

Europos regionų komiteto nuomonė – Vietos ir regionų valdžios institucijų vaidmuo užtikrinant ES daugiapakopę teisinės valstybės ir pagrindinių teisių apsaugą

(2015/C 140/07)

Pranešėjas:	Luc Van den Brande (BE/PPE), Europos ir Flandrijos ryšių palaikymo įstaigos pirmininkas
Pamatinis dokumentas:	Nauja ES priemonė teisei valstybei stiprinti COM(2014) 158 final

1. POLITINĖS REKOMENDACIJOS

EUROPOS REGIONŲ KOMITETAS

Teisinės valstybės principai, daugiapakopis valdymas ir Europos Komisijos komunikatas

1. laikosi nuomonės, kad demokratija, žmogaus teisės ir teisinė valstybė yra trys pagrindiniai ramsčiai, kurie turi būti visų teisinių sistemų nepriklausomai nuo jų pobūdžio ir formos pagrindas. Demokratija – kolektyvinė teisė. Žmogaus teisės yra neatimamos individualios teisės, kurios turi būti užtikrinamos bet kokiomis sąlygomis, netgi jei galiojanti demokratija nevisiškai įtvirtinta arba nevisiškai tobula. Teisinę valstybę apibrėžiantys principai yra labai svarbūs įtvirtinant demokratiją ir žmogaus teises. Todėl Komitetas palankiai vertina Komisijos pasiūlymą ES sukurti sistemą, skirtą apsaugoti teisinę valstybę, kuri, kaip valstybių narių tarpusavio, jų ir ES piliečių pasitikėjimo pagrindas, yra labai svarbi siekiant Europos integracijos. Tokia nauja bendra priemonė yra naudinga ne tik valstybėms narėms, bet ir vietos bei regionų valdžios institucijoms, nes iš esmės joms tenka didžiausia atsakomybė už pagrindinių teisių ir laisvių įgyvendinimą;

2. nurodo, kad žmogaus teisės, kaip su pagarba žmogaus orumui susijusios pagrindinės teisės, yra bet kokios institucinės priemonės pagrindas ir iš esmės yra už ją viršesnės;

3. pažymi, kad nėra vienos teisinės valstybės apibrėžties, tačiau yra susiformavusi su šia labai svarbia apibrėžtimi siejama Europos teisinė tradicija, kuri grindžiama trimis principais: 1) visų piliečių teisinės prievolės ir jų vykdymas turi būti grindžiami įstatymais ir negali priklausyti nuo kokios nors įstatymų vykdomosios valdžios savavališkų ir vienašališkų ar savo nuožiūra vykdomų veiksmų; 2) piliečių ir vykdomosios valdžios ginčus turi spręsti nešališki ir nepriklausomi teismai laikydamiis įprastuose teisės aktuose numatyto tvarkos; 3) pagrindinės piliečių teisės (privatumas, nuomonės laisvė, asociacijų laisvė ir t. t.) turi būti gerbiamos, aiškiai apibrėžtos ir grindžiamos aiškiais pagrindiniais teisės aktais ir negali priklausyti nuo neaiškių konstitucinių sąvokų, teiginių, garantijų arba savavališko aiškinimo. Šių principų taikymo aprėptis yra dvejopa: pirma, vyriausybėms turi būti sudaryta galimybė vykdyti savo įsipareigojimus laikantis aiškiai išdėstytų ir viešai paskelbtų įstatymų ir taisyklių, grindžiamų aiškiais ir tinkamai įgyvendinamais teisės principais laikantis atviro požiūrio ir, antra, šios vyriausybės turi laikytis Konstitucijos ir joms taikomų įstatymų;

4. mano, kad pagal daugiapakopio valdymo principą užtikrinant pagrindines teises turi būti vadovujamasi svarbiu subsidiarumo principu ir į jį atsižvelgiama (Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnio 3 dalis);

