

Mnenje Evropskega odbora regij – Lokalne in regionalne oblasti ter varstvo pravne države in temeljnih pravic na več ravneh v EU

(2015/C 140/07)

Poročevalec: Luc Van den Brande (BE/EPP), predsednik urada za stike med Flandrijo in Evropo

Referenčni dokument: Novi okvir EU za krepitev načela pravne države
COM(2014) 158 final

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR REGIJ

Načela pravne države, upravljanje na več ravneh in sporočilo Evropske komisije

1. meni, da so demokracija, človekove pravice in pravna država trije temeljni stebri, na katerih mora sloneti vsak pravni sistem, ne glede na njegovo naravo ali obliko. Demokracija je „kolektivna pravica“; človekove pravice so neodtujljive individualne pravice, ki jih je treba jamčiti v vseh okoliščinah, tudi če obstoječa demokracija ni popolna ali dovršena. Načela pravne države in iz njih izhajajoče prakse so odločilni za uresničevanje demokracije in varstvo človekovih pravic. Zato izrecno pozdravlja predlog Komisije, da se v EU vzpostavi okvir za varstvo pravne države, ki je nujen za evropsko povezovanje, saj je podlaga za zaupanje med posameznimi državami članicami ter med njimi in državljani EU. Tovrsten enotni okvir je pridobitev ne le za države članice, ampak tudi za lokalne in regionalne oblasti, saj so v praksi v veliki meri pristojne za uresničevanje temeljnih pravic in svoboščin.

2. Človekove pravice kot temeljne pravice, ki so povezane s človekovim dostojanstvom, imajo prednost pred vsako institucionalno strukturo in so v bistvu njihova predstopnja.

3. Čeprav ni enotne opredelitve pravne države, je ta osnovni pojem prisoten v evropski pravni tradiciji in temelji na treh načelih: (1) zakonske obveznosti vseh državljanov in njihovo izpolnjevanje morajo temeljiti na zakonih in ne morejo biti odvisni od neke poljubne ali enostranske odločitve izvršilne oblasti ali neke diskrecijske pravice, (2) spore med državljani in izvršilno oblastjo mora reševati nevtralno in neodvisno sodstvo na podlagi redne zakonodaje in (3) temeljne pravice državljanov (osebna svoboda, svoboda izražanja, svoboda združevanja itd.) je treba spoštovati in biti morajo jasno opredeljene ter imeti osnovo v jasni temeljni zakonodaji in ne smejo biti odvisne od nekega nejasnega ustavnega koncepta, izjave ali jamstva ali poljubne interpretacije. Ta načela so pomembna iz dveh razlogov: na eni strani morajo vlade izvajati pristojnosti v skladu z jasno zapisanimi in objavljenimi zakoni in predpisi, ki temeljijo na trdnih zakonskih načelih in se izvajajo pošteno in pregledno, na drugi strani pa morajo vlade same spoštovati ustavo in zakone, ki so jim podrejene.

4. Pomembno načelo subsidiarnosti (člen 5(3) Pogodbe o EU) mora biti tako temelj kot tudi vodilo za izvajanje pristopa upravljanja na več ravneh za varstvo temeljnih pravic.

5. Evropska konvencija o človekovih pravicah in Listina EU o temeljnih pravicah kot doslej najbolj dodelan okvir na tem področju sta od svojega sprejetja zavezujoča osnova za EU, vse države članice in vse ravni upravljanja, na katerih morajo temeljiti načela pravne države in njihovo izvajanje.

