

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Władze lokalne i regionalne w wielopoziomowej ochronie praworządności i praw podstawowych w UE

(2015/C 140/07)

Sprawozdawca:	Luc Van Den Brande (BE/EPL), przewodniczący Flamandzko-Europejskiej Agencji Łącznikowej
Dokument źródłowy:	Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności COM(2014) 158 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Zasady praworządności, wielopoziomowe sprawowanie rządów i komunikat Komisji Europejskiej

1. Uważa, że demokracja, prawa człowieka i praworządność stanowią trzy podstawowe filary, na których musi się opierać każdy porządek prawny, niezależnie od swojego rodzaju i postaci. Demokracja to „prawo zbiorowe”, a prawa człowieka to nienaruszalne prawa jednostki, które należy gwarantować w każdych okolicznościach, nawet jeśli funkcjonująca demokracja nie jest pełna czy też doskonała. Zasady praworządności oraz wynikające z tego praktyki mają zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia demokracji i zagwarantowania praw człowieka. Przyjmuje zatem z dużym zadowoleniem propozycję Komisji, by stworzyć w UE ramy ochrony praworządności, która jest niezbędna dla integracji europejskiej jako podstawa zaufania między państwami członkowskimi, a także między państwami członkowskimi a obywatelami UE. Tego rodzaju wspólne ramy będą atutem nie tylko dla państw członkowskich, lecz również dla władz lokalnych i regionalnych, które w praktyce ponoszą znaczną odpowiedzialność za wdrażanie podstawowych praw i wolności.
2. Zwraca uwagę, że prawa człowieka, jako prawa podstawowe, są związane z poszanowaniem godności osoby ludzkiej i mają pierwszeństwo przed każdą konstrukcją instytucjonalną oraz zasadniczo ją poprzedzają.
3. Zauważa, że choć nie ma jednolitej definicji praworządności, to jednak owo zasadnicze pojęcie ma swoją europejską tradycję prawną i opiera się na trzech zasadach: (1) zobowiązania prawne wszystkich obywateli i wynikające z nich egzekwowanie muszą być zgodne z zapisami prawa i nie mogą być uzależnione od arbitralnych i jednostronnych decyzji władz wykonawczych czy też jakichkolwiek uprawnień dyskrecyjnych; (2) spory między obywatelami a władzami wykonawczymi muszą być rozstrzygane zgodnie ze zwykłym prawodawstwem przez neutralne i niezależne władze sądownicze; (3) prawa podstawowe obywateli (wolność jednostki, wyrażania opinii, zrzeszania się itp.) muszą być przestrzegane i jasno określone oraz sformułowane w jasnym podstawowym prawodawstwie i nie mogą być zależne od niejasnej koncepcji, deklaracji lub gwarancji o charakterze konstytucyjnym lub dowolnej interpretacji. Zakres tych zasad jest dwojaki: z jednej strony rządy powinny wykonywać swoje uprawnienia zgodnie z jasno sformułowanymi i opublikowanymi aktami i przepisami prawnymi, w oparciu o solidne zasady prawne realizowane w sposób sprawiedliwy i otwarty oraz, z drugiej strony, rządy powinny spełniać wymogi konstytucji i prawa, któremu podlegają.
4. Uważa, że ważna zasada pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE) powinna być zarówno podstawą, jak i wytyczną na rzecz zastosowania koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów w celu ochrony praw podstawowych.
5. Zwraca uwagę, że Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, jako dotychczas najbardziej zaawansowane ramy w tym obszarze, od momentu ich przyjęcia stanowią wiążącą podstawę dla samej Unii, wszystkich państw członkowskich i wszystkich szczebli administracji rządowej, na której powinny się opierać zasady praworządności i realizacja tych zasad.