5. nurodo, kad Europos žmogaus teisių konvencija ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, šioje srityje sudarančios pažangiausių pagrindą, nuo pat jų priėmimo yra privalomojo pobūdžio pačiai Sąjungai, visoms valstybėms narėms ir visiems valdymo lygmenims ir jomis turi būti grindžiami teisinės valstybės principai ir jų laikymasis;

6. pažymi, kad daugiapakopio valdymo principas – koks apibrėžtas ne tik ES, bet plačiau ir Europos Tarybos lygmeniu – grindžiamas būtinais pokyčiais, kurie valdymo srityje ES jau įvyko ir toliau tęsiasi, taip pat siekiu iš modelio „iš viršaus į apačią“ pereiti prie įtrauktesnio modelio, pagal kurį derinami principai „iš apačios į viršų“ ir „iš viršaus į apačią“. Šiuo modeliu turi būti įtvirtinti du subsidiarumo aspektai: „vertikalusis“, kurio tikslas – vietos ir regionų išrinktųjų atstovų dalyvavimas, bendra atsakomybė ir partnerystė, ir „horizontalusis“, leidžiantis visose politikos srityse suteikti ir prisimti bendrą atsakomybę (socialinės ir ekonominės, švietimo, sveikatos ir kultūros sričių) suinteresuotiesiems visuomenės dalyviams. Daugiapakopiame valdyme dalyvauja daug suinteresuotųjų subjektų ir valdymo lygmenų. Be to kiekvieną dieną regionų ir vietos valdžios institucijų vykdomoje politikoje pastebimi nacionalinio ir Europos lygmens veiksmai ir įtaka, kurie daugelyje sričių lemia galimus veiksmus visame žemyne, taigi kartu ir visame pasaulyje. Europos Sąjungos sąraangoje teisinė valstybė apima taip pat daugelį lygmenų, todėl ir turi būti saugoma šiems lygmenims sąveikaujant. Lygių galimybių politikoje, ir, apskritai, užtikrinant socialinę integraciją, turi būti atsižvelgiama į konkrečias globalizacijos realijas ir su ja susijusius iššūkius užimtumo galimybių ir galimybių naudotis gerovės valstybės teikiamais privalumais srityje. Kiekviena nacionalinė sistema turi savo priešistorę ir savo modelius, tačiau mes siekiame nustatyti transnacionalinius kokybės standartus. Galiausiai bus sukurta pagrindinių teisių, įskaitant socialines teises, Europos erdvė, grindžiama daugiapakopių valdymu ir horizontaliosiomis sąsajomis;

7. yra įsitikinęs, kad daugiapakopio valdymo modelis suteikia galimybę reaguoti į galimą grėsmę teisei valstybei konkrečioje situacijoje ir yra atsvara tam tikroms problemoms, susijusioms su informacijos, gebėjimų, finansinių priemonių, administracinių galimybių ir politinio poveikio trūkumu, nes šis modelis įtraukia vietos ir regionų valdžios institucijas į teisinės valstybės principų priežiūrą ir įgyvendinimą ES. Šis modelis padeda siekti labiau dalyvaujamojo pobūdžio demokratijos, užtikrinti didesnę skaidrumą ir atsakomybę. Pagal jį didesnis dėmesys skiriamas piliečiui, todėl teisinės valstybės apsauga yra būdas piliečius priartinti prie Europos ir atvirkščiai. Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo Komitetas daugiapakopį valdymą apibrėžia „kaip Sąjungos, valstybių narių ir vietos bei regionų valdžios institucijų suderintus ir partneryste pagrįstus veiksmus, kuriais siekiama kurti ir įgyvendinti įvairių sričių Europos Sąjungos politiką.“;

8. atkreipia dėmesį, kad nuo 2009 m. baltosios knygos dėl daugiapakopio valdymo paskelbimo ši sąvoka palaipsniui įgavo konkrečią formą; tai patvirtina 2012 m. Europos regionų komiteto priimta tęstinė nuomonė, surengti praktiniai seminarai, rezultatų suvestinė, taip pat visai neseniai paskelbta daugiapakopio valdymo chartija. Ši sąvoka vis daugiau įsitvirtina įvairiose strateginėse srityse ir ją netgi taiko įvairūs partneriai: vienas pirmųjų pasiekimų – jos taikymas bendrajame Europos struktūrinių ir investicinių fondų reglamente ir vėliau jį pakeitusiame elgesio kodekse;