6. Koncept upravljanja na več ravneh, kot je bil razvit za EU pa tudi širše na ravni Sveta Evrope, temelji na dejstvu, da je na področju upravljanja v EU prišlo do potrebnega razvoja, ki se še nadaljuje, in sicer od modela „od zgoraj navzdol“ k bolj vključujočemu modelu. Pri tem se pristopa od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor med seboj dopolnjujeta in je treba upoštevati dve razsežnosti subsidiarnosti: vertikalno, pri čemer gre za krepitev udeležbe, soodgovornosti in partnerstva lokalnih in regionalnih izvoljenih predstavnikov, in horizontalno razsežnost, pri čemer soodgovornost sprejmejo in prevzamejo ostali družbeni akterji (socialno-ekonomski, akterji na področju izobraževanja, zdravja in kulture) na vseh ravneh vodenja in upravljanja. Pri upravljanju na več ravneh gre za upravljanje več akterjev in na več ravneh. Vsakodnevna politika lokalnih in regionalnih oblasti se prepleta z dogajanjem, ukrepi in vplivi na nacionalni in evropski ravni, ki na številnih področjih tudi določajo možnosti ravnanja na vsej celini in navsezadnje vsem svetu. Pravna država poleg tega v ustroju Evropske unije obsega več ravni in jo je zato treba tudi ščititi v sodelovanju s temi ravnmi. Politika enakih možnosti, pa tudi socialnega vključevanja, mora upoštevati konkretno realnost globalizacije in izzive, ki jih prinaša v zvezi z možnostmi zaposlovanja in dostopa do ugodnosti socialne države. Vsak nacionalni sistem ima svojo predzgodovino in lasten model, vendar gre naš razvoj v smeri čezmejnih zahtev glede kakovosti. Tako bo na koncu nastal evropski prostor za temeljne pravice, tudi socialne, ki bo temeljil na večplastnosti in prečnih povezavah.

7. Upravljanje na več ravneh omogoča obvladovanje morebitnih nevarnosti za pravno državo v konkretni situaciji in nadoknadi številne pomanjkljivosti: pomanjkanje informacij, zmogljivosti, finančnih sredstev, upravnih zmogljivosti in političnega vpliva, saj lokalne in regionalne oblasti sodelujejo pri nadzoru in uveljavljanju pravne države v EU. Ta model prav tako vodi k bolj participativni demokraciji, večji preglednosti in odgovornosti ter v središče umešča državljane. Varstvo pravne države je tako sredstvo za približevanje Evrope državljanom in obratno. Vse to prispeva k doseganju cilja, opredeljenega v beli knjigi o upravljanju na več ravneh, in sicer „usklajen[emu] ukrepanj[u] Unije, držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti, ki temelji na partnerstvu in katerega cilj je priprava in izvajanje politik Evropske unije“.

8. Na podlagi bele knjige o upravljanju na več ravneh iz leta 2009 se koncept vse bolj uresničuje, kot je razvidno iz mnenja o spremljanju, ki ga je Evropski odbor regij sprejel leta 2012, pa tudi delavnic, izdelanega pregleda stanja in nedavno objavljene Listine o upravljanju na več ravneh. Koncept se vse bolj uveljavlja na različnih političnih področjih in ga uporabljajo celo različni partnerji, prvi rezultat pa je razviden v splošni uredbi in kasneje sprejetem kodeksu ravnanja za evropske strukturne investicijske sklade.

9. Komisija v sporočilu jasno poudarja, da je pravna država steber vsake moderne demokracije in eno od temeljnih načel, ki izvira iz skupne ustavne tradicije vseh držav članic EU in je tako ena od najpomembnejših vrednot, na katerih temelji Unija kot območje svobode, varnosti in pravice (člen 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter preambuli k Pogodbi in Listini EU o temeljnih pravicah). Novo predstavljeni okvir je namenjen reševanju prihodnjih nevarnosti za načelo pravne države, preden so izpolnjeni pogoji za uporabo mehanizmov iz člena 7 PEU, vendar ne vpliva na postopke za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 Pogodbe o delovanju EU (PDEU).

10. Tako novi pravni okvir uvaja horizontalni nadnacionalni pristop v primeru ogroženosti skupnih temeljnih vrednot EU zaradi ravnanja državnih akterjev, pri čemer sedanji postopki za ugotavljanje kršitev ne dajejo vedno rešitve. Pravno državo kot bistveno skupno vrednoto EU je posledično treba okrepiti, da se dosežejo cilji na področju varstva temeljnih vrednot, kamor sodi tudi varstvo temeljnih pravic kot bistveni del.