6. Zauważa, że koncepcja wielopoziomowego sprawowania rządów, w formie, w której została opracowana dla UE, ale także dla szerszej pojętego obszaru Rady Europy, czerpie inspirację z faktu, że dokonała się i nadal dokonuje niezbędna ewolucja sprawowania rządów w UE od modelu odgórnego do systemu opartego w większym stopniu na uczestnictwie wszystkich podmiotów, przy czym podejście „odgórne” i „oddolne” powinny się nawzajem uzupełniać, zaś konkretnych kształtów powinny nabrać dwa wymiary pomocniczości: wertykalny, w ramach którego wzmacnia się zaangażowanie, współodpowiedzialność i partnerstwo demokratycznie wybranych reprezentantów lokalnych i regionalnych społeczności, oraz horyzontalny, w ramach którego część współodpowiedzialności jest przekazywana innym podmiotom (z obszaru społeczno-gospodarczego, edukacji, zdrowia i kultury) i przez nie przyjmowana, i to we wszystkich dziedzinach polityki. Wielopoziomowe sprawowanie rządów oznacza rządzenie, w którym uczestniczy wiele podmiotów i wiele poziomów sprawowania rządów. Na codzienną politykę władz lokalnych i regionalnych mają wpływ wydarzenia, działania i czynniki na szczeblu krajowym i europejskim, które w wielu dziedzinach przesądzą o możliwościach działania na całym kontynencie, a nawet na całym świecie. Ponadto w Unii Europejskiej praworządność obejmuje wiele szczebli, w związku z czym musi też być chroniona w ramach współdziałania tych szczebli. Polityka równych szans i, ostatecznie, integracji społecznej musi uwzględniać konkretną rzeczywistość globalizacji i związane z nią wyzwania w zakresie możliwości znalezienia zatrudnienia oraz dostępu do udogodnień oferowanych przez państwo dobrobytu. Każdy system krajowy ma swą własną historię i własny model działania, ale ewoluujemy w kierunku określenia ponadnarodowych norm jakości. Ostatecznie powstaje europejska przestrzeń praw podstawowych, w tym praw socjalnych, oparta na wielopoziomowym sprawowaniu rządów i horyzontalnych wzajemnych powiązaniach.

7. Uważa, że wielopoziomowe sprawowanie rządów pozwala reagować na ewentualne zagrożenie praworządności w konkretnej sytuacji i zrekompensować szereg niedociągnięć, takich jak brak informacji, zdolności, możliwości administracyjnych i zasobów finansowych, czy też wpływu politycznego, poprzez zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w monitorowanie i wdrażanie zasad praworządności w UE. Model ten prowadzi także do rozwoju demokracji uczestniczącej, większej przejrzystości i rozliczalności oraz sprawia, że obywatele zajmują bardziej centralną pozycję. Ochrona praworządności jest zatem środkiem przybliżania ich do Unii Europejskiej i odwrotnie. Celem tych działań, opisanych w białej księdze w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, jest to, by zapewnić „skoordynowane działania instytucjonalne Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych, oparte na zasadzie partnerstwa i mające na celu opracowywanie i wdrażanie polityki UE.”

8. Zwraca uwagę, że począwszy od białej księgi w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów z 2009 r. koncepcja ta nabiera stopniowo kształtów, jak wynika z opinii następczej przyjętej przez Europejski Komitet Regionów w 2012 r., jak również z przeprowadzonych warsztatów, z opracowanej tablicy wyników oraz z opublikowanej ostatnio Karty wielopoziomowego sprawowania rządów. Oprócz faktu, że koncepcja ta w coraz większym stopniu przenika do różnych obszarów polityki i jest stosowana przez różnych partnerów, jej pierwsze efekty można znaleźć w przepisach ogólnych i w kolejnym kodeksie postępowania w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

9. Zauważa, iż w swym komunikacie Komisja wyraźnie akcentuje fakt, że praworządność jest podstawą każdej nowoczesnej demokracji i jedną z podstawowych zasad wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich UE, a tym samym jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia jako przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 2 TUE oraz preambuła traktatu i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Zaproponowane nowe ramy mają umożliwić zaradzenie przyszłym zagrożeniom praworządności w państwach członkowskich, zanim spełnione zostaną i wejdą w życie warunki uruchomienia mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu UE, jednak bez uszczerbku dla wszelkich toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE.

10. Stwierdza, że nowe ramy prawne wprowadzają zatem podejście horyzontalne i transgraniczne w przypadku, gdy wspólne wartości UE mogą zostać zagrożone z powodu działania podmiotów publicznych, a obecne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie zawsze przynosi rozwiązanie. Konieczne jest zatem wzmocnienie praworządności jako zasadniczej wspólnej wartości UE, by osiągnąć cele w dziedzinie ochrony podstawowych wartości, których istotnym elementem jest ochrona praw podstawowych.

11. Uważa, że nowe ramy, których procedura przebiega w trzech etapach, powinny uzupełnić lukę i stworzyć możliwości dokonywania przez instytucje UE oceny praworządności, a następnie reagowania, jeśli istnieje ryzyko, że dane państwo członkowskie stworzy systemowe zagrożenie dla praworządności poprzez własne działanie. Z tego względu nowy mechanizm przewiduje trzy etapy: (1) obiektywną i uważną ocenę sytuacji w danym państwie członkowskim; (2) zalecenia dotyczące podjęcia natychmiastowych i konkretnych działań w celu uniknięcia zagrożeń dla praworządności, chyba że kwestia została w międzyczasie rozwiązana w sposób zadowalający; (3) monitorowanie środków, jakie zainteresowane państwo członkowskie musi podjąć w charakterze działań następczych w związku z zaleceniem skierowanym do tego państwa. W ramach tej procedury, opartej na dialogu z danym państwem członkowskim, niezmiernie ważne jest jak najwcześniejsze włączenie podmiotów reprezentujących różne szczeble sprawowania rządów, w tym lokalny i regionalny, a także społeczeństwo obywatelskie.

Wzmocnienie ochrony praw podstawowych: nowe i innowacyjne ramy wielopoziomowego sprawowania rządów dla UE

12. Wskazuje na fakt, że władze lokalne i regionalne jako pierwsze bezpośrednio stykają się z codziennie pojawiającymi się w wielu dziedzinach wyzwaniami i problemami mogącymi mieć bezpośredni wpływ na procedury praworządności i, tym samym, na możliwość wdrażania określonych praw podstawowych – takimi jak choćby problemy gospodarcze, bezrobocie, zanieczyszczenie środowiska czy zmiana klimatu. Szczególna rola władz lokalnych i regionalnych wynika zarówno z ich specjalistycznej wiedzy, która umożliwi im wczesne rozpoznanie ewentualnych zagrożeń systemowych dla praworządności, jak i ze zorientowania na wyniki, które powinno być stałym elementem europejskiej polityki. Ma to szczególne znaczenie w zglobalizowanym świecie, gdzie migracja i mobilność doprowadziły do powstania nowych relacji międzykulturowych i pluralistycznego społeczeństwa, które charakteryzuje się współistnieniem różnych wartości i różnych religii, co jest najbardziej odczuwalne w lokalnych społecznościach. Rezultaty w zakresie ochrony praworządności i praw podstawowych można osiągać tylko wtedy, gdy wszystkie poziomy sprawowania rządów, zgodnie ze swymi kompetencjami i zadaniami, współpracują ze sobą i są odpowiednio ze sobą połączone oraz w skoordynowany sposób wnoszą w to swój wkład. W wielu obszarach zwiększa się świadomość, że do osiągnięcia lepszych wyników potrzebna jest polityka „oparta na dowodach” i polityka „ukierunkowana na konkretne obszary”. Tak jest niewątpliwie także w przypadku ochrony praw podstawowych. Wzmocnienie tych praw ma pozytywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy. Podejmowanie decyzji na najbliższym obywatelom poziomie sprawowania rządów zwiększa nie tylko zaufanie ludzi do siebie nawzajem, ale także zaufanie do społeczności, w której żyją.

13. Zauważa z zaskoczeniem, w jakim stopniu na przestrzeni kilku lat wypowiedzi UE dotyczące praw podstawowych i wzmocnienia praworządności zaczęły łączyć się z koncepcją wielopoziomowego sprawowania rządów. Przy tym zasady działania określone w naszej opinii następczej z 2012 r., opracowana tabela wyników i, w szczególności, Karta wielopoziomowego sprawowania rządów, to niezbędne narzędzia pozwalające przełożyć tę wizję na konkretne rozwiązania.

14. Stwierdza, że podstawowe wartości, jakie uosabia Europa (tzn. nie tylko UE i Rada Europy, ale także główne tradycje narodowe), dotyczą nie tylko demokratycznego porządku prawnego, ale także polityki prowadzonej z myślą o stworzeniu realnej możliwości urzeczywistnienia tychże wartości. Jeśli w pełni przyjąć taki sposób widzenia, pozycja władz lokalnych i regionalnych jawi się w zupełnie nowym świetle. Z tej perspektywy są one nie tylko organami, które wdrażają krajowe (i europejskie) prawodawstwo i rozwiązania polityczne (kierunek odgórny), ale także pełnoprawnymi podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność polityczną za wypracowanie zintegrowanej polityki w określonych ramach i stosownie do lokalnej sytuacji. Chodzi tu nie tylko o prawa obywatelskie i polityczne, ale w równym stopniu także o prawa gospodarcze i społeczne (edukację, zatrudnienie, ochronę zdrowia, dobrostan społeczny, mieszkalnictwo).