9. pažymi, kad savo komunikate Europos Komisija aiškiai pabrėžia, kad teisinė valstybė yra bet kokios šiuolaikinės demokratijos stuburas ir kad tai yra vienas iš pamatinių principų, kylančių iš visų ES valstybių narių bendrų konstitucinių tradicijų, o todėl – ir viena iš pagrindinių vertybių, kuriomis grindžiama Sąjunga kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė (ES sutarties 2 straipsnis ir sutarties preambulė, taip pat Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija). Nauja priemonė siekiama pašalinti ateityje teisei valstybei galinčias kilti grėsmes, kol dar netenkinamos ir neįsigaliojo ES sutarties 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų panaudojimo sąlygos, kartu ši priemonė nedaro jokio poveikio pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 258 straipsnį taikomoms dabartinėms pažeidimų nagrinėjimo procedūromis;

10. nurodo, kad taip naujomis teisinėmis priemonėmis įvedamas tarpvalstybinis horizontalusis požiūris, kai dėl valstybinių subjektų veiksmų kyla pavojus ES bendrai vertybių sistemai ir kai dabartinės pažeidimo nagrinėjimo procedūros negali padėti rasti sprendimo. Todėl būtina stiprinti teisinę valstybę, kaip esminę ES bendrą vertybę, norint pasiekti tikslą apsaugoti pagrindines vertybes, tarp kurių svarbiausia – pagrindinių teisių apsauga;

11. teigia, kad naujosios priemonės, kurios pristatomos kaip trijų etapų procesas, turėtų padėti užpildyti spragą ir suteikti galimybių ES institucijoms įvertinti teisinę valstybę ir, prireikus, reaguoti, kai valstybėje narėje iškyla pavojus, kad dėl jos veiksmų gali kilti sisteminė grėsmė teisei valstybei. Dėl šios priežasties naujasis mechanizmas numato tris žingsnius: 1) objektyvus ir kruopštus susijusios valstybės narės padėties įvertinimas, 2) rekomendacijos dėl skubių ir konkrečių veiksmų užkirsti kelią grėsmei, kuri kyla teisei valstybei, jei nepavyko rasti tinkamo problemos sprendimo, 3) priemonių, nurodytų atitinkamai valstybei narei skirtoje rekomendacijoje, taikymo stebėseną. Į šią procedūrą, kuri remiasi dialogu su suinteresuota valstybe nare, nepaprastai svarbu kiek galima anksčiau įtraukti skirtingus valdymo lygmenis, įskaitant vietos ir regionų lygmenis ir pilietinę visuomenę;

Pagrindinių teisių apsaugos stiprinimas. Naujas ir novatoriškas daugiapakopis valdymas. ES priemonė

12. pažymi, kad vietos ir regionų valdžios institucijos kasdien tiesiogiai susiduria su iššūkiais ir problemomis, kurios gali daryti tiesioginį poveikį teisinės valstybės procedūroms ir kartu galimybei įgyvendinti tam tikras pagrindines teises daugelyje sričių: ekonomikos, nedarbo, aplinkos, klimato kaitos (ir tai tik keletas iš jų). Ypač svarbus vietos ir regionų valdžios institucijų vaidmuo yra susijęs su jų patirtimi, leidžiančia joms ankstyvajame etape nustatyti galimą sisteminę grėsmę teisei valstybei, taip pat gebėjimai siekti rezultatų, todėl įgyvendinant Europos politiką būtina nuolat į tai atsižvelgti. Be to, gyvename globalizuotame pasaulyje, kuriame migracija ir judumas nulėmė naujus tarpkultūrinius santykius ir pliuralistinę visuomenę, kuriai būdingas įvairių vertybių ir religijų sambūvis, labiausiai juntamas vietos bendruomenėse. Rezultatų teisinės valstybės ir pagrindinių teisių apsaugos srityje galima pasiekti tik visiems politiniams lygmenims bendradarbiaujant ir susijungus į atitinkamus tinklus – kiekvienam iš jų atsižvelgiant į savo kompetenciją ir atsakomybę – įnešus savo indėlį ir užtikrinus šių įvairių indėlių koordinavimą. Šiuo metu vis dažiau pripažįstama, kad norint pasiekti geresnių rezultatų būtina laikytis „faktais grindžiamos“ ir „teritorinės“ strategijos. Tai, žinoma, pasakytina ir apie pagrindinių teisių apsaugą. Šių teisių stiprinimas daro teigiamą poveikį socialiniam ir ekonominiam vystymuisi. Kuo arčiau piliečių esančiame lygmenyje priimami sprendimai didina abipusį pasitikėjimą ir pasitikėjimą visuomene, kurioje jie gyvena;

