθε μορφής διακρίσεων εντός της τοπικής ή περιφερειακής τους κοινότητας. Κατ' αυτήν την έννοια, οι αυτοδιοικητικές αρχές δεν είναι απλά ένας αγωγός για την καταγγελία πράξεων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά θα πρέπει να χαράξουν και να εφαρμόσουν και οι ίδιες συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για την υλοποίηση των δικαιωμάτων αυτών.

24. Η κλασική συζήτηση στην ΕΕ βασίζεται στην υπόθεση ότι οι περιφέρειες και οι πόλεις μας κατοικούνται από πολίτες της ΕΕ και συνεπώς, η προσέγγιση της μη-διάκρισης εστιάζεται συχνά στα δικαιώματα των πολιτών των άλλων κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, η κοινωνική πραγματικότητα, ειδικά στις μεγάλες πόλεις, είναι προφανώς πολύ πιο σύνθετη. Η κοινωνική ενσωμάτωση μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω ενός δημοκρατικού συστήματος που εξασφαλίζει την εκπροσώπηση και τη συμμετοχή ως βάση συνύπαρξης, και διαφυλάσσει τον ιστορικό και πολιτιστικό χαρακτήρα μιας περιοχής. Για να συμμετέχουν όλοι οι κάτοικοι, πρέπει να διευρυνθεί ο ορισμός της «ιδιότητας του πολίτη» (πρβλ. Συμβούλιο της Ευρώπης «Λευκή Βίβλος για τον Διαπολιτισμικό Διάλογο» (2008): «Η ιδιότητα του πολίτη, υπό την ευρύτερη έννοια του όρου, αποτελεί δικαίωμα και μάλιστα ευθύνη συμμετοχής, μαζί με άλλους, στην πολιτιστική, κοινωνική και οικονομική ζωή και στις δημόσιες υποθέσεις της κοινότητας». Την ίδια άποψη εκφράζει και ο καθηγητής A. Parisca με τη «Nova Civitas».

25. Το «Στρατηγικό Πλαίσιο της ΕΕ για τα θεμελιώδη δικαιώματα» που προτείνει ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) προσφέρει το πλαίσιο για την υλοποίηση του προαναφερθέντα συνδυασμού της κάθετης και της οριζόντιας διάστασης, που θα οδηγήσει σε ενεργό συμμετοχή, συνεργασία και συντονισμό. Με αυτή την έννοια, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θα πρέπει επίσης να είναι σε θέση να εξετάζει την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη της ΕΕ και, εάν είναι αναγκαίο, να κρούει τον κώδωνα του κινδύνου.

26. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και το Συμβούλιο της Ευρώπης οφείλουν να προσφέρουν αδιάλειπτα την εμπειρογνομοσύνη τους και προς τους ΟΤΑ.

27. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να έχει ρητά ως αφετηρία την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Άλλες συγκεκριμένες προτάσεις

28. Οι περιφερειακές/τοπικές αρχές θα μπορούσαν να ενθαρρυνθούν να στα εξής:
- Να ενσωματώσουν και να προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις επιταγές του κράτους δικαίου στις δραστηριότητες των κοινωνικών οργανισμών.
 - Να προβάλλουν τη σημασία αυτών στον δημόσιο διάλογο και να ενισχύσουν την αντίστοιχη επίγνωση.
 - Να ενισχύσουν την ανάπτυξη ικανότητας σε όλους τους τομείς με την παροχή εκπαίδευσης και στήριξης.
 - Να ιδρύσουν κέντρα πληροφόρησης στα οποία οι πολίτες θα έχουν ελεύθερη πρόσβαση.
 - Να δημιουργήσουν ένα σύστημα προειδοποίησης, ενδεχομένως με τη συνεργασία του περιφερειακού/τοπικού συνηγόρου του πολίτη.
 - Με βάση την εν λόγω παρακολούθηση, να διοχετεύουν πληροφορίες σε άλλες διοικητικές αρχές.
 - Να συνεχίσουν το πείραμα «έξυπνες πόλεις».
29. Η Επιτροπή των Περιφερειών θα μπορούσε να εξετάσει κατά πόσον οι παρακάτω προτάσεις θα συνέβαλαν στην προστασία του κράτους δικαίου στην ΕΕ:
- Σύσταση ειδικής ομάδας που θα αναλάβει να επεξεργαστεί μια μέθοδο ανοικτού συντονισμού.
 - Δημιουργία γραφείου αναφοράς για τις αυτοδιοικητικές αρχές.
 - Ενδεχόμενη ανάληψη πανευρωπαϊκής εκστρατείας ευαισθητοποίησης για τον ρόλο των ΟΤΑ στην προστασία του κράτους δικαίου.
 - Διοργάνωση διάσκεψης για τον ρόλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και προαγωγή της υλοποίησης του ομώνυμου χάρτη με στόχο την κατάρτιση Συμφώνου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μεταξύ των ΟΤΑ.
 - Σύναψη τριμερούς συμμαχίας με το Κογκρέσο του Συμβουλίου της Ευρώπης και τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, με βάση το προτεινόμενο «Στρατηγικό Πλαίσιο της ΕΕ για τα θεμελιώδη δικαιώματα».

Βρυξέλλες, 12 Φεβρουαρίου 2015

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών
Markku MARKKULA