11. Novi okvir, katerega postopek poteka v treh stopnjah, bi moral zapolniti vrzel in za institucije EU ustvariti možnosti, da ovrednotijo pravno državo in se nato tudi odzovejo, če država članica zaradi svojih dejanj tvega, da bo sistemsko ogrozila pravno državo. V novem mehanizmu so zato predvideni trije koraki: (1) objektivna in natančna ocena stanja v zadevni državi članici, (2) priporočila za takojšnje in konkretno ukrepanje, s katerim bi preprečili ogrožanje pravne države, če zadeva še ni bila zadovoljivo rešena, in (3) spremljanje ukrepov, ki so jih sprejele zadevne države članice na podlagi priporočila, ki ga je nanje naslovila Komisija. Pri tem postopku, ki temelji na dialogu z zadevno državo članico, je izjemno pomembno, da se čim prej vključijo različne ravni upravljanja, vključno z lokalno in regionalno ravno, ter civilna družba.

Krepitev varstva temeljnih pravic: prenovljen in inovativen okvir upravljanja na več ravneh za EU

12. Lokalne in regionalne oblasti se prve neposredno soočijo z izzivi in problemi, ki lahko neposredno vplivajo na postopke pravne države ter s tem tudi na možnost uresničevanja določenih temeljnih pravic in ki se vsakodnevno porajajo na mnogih področjih: gospodarski problemi, brezposelnost, okolje in podnebne spremembe so le nekateri izmed njih. Posebna vloga lokalnih in regionalnih oblasti je tudi v njihovem strokovnem znanju, ki jim omogoča, da že zgodaj prepoznajo morebitne sistemske grožnje za pravno državo, pa tudi v usmerjenosti v rezultate, česar se je treba zavedati pri evropski politiki. To velja zlasti v globaliziranem svetu, kjer sta preseljevanje in mobilnost privedla do novih medkulturnih odnosov in pluralne družbe z različnimi vrednotami in veroizpovedmi, kar se zlasti občuti v lokalnih skupnostih. Rezultat pri varstvu pravne države in temeljnih pravic je mogoče doseči le, če pri tem sodelujejo in k temu prispevajo vse politične ravni, glede na svoje pristojnosti in odgovornost, če so med seboj ustrezno povezane v mrežo in te različne prispevke med seboj usklajujejo. Na mnogih področjih se je uveljavilo stališče, da sta za doseganje boljših rezultatov potrebna pristop, ki temelji na dejstvih, in lokalni pristop. To nedvomno velja tudi za varstvo temeljnih pravic. Krepitev teh pravic pozitivno vpliva na družbeno-ekonomski razvoj. Odločitve, ki se sprejemajo najbližje državljanom, krepijo vzajemno zaupanje in zaupanje v družbi, v kateri živijo.

13. Presenetljivo je, kako zelo se je v nekaj letih razprava EU o temeljnih pravicah in krepitvi pravne države povezala z vzorcem upravljanja na več ravneh. Vendar so bistveni instrumenti za izvajanje te vizije v praksi načela delovanja, ki jih je OR navedel v mnenju o spremljanju leta 2012, pripravljen pregled stanja in zlasti Listina o upravljanju na več ravneh.

14. Temeljne vrednote, za katere se zavzema „Evropa“ (torej ne le EU in Svet Evrope, temveč tudi vodilne nacionalne tradicije), se ne nanašajo zgolj na demokratični pravni red, pač pa tudi na politiko za zagotavljanje realne možnosti za uresničevanje teh vrednot. Če se ta perspektiva dosledno uporablja, se položaj regionalnih in lokalnih organov pokaže v popolnoma novi luči. Potem to niso le instance, ki izvajajo nacionalno (in evropsko) zakonodajo in politične ukrepe (v skladu s pristopom „od zgoraj navzdol“), ampak polnopravni akterji, ki so politično odgovorni, da znotraj določenih okvirov in glede na lokalne razmere oblikujejo celostno politiko. Pri tem ne gre le za državljanske in politične pravice, temveč tudi za ekonomske in socialne pravice (izobraževanje, delo, zdravje, dobro počutje, stanovanja).