13. pažymi, kad neįtikėtina, kaip vien tik per keletą pastarųjų metų ES nuostatos pagrindinių teisių ir teisinės valstybės stiprinimo klausimu rado atsaką daugiapakopio valdymo modelyje. Tačiau veiklos principai, išdėstyti mūsų 2012 m. tęstinėje nuomonėje, rezultatų suvestinėje ir, žinoma, Daugiapakopio valdymo Europoje chartijoje, taip pat yra labai svarbios priemonės įtvirtinant šią viziją praktikoje;

14. nurodo, kad pagrindinės Europos vertybės (ne tik ES ir Europos Tarybos skelbiamos vertybės, bet ir svarbiausios nacionalinės tradicijos) susijusios ne tik su demokratine teisine tvarka, bet ir su politika, kurios tikslas – sudaryti konkrečias galimybes šias vertybes įtvirtinti. Sudarius tokiai perspektyvai visapusiškas sąlygas, visiškai keičiasi vietos ir regionų valdžios institucijų pozicija. Jos tampa ne tik teisės aktus ir nacionalinę (ir Europos) politiką pagal požiūrį „iš viršaus į apačią“ įgyvendinančiomis institucijomis, bet ir visateisėmis dalyvėmis, prisiimančiomis politinę atsakomybę plėtoti integruotą politiką remiantis nustatyta sistema ir atsižvelgiant į vietos aplinkybes. Šiuo požiūriu turimos omenyje ne tik piliečių ir politinės teisės, bet ir ekonominės ir socialinės teisės (švietimo, užimtumo sveikatos, gerovės ir būsto srityje);

15. atkreipia dėmesį, kad vietos ir regionų valdžios institucijos pirmosios pradėjo spręsti skaudų nacionalinių pagrindinių teisių klausimą. Jos sprendžia žmonių, grupių arba „kategorijų“, kurios pirmiausia nukentčia, kai yra pažeidžiami teisinės valstybės principai arba apribojamos pagrindinės teisės, klausimus. Todėl svarbiausia – užtikrinti visiems gyventojams visuotines pagrindines teises nepriklausomai nuo ES piliečiams skirtų teisių ir veiksmų;

16. yra įsitikinęs, kad taikant tinkamas paramos priemones reikia nuolat skatinti pagrindines teises, pavyzdžiui, lyčių lygybę kokybiško užimtumo galimybių ir socialinių teisių užtikrinimo srityje. Šiuo požiūriu vietos ir regionų valdžios institucijos, bendradarbiaudamos su nacionalinio ir Europos lygmens valdžios institucijomis ir pilietine visuomene, yra strateginio judėjimo, kurio tikslas – sukurti socialinę teisinę valstybę, visateisės partnerės;

