

Opinia Komitetu Regionów „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych”

(2012/C 9/11)

KOMITET REGIONÓW

- Przyjmuje z zadowoleniem wzmocnienie praw podstawowych w Unii Europejskiej. Mimo solidnych ram regulacyjnych w zakresie praw człowieka w Europie, występują nieprawidłowości w ich zagwarantowaniu w praktyce.
- Popiera trzy główne elementy strategii Komisji, lecz jednocześnie stwierdza, że strategia skierowana jest w pierwszym rzędzie do instytucji i mowa w niej przede wszystkim o tym, co powinna i musi robić Komisja. Komitet opowiada się za bardziej strategicznym podejściem do wdrażania Karty, co wymaga włączenia wszystkich instytucji, także organów szczebla lokalnego i regionalnego.
- Deklaruje chęć współpracy przy „kształtowaniu kultury ochrony i propagowania praw podstawowych” na różnych szczeblach politycznych. Współpraca ta obejmuje także lepsze informowanie obywateli o prawach podstawowych oraz pogłębianie wśród urzędników Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych wiedzy o Kartie praw podstawowych jako bezpośrednio obowiązującym prawie.
- Jest zdania, że zaproponowana strategia powinna zawierać jaśniejsze sformułowania co do procedury zasięgania opinii na etapie konsultacji przygotowawczych w sprawie proponowanego ustawodawstwa. Procedury te muszą być jasno określone, tak by ocena skutków była rzetelna i użyteczna. Dla umacniania demokracji w Unii Europejskiej ważne jest, by poszczególne strony, w tym podmioty polityczne szczebla lokalnego i regionalnego, miały możliwość wyrażenia swojego stanowiska.

Sprawozdawca	Lotta Håkansson HARJU (SE/PSE), radna gminy Järfälla
Dokument źródłowy	Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską COM(2010) 573 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

STANOWISKO KOMITETU REGIONÓW

Kontekst

1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej stała się prawnie wiążąca wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Praw wynikających z Karty można dochodzić przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, a sądy krajowe muszą w pełni uwzględnić ją w swoich decyzjach. Ponadto w Traktacie z Lizbony przewiduje się przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Sprawy związane z prawami wynikającymi z europejskiej konwencji praw człowieka rozpatruje Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Gdy zatem UE ratyfikuje europejską konwencję praw człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu będzie mógł także badać akty prawne UE.

3. Skargi o naruszenie europejskiej konwencji praw człowieka mogą wносить obywatele państw należących do Rady Europy, zaś skargi o naruszenie Karty praw podstawowych UE mogą wносить państwa członkowskie UE, instytucje UE, osoby prawne lub osoby fizyczne. Jednym z warunków koniecznych do sprawnego funkcjonowania ram regulacyjnych w całej Europie jest szybka ratyfikacja europejskiej konwencji praw człowieka przez Unię Europejską.

4. W Karcie praw podstawowych zebrano w jednym dokumencie i jednoznacznie określono wszystkie prawa podstawowe objęte ochroną w Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo prawne zostało wzmocnione, a prawa indywidualnego obywatela jaśniej określone. Karta skierowana jest do instytucji UE oraz do państw członkowskich UE, w zakresie, w jakim stosują bądź wdrażają one prawo unijne.

5. W karcie stwierdza się, że nowe artykuły nie rozszerzają kompetencji UE. Należy przestrzegać podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi.

6. W Traktacie UE uznano znaczenie samorządności terytorialnej, umieszczając w nim zapis (art. 4 ust. 2), że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu lokalnego i regionalnego. Silny samorząd na szczeblu niższym niż krajowy jest głównym elementem systemu demokratycznego

państw członkowskich UE. Traktat z Lizbony na nowo określił zasadę pomocniczości, rozszerzając ją tak, że po raz pierwszy odnosi się ona zarówno do szczebla krajowego, jak i do regionalnego i lokalnego. Ponadto wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały Europejską kartę samorządu lokalnego.

7. W komunikacie (COM(2010) 573 wersja ostateczna) Komisja Europejska przedstawia swą strategię. Nadrzędnym celem jest wspieranie „kultury praw podstawowych”. Strategia obejmuje trzy główne elementy, które zatytułowano:

— *Unia powinna stanowić przykład;*

— *Lepiej informować obywateli;*

— *Sprawozdanie roczne ze stosowania Karty.*

8. Strategia koncentruje się przede wszystkim na działaniach i procedurach Komisji i pozostałych instytucji UE. Mowa w niej o tym, że Komisja ma czuwać nad tym, aby wszystkie akty prawne UE, na każdym etapie procesu ustawodawczego, łącznie z wdrażaniem na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, były zgodne z Kartą.