15. Lokalne in regionalne oblasti se prve soočijo s težavami nacionalne politike v zvezi s temeljnimi pravicami. Ukvarjajo se s posamezniki, skupinami ali „kategorijami“, ki so prve žrtve kršitev načel pravne države ali omejevanja temeljnih pravic. Posebno pozornost je treba nameniti zajamčenju univerzalnih temeljnih pravic vsem prebivalcem, ne glede na pravice in določbe, ki veljajo posebej za državljane EU.

16. Temeljne pravice, kot so enake možnosti za zaposlitev s polnim delovnim časom in družbena emancipacija, je treba sistematično spodbujati z ustreznimi podpornimi ukrepi. V tem smislu so lokalne in regionalne oblasti skupaj z nacionalnimi in evropskimi oblastmi in civilno družbo polnopravni partnerji v strateškem gibanju za uresničevanje socialne pravne države.

17. Zaskrbljenost v zvezi z morebitnimi kršitvami temeljnih pravic je treba razširiti na sistematično politično voljo za uresničevanje načela pravne države v Evropski uniji in njenih državah članicah tudi v pozitivnem smislu. Zato se koncept pravne države, ki se nanaša izključno na varstvo pravic, spreminja v dinamičen koncept, v okviru katerega morajo temeljne pravice prek političnih ukrepov vključevati tudi socialni vidik. Temu se Evropska komisija še ni dovolj posvetila. V zvezi z notranjimi zadevami držav članic ima (preveč) zadržano stališče ter želi v svojem novem političnem okviru zlasti razviti bolj prožno alternativo dejanskemu postopku za ugotavljanje kršitev, da bi lahko ukrepala bolj zgodaj. Pri tem je lahko vse bolj splošno sprejeto načelo upravljanja na več ravneh uporaben pristop. Sporočilo Komisije odpira možnosti za proaktiven pristop, in sicer s sklicevanjem na Beneško komisijo, v katerega pa je treba vključiti različne ravni upravljanja in civilno družbo zadevne države članice, da bo lahko v celoti učinkovit.

18. Lokalne in regionalne oblasti so ključni partnerji evropskih in nacionalnih oblasti, ki lahko skupaj s civilno družbo ne le varujejo sodobno pravno državo, ampak jo tudi aktivno in politično oblikujejo na lastno politično pobudo. To je osrednja naloga vsake ravni upravljanja. Akterji, ki se temu sistematično izmikajo, kršijo Listino o temeljnih pravicah in ne sodelujejo pri evropskem razvoju.

19. Zato je treba upoštevati pomembno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti pri varstvu temeljnih pravic, da se zagotovi njihovo učinkovito izvajanje, vendar vedno v skladu z ustreznimi običaji ali ustavo.

20. Lokalne in regionalne oblasti morajo dobiti možnost, da se obrnejo neposredno na Evropsko komisijo, ko ugotovijo, da bi bila pravna država lahko ogrožena. Evropska komisija bi morala za to ustvariti ustrezne strukture.

21. Varstvo temeljnih pravic ni le stvar Evropske komisije. Tudi Evropski parlament mora k temu dejavno prispevati. V primeru neposredne grožnje pravni državi je treba poskrbeti za ustrezno parlamentarno preglednost na ravni EU z udeležbo lokalnih in regionalnih oblasti, ki bo prispevala k oceni položaja.

22. Tudi na regionalni oziroma lokalni ravni je mogoče razlikovati med vertikalno in horizontalno razsežnostjo. Slednja se nanaša na interakcijo javne in zasebne pobude, na primer pri socialno-ekonomskem razvoju in ukrepih o izobraževanju, zdravju in negi.

23. Lokalne in regionalne oblasti, zlasti tiste z zakonodajnimi pooblastili, so neposredno odgovorne za konkretizacijo številnih temeljnih pravic in so v ta namen opredelile splošne politične smernice. To konkretno zadeva tudi posebne državljanske pravice, povezane z varovanjem svobode izražanja ter svobode združevanja in delovanja, udeležbo na svobodnih in poštenih volitvah ter splošneje preprečevanje vseh oblik diskriminacije v lokalni ali regionalni skupnosti. Lokalne in regionalne oblasti zato niso le posredniki pri jasnih kršitvah temeljnih pravic, ampak morajo tudi same izdelati in uporabljati konkretne smernice za uresničevanje teh pravic.

24. Klasična razprava EU izhaja iz tega, da v naših regijah, mestih in občinah živijo državljani EU, zato je politika nediskriminacije pogosto osredotočena na pravice državljanov drugih držav članic EU, vendar pa je družbena realnost, zlasti v velikih mestih, veliko bolj kompleksna. Vključitev v družbo je mogoče doseči le z oblikami predstavnosti in participativne demokracije, ki je temelj sožitja, ter ob ohranjanju zgodovinske in kulturne identitete posameznega okolja. Če želimo vključiti vse državljane, je treba razširiti opredelitev „državljanstva“ (glej Svet Evrope: Bela knjiga o medkulturnem dialogu, 2008): „Državljanstvo je v najširšem smislu pravica in dejanska odgovornost skupaj z drugimi sodelovati v kulturnem, družbenem in gospodarskem življenju ter javnih zadevah skupnosti.“ Podobno profesor Antonio Papisca govori o „Nova Civitas“.

25. V Strateškem okviru EU za temeljne pravice, ki sta ga pripravila Kongres Sveta Evrope in Agencija za temeljne pravice, je ponujen okvir za uresničevanje omenjene povezave horizontalne in vertikalne razsežnosti, da se tako doseže odločna udeležba, sodelovanje in usklajevanje. V tem smislu bi morala biti Agencija za temeljne pravice tudi sposobna preverjati varstvo načela pravne države in spoštovanje temeljnih pravic v državah članicah EU in po potrebi sprožiti alarm.

26. Agencija za temeljne pravice in Svet Evrope morata biti stalen vir strokovnega znanja, zlasti tudi v odnosu do lokalnih in regionalnih oblasti.

27. Varstvo temeljnih pravic je treba izrecno utemeljiti na pojmu upravljanja na več ravneh.

Drugi konkretni predlogi

28. Regionalne in/ali lokalne oblasti je treba spodbujati, naj:
- vključijo temeljne pravice in pravno državo v dejavnosti organizacij civilne družbe in jih zaščitijo,
 - javno razpravljajo o pomenu teh tem in krepijo ozaveščenost,
 - z usposabljanjem in podporo krepijo zmogljivosti vseh akterjev,
 - postavijo infotočke za neposreden dostop za državljane,
 - vzpostavijo sistem opozarjanja ob morebitnem sodelovanju z regionalnim ali lokalnim varuhom človekovih pravic,
 - na podlagi tega spremljanja sporočajo informacije drugim organom,
 - nadaljujejo eksperiment pametnih mest.
29. Odbor regij bi lahko preučil, ali bi naslednji predlogi prispevali k varstvu pravne države v Evropski uniji:
- ustanovitev projektne skupine za pripravo odprte metode koordinacije,
 - odprtje pisarne, kamor lahko lokalne in regionalne oblasti poročajo,
 - razmislek o splošni evropski kampanji ozaveščanja za lokalne in regionalne oblasti glede varstva pravne države,
 - organizacija konference o upravljanju na več ravneh pri varstvu temeljnih pravic in spodbujanju izvajanja listine, da bi oblikovali konvencijo upravljanja na več ravneh med lokalnimi in regionalnimi oblastmi,
 - priprava tristranskega dogovora s Kongresom Sveta Evrope in Agencijo za temeljne pravice na podlagi njenega Strateškega okvira EU za temeljne pravice.

V Bruslju, 12. februarja 2015

Predsednik
Evropskega odbora regij
Markku MARKKULA