17. mano, kad nuogaštavimai dėl galimo pagrindinių teisių pažeidimo turi tapti nuolatine paskata politiniam siekiui Europos Sąjungoje ir jos valstybėse narėse kurti teisinę valstybę laikantis pozityvaus požiūrio. Būtent tai paskatino priimant politines priemones pereiti nuo teisinės valstybės koncepcijos, pagal kurią suteikiama tik teisinė apsauga, prie dinamiškos sąvokos, pagal kurią pagrindinės teisės turi apimti ir socialinį aspektą. Europos Komisija, kuri labai (pernelyg) atsargi dėl valstybių narių „vidaus reikalų“ nori, kad naujame veiksmų plane iš esmės būtų sukurta lankstesnė alternatyva realiai pažeidimo nagrinėjimo procedūrai, kad veiksmų būtų galima imtis ankstyvuojam etapu. Šiuo tikslu gali būti naudingas vis plačiau pripažįstamas daugiapakopio valdymo principas. Europos Komisijos komunikatu atveriamas kelias iniciatyviai perspektyvai, kuri bus įgyvendinama dalyvaujant Venecijos komisijai ir į kurios įgyvendinimą būtina turi būti įtraukti įvairūs valdžios lygmenys ir susijusios šalies pilietinė visuomenė, kad būtų galima užtikrinti jos poveikį;

18. mano, kad vietos ir regionų valdžios institucijos yra pagrindinės Europos ir nacionalinio lygmens institucijų partnerės, galinčios kartu su pilietine visuomene ne tik užtikrinti šiuolaikiškos teisinės valstybės apsaugą, bet ir aktyviai ir strategiškai tokią valstybę kurti ir pasiūlyti savo politines iniciatyvas. Tai yra svarbiausias visų valdymo lygmenų uždavinys. Tai daryti nuolat vengiantys dalyviai pažeidžia Pagrindinių teisių chartiją ir nedalyvauja Europos raideje;

19. pažymi, kad siekiant veiksmingesnio pagrindinių teisių įgyvendinimo, vietos ir regionų valdžios institucijoms turi būti leidžiama atlikti savo svarbų vaidmenį užtikrinant šias teises, tačiau visada laikantis joms taikomų teisės normų ir Konstitucijos;

20. nurodo, kad vietos ir regionų valdžios institucijoms turi būti sudaryta galimybė tiesiogiai kreiptis į Europos Komisiją, kai jos konstatuoja grėsmę teisei valstybei. Europos Komisija šiuo tikslu turėtų sukurti atitinkamas struktūras;

21. atkreipia dėmesį į tai, kad pagrindinių teisių apsauga – ne tik Komisijos rūpestis, ją užtikrinant turėtų aktyviai dalyvauti ir Europos Parlamentas. Tais atvejais, kai teisei valstybei kyla grėsmė, būtina ES lygmeniu užtikrinti atitinkamą parlamentinį skaidrumą dalyvaujant vietos ir regionų valdžios institucijoms, nes taip būtų lengviau įvertinti situaciją;

22. tačiau nurodo, kad vertikalųjį ir horizontalųjį aspektus galima atskirti ir regionų, ar netgi vietos lygmeniu. Horizontalusis aspektas susijęs su asmeninių ir visuomeninių iniciatyvų sąveika, pavyzdžiui, socialinio ir ekonominio vystymosi atveju, taip pat turint omenyje mokymo, sveikatos ir priežiūros priemones;

23. pažymi, kad vietos ir regionų valdžios institucijos – ir, ypač, tos, kurios turi įstatymų leidžiamąją galią – yra tiesiogiai atsakingos už tam tikrų pagrindinių teisių įgyvendinimą ir šiuo tikslu yra nustačiusios pagrindines gaires. Tai taip pat susiję su konkrečiomis pilietinėmis teisėmis, kuriomis siekiama užtikrinti saviraiškos, susirinkimų ir veiksmų laisvę, dalyvavimą laisvuose ir reguliariuose rinkimuose ir apskritai visomis diskriminacijos formomis jų vietos bendruomenėje. Šiuo požiūriu vietos ir regionų valdžios institucijos ne tik atlieka tarpininko vaidmenį esant akivaizdžiam pagrindinių teisių pažeidimui, bet ir turi apibrėžti konkrečias gaires šioje srityje ir prisidėti prie šių teisių užtikrinimo;