Uwagi ogólne

9. Komitet Regionów przyjmuje z zadowoleniem wzmocnienie praw podstawowych w Unii Europejskiej. Mimo solidnych ram regulacyjnych w zakresie praw człowieka w Europie, występują nieprawidłowości w ich zagwarantowaniu w praktyce.

10. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje zainicjowaną przez Komisję Europejską strategię skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską. Komitet podziela pogląd Komisji, zgodnie z którym należy zwiększyć starania na rzecz lepszego stosowania praw, które gwarantuje Unia Europejska.

11. Komitet popiera trzy główne elementy strategii Komisji. Jednocześnie stwierdza, że strategia skierowana jest w pierwszym rzędzie do instytucji i mowa w niej przede wszystkim o tym, co powinna i musi robić Komisja. Komitet opowiada się za bardziej strategicznym podejściem do wdrażania Karty, co wymaga włączenia wszystkich instytucji, także organów szczebla lokalnego i regionalnego.

12. Komitet Regionów uważa za ważne, by w najbliższych latach krytycznie przeanalizować zapisany w traktatach UE i w Karcie podział kompetencji w zakresie praw podstawowych pod kątem jego zrównoważenia, ponieważ treść Karty będzie nabierać konkretnego kształtu zarówno w postaci działań politycznych, jak i w formie orzeczeń sądowych. Karta praw podstawowych nie powoduje rozszerzenia kompetencji UE. Należy odpowiednio uwzględnić rolę, jaka przypada gminom i regionom w systemach politycznych poszczególnych państw.

13. Komitet Regionów zwraca także uwagę na różnorodność przejawów demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym w państwach członkowskich. Zapewniając poszanowanie praw podstawowych, należy respektować tradycje konstytucyjne poszczególnych państw oraz samorządność lokalną. Strategia musi opierać się na współdziałaniu mieszkańców, państwa oraz wszystkich grup społeczeństwa na różnych poziomach organizacji. Trzeba w większym stopniu uwzględnić szczebel lokalny i regionalny, muszą one także odgrywać aktywną rolę we wdrażaniu strategii.

14. Komitet Regionów podkreśla, że kształtowanie i gwarantowanie wielu praw podstawowych odbywa się na szczeblu lokalnym i regionalnym; jako przykład można wymienić choćby ochronę zdrowia (art. 35 Karty), prawo do nauki (art. 14), prawo własności (art. 17), zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną (art. 34), ochronę konsumentów (art. 38), partycypację demokratyczną (art. 39 i 40).

15. Znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego dla zapewnienia poszanowania praw człowieka podkreśliły także Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (m.in. w sprawozdaniu „The role of local and regional authorities in the implementation of human rights”, Lars O. Molin, 2010) oraz Agencja Praw Podstawowych UE (m.in. w dialogu z Komisją CIVEX Komitetu Regionów na temat wielopoziomowej ochrony i promowania praw podstawowych w dniu 26 listopada 2010 r.).

16. Aby strategia przyniosła lepsze efekty, a podstawowe prawa mogły być realizowane w pełnym zakresie, znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego oraz strategiczna rola gmin i regionów w tej dziedzinie muszą być o wiele bardziej widoczne. Komitet zachęca władze lokalne i regionalne w państwach członkowskich do opracowania i wdrożenia, drogą otwartych konsultacji z obywatelami i zainteresowanymi stronami, własnych kart praw podstawowych, które będą odpowiadały Karcie UE.

17. Komitet Regionów podkreśla, że potrzebne są wspólne wysiłki i wspólna odpowiedzialność wszystkich grup społeczeństwa na wszystkich poziomach jego organizacji. Dlatego zaangażowanie na rzecz skutecznej i sprawnej współpracy między tymi poziomami powinno być ważnym elementem strategii. Konieczny jest regularny dialog między wszystkimi szczeblami politycznymi w UE na temat zapewnienia poszanowania praw podstawowych. Podkreślił to także komisarz Rady Europy ds. praw człowieka Thomas Hammarberg (w zaleceniu dotyczącym systematycznych działań na rzecz stosowania praw człowieka na szczeblu krajowym: „Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level”, CommDH(2009)3).