15. Wskazuje na fakt, że władze lokalne i regionalne to organy, które jako pierwsze stykają się z niedostatkami krajowej polityki dotyczącej praw podstawowych. Mają do czynienia z indywidualnymi osobami, grupami lub „kategoriami”, które jako pierwsze odczuwają skutki naruszenia zasad praworządności lub ograniczenia praw podstawowych. Przedmiotem szczególnego zainteresowania jest tutaj zagwarantowanie powszechnych praw podstawowych wszystkich mieszkańców, niezależnie od praw i przepisów mających zastosowanie konkretnie do obywateli UE.

16. Uważa, że prawa podstawowe, takie jak równość szans na znalezienie dobrego miejsca pracy i emancypację społeczną, muszą zatem być systematycznie promowane poprzez odpowiednie środki wspierające. Pod tym względem władze lokalne i regionalne są, obok krajowego i europejskiego poziomu sprawowania rządów i społeczeństwa obywatelskiego, równoprawnymi partnerami w strategicznych działaniach na rzecz urzeczywistnienia społecznego państwa prawa.

17. Jest zdania, że obawy w związku z ewentualnym naruszeniem praw podstawowych trzeba poszerzyć o systematyczną wolę polityczną, by wcielić w życie praworządność w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich także poprzez środki pozytywne. Uzasadnia to także potrzebę przejścia od koncepcji praworządności opartej wyłącznie na ochronie praw do koncepcji dynamicznej, w której prawa podstawowe muszą też nabrać wymiaru społecznego dzięki określonym środkom politycznym. Ten aspekt nie został jeszcze wystarczająco zaakcentowany przez Komisję Europejską, która z (nadmiernym) dystansem podchodzi do spraw wewnętrznych państw UE i w swych nowych ramach politycznych chce przede wszystkim wypracować elastyczniejszą alternatywę dla właściwego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, by móc działać na wczesnym etapie. Przydatnym podejściem może być w tym kontekście coraz powszechniej akceptowana koncepcja wielopoziomowego sprawowania rządów. Komunikat Komisji otwiera możliwości przyjęcia takiego proaktywnego podejścia (m.in. poprzez odesłanie do Komisji Weneckiej), w które jednak – aby osiągnąć optymalne wyniki – trzeba włączyć różne szczeble sprawowania rządów i społeczeństwo obywatelskie danego kraju.

18. Zauważa, że władze lokalne i regionalne to, obok społeczeństwa obywatelskiego, kluczowi partnerzy władz europejskich i krajowych, jeśli chodzi nie tylko o ochronę nowoczesnej praworządności, ale także o jej aktywne i strategiczne kształtowanie poprzez własne inicjatywy polityczne. Jest to podstawowe zadanie każdego poziomu sprawowania rządów. Podmioty, które systematycznie się od tego uchylają, naruszają postanowienia Karty praw podstawowych i znajdują się poza głównym nurtem europejskim.

19. Sądzi, że należy uznać decydującą rolę władz lokalnych i regionalnych w ochronie praw podstawowych, by można było skuteczniej realizować te prawa, zawsze jednak w poszanowaniu odpowiednich zwyczajów lub konstytucji.

20. Uważa, że władze lokalne i regionalne powinny mieć możliwość bezpośredniego kontaktu z Komisją Europejską, gdy stwierdzą, że praworządność może być narażona na niebezpieczeństwo. Komisja Europejska powinna stworzyć w tym celu odpowiednie struktury.

21. Sądzi, że ochrona praw podstawowych jest nie tylko zadaniem Komisji Europejskiej. Także Parlament Europejski powinien aktywnie się do tego przyczyniać. W przypadkach, gdy bezpośrednio zagrożona jest praworządność, konieczne jest zapewnienie odpowiedniej jawności procedur parlamentarnych na szczeblu UE oraz włączenie w nie władz lokalnych i regionalnych, co przyczyni się do zbadania sytuacji.

22. Zauważa jednak, że także na poziomie regionalnym, a nawet lokalnym, można rozróżnić wymiar wertykalny i horyzontalny. Ten ostatni odnosi się do współgrania inicjatyw publicznych i prywatnych np. jeśli chodzi o rozwój społeczno-gospodarczy i usługi z zakresu edukacji, ochrony zdrowia i opieki.

23. Zauważa, że władze lokalne i regionalne – zwłaszcza te posiadające kompetencje ustawodawcze – są bezpośrednio odpowiedzialne za nadanie konkretnego wymiaru szeregowi praw podstawowych i opracowały w tym zakresie ogólne wytyczne. Dotyczy to także określonych praw obywatelskich mających na celu zagwarantowanie wolności słowa oraz wolności zrzeszania się i działania, udziału w wolnych i uczciwych wyborach oraz bardziej ogólnie – przeciwdziałania wszystkim formom dyskryminacji w danej społeczności lokalnej czy regionalnej. W tym sensie władze lokalne i regionalne są nie tylko pośrednikami informującymi o przypadkach jawnego naruszenia praw podstawowych, ale powinny także opracowywać konkretne wytyczne w tej kwestii i wносить własny wkład w urzeczywistnianie tych praw.

24. Zwraca uwagę, że zgodnie z podejściem tradycyjnym uznaje się, iż nasze regiony, miasta i gminy są zamieszkałe przez obywateli UE, a zakaz dyskryminacji koncentruje się także często na prawach obywateli innych państw członkowskich, ale socjologiczna rzeczywistość, zwłaszcza w dużych miastach, jest oczywiście dużo bardziej złożona. Włączenie społeczne można osiągnąć jedynie poprzez różne formy reprezentacji i demokracji uczestniczącej, jako podstawy współistnienia, zachowując przy tym historyczno-kulturowe dziedzictwo danego obszaru. Jeśli chce się zaangażować wszystkich mieszkańców, trzeba poszerzyć definicję „obywatelstwa” (zob. białą księgę Rady Europy z 2008 r. w sprawie dialogu międzykulturowego): „Obywatelstwo, w najszerszym ujęciu, to prawo i de facto obowiązek udziału, wspólnie z innymi, w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym oraz w publicznych sprawach społeczności”. W podobnym kontekście profesor Antonio Papisca mówi o „Nova Civitas”.

25. Stwierdza, że zaproponowane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Strategiczne ramy UE dotyczące praw podstawowych” stanowią ramy dla zakończenia wspomnianego wcześniej połączenia wymiaru horyzontalnego i wertykalnego w celu doprowadzenia do skutecznego uczestnictwa, współpracy i koordynacji. W tym kontekście Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej musi mieć również możliwość monitorowania stopnia przestrzegania zasady praworządności i respektowania praw podstawowych w państwach członkowskich UE i w razie konieczności sygnalizowania nieprawidłowości.

26. Uważa, że zadaniem zarówno Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jak i Rady Europy jest zapewnienie stałego dostępu do wiedzy eksperckiej, zwłaszcza władzom lokalnym i regionalnym UE.

27. Jest zdania, że ochrona praw podstawowych powinna wyraźnie przyjąć za punkt wyjścia koncepcję wielopoziomowego sprawowania rządów.

Dalsze konkretne propozycje

28. Uważa, że powinno się zachęcać władze regionalne i/lub lokalne do:
- włączania idei praw podstawowych i praworządności oraz gwarantowania tych zasad w działaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
 - poruszania tych zagadnień w debatach publicznych i podnoszenia świadomości na ich temat;
 - budowania zdolności wszystkich podmiotów poprzez szkolenia i wsparcie;
 - stworzenia punktów informacyjnych, do których obywatele mieliby bezpośredni dostęp;
 - stworzenia systemu ostrzegania, ewentualnie we współpracy z regionalnym czy lokalnym rzecznikiem praw obywatelskich;
 - przekazywania innym władzom informacji na podstawie tego monitorowania;
 - kontynuowania eksperymentu „inteligentne miasta”.
29. Stwierdza, że mogłyby zbadać, czy następujące propozycje przyczyniłyby się do ochrony praworządności w Unii Europejskiej:
- utworzenie grupy zadaniowej w celu wypracowania otwartej metody koordynacji;
 - utworzenie punktu sprawozdawczego dla władz lokalnych i regionalnych;
 - rozważenie ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej skierowanej do władz lokalnych i regionalnych i dotyczącej ochrony praworządności;
 - zorganizowanie konferencji dotyczącej ochrony praw podstawowych na wszystkich poziomach sprawowania rządów i wspieranie wykonania zapisów Karty z myślą o opracowaniu porozumienia władz lokalnych i regionalnych dotyczącego wielopoziomowego sprawowania rządów;
 - zawarcie trójstronnego porozumienia z Kongresem Rady Europy i Agencją Praw Podstawowych na bazie zaproponowanych przez tę ostatnią strategicznych ram UE dotyczących praw podstawowych.

Bruksela, 12 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