24. nurodo, kad tradicinis ES požiūris grindžiamas principu, kad mūsų regionuose, miestuose ir savivaldybėse gyvena ES piliečiai. Todėl nediskriminavimo politikoje dažnai pabrėžiamos piliečių iš kitų Sąjungos valstybių narių teisės, nors sociologinė realybė, visų pirma didžiuosiuose miestuose, yra kur kas sudėtingesnė. Socialinę integraciją galima pasiekti tik atstovaujamosios ir dalyvaujamosios demokratijos formomis kaip sambūvio pagrindą išsaugant teritorijos istorinius ir kultūros ypatumus. Todėl norint, kad būtų aprėpti visi gyventojai reikia išplėsti pilietybės apibrėžtį (žr. 2008 m. Europos Tarybos paskelbtą baltąją knygą dėl tarpkultūrinio dialogo: „Sąvoka pilietybė plačiau šio žodžio prasme įvardijama kaip teisė ir netgi atsakomybė kartu su kitais dalyvauti Sąjungos socialiniame, ekonominiame ir visuomeniniame gyvenime“). Profesorius Antonio Papisca kalba apie „Nova Civitas“;

25. mano, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros pasiūlyta Strateginė ES programa dėl pagrindinių teisių leidžia įtvirtinti pirmiau minėtą vertikaliojo ir horizontaliojo aspekto sąsają ir tokiu būdu užtikrinti aktyvų dalyvavimą, bendradarbiavimą ir koordinavimą. Todėl reikėtų užtikrinti, kad ir Pagrindinių teisių agentūra galėtų stebėti, kaip valstybėse narėse laikomasi teisinės valstybės principo ir užtikrinamos pagrindinės teisės, ir prireikus praneštų apie pavojų;

26. teigia, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros ir Europos Tarybos uždavinys – garantuoti, visų pirma vietos ir regionų valdžios institucijoms, patikimą pagalbą žiniomis;

27. nurodo, kad užtikrinant pagrindinių teisių apsaugą turi būti vienareikšmiškai vadovujamasi daugiapakopio valdymo principu;

Kiti konkretūs pasiūlymai

28. tiki, kad būtina skatinti vietos ir regionų valdžios institucijas:
- integruoti pagrindines teises ir teisinės valstybės principus į pilietinės visuomenės organizacijų veiklą ir juos ginti;
 - viešai aptarti šių klausimų svarbą ir didinti informuotumą šia tema;
 - stiprinti visų suinteresuotų subjektų gebėjimus suteikiant jiems mokymosi galimybes ir paramą;
 - įsteigti informacijos centrus, kad visuomenė turėtų tiesioginę galimybę gauti informaciją;
 - sukurti įspėjimo sistemą, prireikus bendradarbiaujant su regionų arba vietos lygmens tarpininku;
 - remiantis šia stebėseną perduoti informaciją kitoms valdžios institucijoms;
 - užtikrinti pažangiųjų miestų iniciatyvos stebėseną.
29. galėtų išnagrinėti, ar šie pasiūlymai padėtų užtikrinti teisinės valstybės apsaugą Europos Sąjungoje:
- įsteigti darbo grupę, kuriai būtų pavesta parengti atvirą koordinavimo metodą;
 - sukurti regionų valdžios institucijoms skirtą pranešimų centrą;
 - Europos lygmeniu numatyti surengti bendrą informavimo teisinės valstybės apsaugos klausimu didinimo kampaniją, skirtą regionų valdžios institucijoms;
 - surengti konferenciją, skirtą daugiapakopio valdymo vaidmeniui užtikrinant pagrindinių teisių apsaugą ir skatinti Chartijos įgyvendinimą siekiant sudaryti vietos ir regionų valdžios institucijų paktą dėl daugiapakopio valdymo;
 - sudaryti trišalį susitarimą su Europos Tarybos kongresu ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra remiantis pastarosios pasiūlyta Strategine ES programa dėl pagrindinių teisių.

2015 m. vasario 12 d., Briuselis

*Europos regionų komiteto
pirmininkas*

Markku MARKKULA