18. Dobrym przykładem współpracy między wszystkimi poziomami organizacji społeczeństwa jest doroczny dialog na temat wielopoziomowej ochrony i promowania praw podstawowych organizowany przez Komisję CIVEX Komitetu Regionów oraz Agencję Praw Podstawowych UE z siedzibą

w Wiedniu. Istnieje potrzeba regularnego dialogu służącego włączeniu wszystkich szczebli w ochronę i promowanie praw podstawowych oraz informowaniu o tych prawach samorządów lokalnych i regionalnych w całej Unii Europejskiej.

19. Agencja Praw Podstawowych realizuje ponadto projekt mający na celu poprawę współpracy między poszczególnymi szczeblami politycznymi UE. Projekt poświęcony jest współdziałaniu różnych szczebli decyzyjnych w zakresie praw człowieka („Joined-up governance: connecting fundamental rights”), a celem jest koordynacja szczebli politycznych, tak by zapewnić przestrzeganie praw podstawowych.

20. Komitet Regionów deklaruje chęć współpracy przy „kształtowaniu kultury ochrony i propagowania praw podstawowych” na różnych szczeblach politycznych. Współpraca ta obejmuje także lepsze informowanie obywateli o prawach podstawowych oraz pogłębianie wśród urzędników Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych wiedzy o Karcie praw podstawowych jako bezpośrednio obowiązującym prawie. Proponuje, by Komisja wsparła prace nad tworzeniem odpowiednich narzędzi, takich jak np. e-learning, aby zapewnić jednolite podstawy stosowania prawa.

21. Wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co zobowiązuje je do przestrzegania – także na niższych niż krajowy szczeblach sprawowania rządów – zasady poszanowania zapisanych w niej praw człowieka i podstawowych wolności. Ponadto wszystkie państwa należące do UE ratyfikowały Europejską kartę społeczną Rady Europy (a większość także uaktualnioną kartę społeczną, która rozszerza zakres praw). Prawa wynikające z tych instrumentów przysługują wszystkim osobom w Unii Europejskiej, zatem także obywatelom państw trzecich przebywającym na terenie państwa członkowskiego UE. Treść tych dokumentów zawarta jest w znacznym zakresie także w Karcie praw podstawowych UE.

22. Komitet Regionów podkreśla, że zgodnie z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawa podstawowe muszą przysługiwać wszystkim osobom w państwach członkowskich UE, niezależnie od ich obywatelstwa. Prawa te stanowią podstawę godności i wolności, do których musi mieć prawo każdy człowiek, niezależnie od tego, czy jest obywatelem UE, czy nie. Większość artykułów Karty praw podstawowych UE także dotyczy wszystkich, również obywateli państw trzecich.

23. Podkreśla, że prawa podstawowe mają także chronić jednostki słabsze, takie jak np. przybywających do Europy uchodźców, oraz że w związku z tym gwarantowanie praw podstawowych wymaga zaangażowania, a niekiedy i poświęceń ze strony Wspólnoty.

„Unia powinna stanowić przykład”

24. Komitet Regionów jest zdania, że zaproponowana strategia powinna zawierać jaśniejsze sformułowania co do procedury zasięgania opinii na etapie konsultacji przygotowawczych w sprawie proponowanego ustawodawstwa. Procedury te muszą być jasno określone, tak by ocena skutków była rzetelna i użyteczna. Dla umacniania demokracji w Unii Europejskiej ważne jest, by poszczególne strony, w tym podmioty polityczne szczebla lokalnego i regionalnego, miały możliwość wyrażenia swojego stanowiska.

25. Komitet Regionów podkreśla, że już na wstępnym etapie konsultacji poszczególne podmioty muszą dysponować wystarczającym czasem i dostatecznymi możliwościami przekazania swojej opinii. Podmiotami tymi mogą być np. parlamenty krajowe, różnego rodzaju rzecznicy praw lub inne instytucje odpowiedzialne za prawa człowieka, należy jednak włączyć w ten proces także podmioty polityczne szczebla lokalnego i regionalnego oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego i zapewnić im możliwość wyrażenia swego zdania.

26. Komitet Regionów uważa za istotne, by wyraźnie wyeksponować wpływ praw określonych w Karcie na ustawodawstwo. Powinna to jednak być „prawdziwa” ocena skutków, a nie standardowe sformułowania. Poza tym ważne jest podkreślenie przez Komisję Europejską znaczenia przedstawiania uzasadnienia, tak by mogło ono stanowić wytyczne dla późniejszego stosowania. Zaproponowana w strategii lista kontrolna może być odpowiednim punktem wyjścia do dalszej pracy.

27. UE, a także władze wszystkich szczebli sprawowania rządów w jej państwach członkowskich, powinny dawać przykład, aktywnie działając na rzecz zapewnienia poszanowania praw podstawowych. Chodzi tu nie tylko o same prawa, ale także o zajęcie zdecydowanej postawy, aby wskazać wzorcowe zachowanie krajom w sąsiedztwie Unii, które nie przestrzegają praw człowieka.

„Lepiej informować obywateli”

28. Komitet Regionów przyjmuje z zadowoleniem stwierdzenia Komisji Europejskiej o znaczeniu łatwo dostępnych i rzetelnych informacji dla obywateli. Trzeba jednak przyjrzeć się przepływowi tych informacji i zbadać, do jakiego stopnia docierają one do ludzi. Dopiero wtedy można będzie ocenić, jak skuteczne i łatwo dostępne są te informacje naprawdę.

29. Komitet pragnie szczególnie podkreślić znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego w rozpowszechnianiu informacji. Gminy i regiony to ważne podmioty, które mogą pełnić funkcję łączników, docierać do obywateli i informować ich o ich prawach. Gruntowne, jasne informacje o tym, kiedy Karta ma zastosowanie, a kiedy nie, pomogą zapobiec nieporozumieniom wśród społeczeństwa co do tego, w jakich przypadkach można się na niej oprzeć.

30. Informacje na linii UE – obywatele nie mogą płynąć tylko w jedną stronę. Gminy i regiony mogą przekazywać informacje o tym, jakie doświadczenia mają obywatele z praktycznym stosowaniem Karty w praktyce. Dialog na temat praw podstawowych powinien prowadzić do tego, by stały się one rzeczywistym i naprawdę działającym narzędziem, służącym wszystkim jednostkom w społeczeństwie. Decydującą rolę może tu odegrać szczebel lokalny i regionalny, co powinno także znaleźć wyraz w strategii.

31. Ważnym elementem są przy tym inicjatywy na rzecz walki z wykluczeniem społecznym podejmowane przez władze lokalne i regionalne oraz społeczeństwo obywatelskie. Dlatego też słuszny jest zamiar Komisji, by uwzględnić w sprawozdaniu rocznym informacje płynące od społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem tego jest systematyczny dialog służący włączeniu wszystkich szczebli politycznych w ochronę i promowanie praw podstawowych oraz uwrażliwienie władz lokalnych i regionalnych w UE na kwestie związane z prawami podstawowymi.

„Sprawozdanie roczne”

32. Zdaniem Komitetu Regionów sprawozdania roczne, z których pierwsze niedawno się ukazało, powinny mieć i będą miały duże znaczenie dla monitorowania i oceny strategii wdrażania Karty praw podstawowych UE. Komitet wyraża jednak rozczarowanie, iż w przedstawionym sprawozdaniu nie znalazło się odniesienie do istotnej roli, jaką władze lokalne i regionalne odgrywają we wzmacnianiu praw podstawowych w UE, ani także do idei wielopoziomowego systemu ochrony praw podstawowych. A zatem Komitet wzywa Komisję Europejską, by w przyszłości w znacznie większym stopniu włączała w te działania samorządy lokalne i regionalne.

33. Wyjaśnienia wymaga kwestia tego, w jakim stopniu powinno się w sprawozdaniu rocznym uwzględnić działania instytucji UE, jak dokonuje się oceny poszczególnych wniosków legislacyjnych oraz w jakim stopniu sprawozdanie powinno przedstawiać ogólny opis sytuacji w UE w zakresie praw podstawowych.

34. Ważną funkcją sprawozdania rocznego musi być pomoc przy ocenie konkretnych wyników działań w dziedzinie praw człowieka w państwach członkowskich. Tutaj punktem wyjścia może być także własna ocena ze strony podmiotów politycznych szczebla lokalnego i regionalnego co do poszanowania tych praw. Na przykład w Wielkiej Brytanii utworzono narzędzie służące mierzeniu równości szans i przestrzegania praw człowieka (*Equality Measurement Framework*), a w Szwecji opracowuje się wskaźniki dotyczące praw człowieka na szczeblu lokalnym i regionalnym. Także Agencja Praw Podstawowych UE oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy rozpoczęły prace nad wskaźnikami.

35. Uważa za konieczne, by opracowując sprawozdania z oceny, np. przy gromadzeniu danych i definiowaniu kryteriów, przykładać większą wagę do praw podstawowych obywateli.

36. Sprawozdanie roczne powinno także stanowić podstawę corocznego dialogu dotyczącego praw podstawowych. Z uwagi na duże znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego dla wdrażania praw podstawowych do udziału w tym dialogu należy zaprosić Komitet Regionów.

Bruksela, 12 października 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO