

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

104. SESJA PLENARNA W DNIACH 28–29 LISTOPADA 2013 R.

Opinia Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2013 r.

(2014/C 114/02)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że niezależnie od metod nadawania obywatelstwa krajowego, obywatelstwo UE nie tylko pozwala obywatelom o różnej tożsamości narodowej współżyć w Unii Europejskiej i uczestniczyć w integracji europejskiej, ale przyczynia się także do rozwoju demokracji europejskiej.
2. Podkreśla, że swoboda przemieszczania się jest fundamentem dalszego rozwoju gospodarczego i politycznego UE, otwiera przed obywatelami UE możliwości zawodowe i możliwości zdobywania wiedzy oraz tworzy ściślejsze więzi między Europejczykami, dlatego też jest zasadniczym elementem obywatelstwa Unii Europejskiej.
3. Podkreśla potrzebę skupienia się na wymiarze gospodarczym, tak aby zapewnić Europie silną gospodarkę, która przyczyni się do wzmocnienia społecznego wymiaru obywatelstwa UE, biorąc pod uwagę stale rosnący kryzys zadłużenia oraz wzrost bezrobocia, które dotyczą coraz więcej obywateli Unii, w szczególności ludzi młodych.
4. Uwzględni deklaracje obywateli Unii, którzy czują się odsunięci od podejmowania decyzji na poziomie europejskim i przypomina, że decyzje, na ile to możliwe, powinny być podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i bliski obywateli.
5. Zdaje sobie sprawę, że ze względu na bliski kontakt z obywatelami władze lokalne i regionalne znajdują się na najlepszej pozycji, aby lepiej uzmysłowić społeczeństwu na czym polega obywatelstwo UE oraz zwrócić uwagę na praktyczne korzyści, jakie przynosi ono ludziom.
6. Podkreśla, że w momencie, kiedy pogłębia się unia gospodarcza i walutowa, a jednocześnie trwają dyskusje na temat wzmocnienia unii politycznej dzięki możliwości zmiany traktatów, konieczne jest, aby ściślejsza integracja szła w parze z większą legitymacją demokratyczną.

Ramy polityczne i prawne dla obywatelstwa Unii

7. Przypomina, że podstawowym i wysoce symbolicznym etapem w budowaniu tożsamości europejskiej i demokracji europejskiej było wprowadzenie na mocy traktatu z Maastricht pojęcia „obywatelstwa Unii”, które zostało przyznane wszystkim obywatelom państw członkowskich UE. Wraz z przyjęciem traktatu z Amsterdamu obywatelstwo to zostało uznane za komplementarne w stosunku do obywatelstwa krajowego.
8. Podkreśla również, że nowe rozwiązania prawne wprowadzone w traktacie lizbońskim oznaczały wzmocnienie obywatelstwa Unii, które uznawane jest za dodatkowe (a nie po prostu uzupełniające) wobec obywatelstwa krajowego, choć go nie zastępuje. Obywatelstwo UE nie ma być wyrazem wcześniej istniejących więzi, wiążących ze sobą organy polityczne, lecz ma stanowić ramy prawne, które przekształcają prawo do swobodnego przemieszczania się z jednego kraju do drugiego w podstawę gwarancji praw, a nie wykluczania.

9. Zauważa, że dwie dekady po ustanowieniu praw obywateli Unii na mocy traktatu z Maastricht, prawa te nie zawsze odzwierciedlają ich codzienną rzeczywistość. Fakt ten został potwierdzony przez szeroko zakrojone konsultacje społeczne na temat obywatelstwa UE, podczas których 12 000 obywateli Unii podało przykłady przeszkód biurokratycznych, które wciąż utrudniają im korzystanie z ich praw, jak choćby prawa do swobodnego przemieszczania się⁽¹⁾. Badania Eurobarometru dotyczące praw obywatelskich⁽²⁾ oraz praw wyborczych⁽³⁾, szereg bezpośrednich rozmów obywateli z krajowymi i europejskimi politykami oraz szereg pytań obywateli w związku z prawami europejskimi, złożonych za pośrednictwem sieci informacyjnej *Europe Direct*, potwierdzają, że w tym temacie jest jeszcze wiele do zrobienia.

10. Podkreśla, że prawa, o których mowa w sprawozdaniu, to prawa przyznane na mocy traktatów UE obywatelom Unii Europejskiej, jednak wiele z nich to prawa podstawowe odnoszące się także do obywateli państw trzecich.

11. Zauważa, że związek obywatelstwa Unii z obywatelstwem państw członkowskich pozostaje dwuznaczny. Z jednej strony zależy bezpośrednio od obywatelstwa państw członkowskich, które stanowi jedyny warunek potrzebny do przyznania obywatelstwa UE, jak zostało to określone w prawie krajowym. Ten aspekt obywatelstwa UE ogranicza jego rolę jako dodatkowego źródła praw w odniesieniu do obywatelstwa państw członkowskich. Z drugiej jednak strony obywatelstwo UE oddziela pojęcie obywatelstwa od pojęcia państwa narodowego i nie kładzie już akcentu na integrację jednostki ze społecznością obywatelską, w której jednostka ta przebywa, lecz na zagwarantowanie jej, jako obywatelowi Unii, równych praw obywatelskich, politycznych i socjalnych oraz prawa do swobodnego przemieszczania się.

12. Podkreśla, że uzyskanie obywatelstwa państwa członkowskiego, a przez to także obywatelstwa UE, może być kluczowym mechanizmem integracji obywateli państw trzecich ze społeczeństwami europejskimi i jako takie musi być w wystarczającym stopniu dostępne dla imigrantów mających uregulowany status i przebywających przez dłuższy okres na terenie UE. Przyznawanie tym migrantom obywatelstwa jest podstawowym narzędziem zintegrowania ich ze społeczeństwem europejskim.

13. Odnotowuje, że już od wydania w 2010 r. opinii na temat obywatelstwa Unii wzywał UE do ustanowienia bardziej demokratycznych i przejrzystych strategii politycznych oraz organów decyzyjnych. Wzywał również do wprowadzenia mechanizmów, które przyczyniłyby się do stymulowania dwukierunkowego dialogu politycznego oraz wcielania w życie zasad demokracji uczestniczącej.

14. Uznaje, że Komisja przedstawia bilans podejmowanych do tej pory działań i stara się dochować swoich zobowiązań dotyczących promowania obywatelstwa UE, przedstawiając propozycje w 12 konkretnych obszarach.

15. Zauważa jednak, że sprawozdanie przedstawia propozycje dotyczące głównie wymiaru gospodarczego UE i tylko wtórnie politycznego lub społecznego wymiaru integracji europejskiej. Na przykład nie zawiera szczegółowych i konkretnych propozycji sposobów wspierania praw pacjentów lub transgranicznej opieki zdrowotnej, wspierania wielokulturowości, promowania bardziej „socjalnej Europy” (np. poprzez walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym) lub stopniowego budowania tożsamości europejskiej.

16. Odnotowuje, że działania zaproponowane w sprawozdaniu są na pierwszy rzut oka zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Konieczne jest jednak, aby Komisja Europejska uzasadniła w szczegółowy sposób wszelkie indywidualne działania w momencie, kiedy zostaną one zaproponowane w oficjalny sposób, ponieważ niektóre projekty mogą wymagać dokładniejszej analizy (np. opcjonalne wydawanie jednolitych dokumentów europejskich). Ponadto, przewidziane środki nie powinny przekładać się na nadmierne obciążenie administracyjne i finansowe odnośnych władz krajowych, regionalnych i lokalnych.

17. Podkreśla, że w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., sprawozdanie powinno zostać także odczytane w świetle ostatniego komunikatu oraz stosownych zaleceń Komisji Europejskiej⁽⁴⁾. Dokumenty te mają na celu wzmocnienie procesów demokratycznych i demokracji pośredniej w UE poprzez zachęcanie do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2013) 126 final, Komunikat Komisji Europejskiej pt. „Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów” oraz C(2013) 1303 final, Zalecenie Komisji dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego.

18. Przypomina, że aktywnie uczestniczył w pracach nad sprawozdaniem oraz że uwzględniono w nim wyniki i rekomendacje badania, które zostało przeprowadzone w imieniu KR-u, dotyczącego roli władz lokalnych i regionalnych w promowaniu obywatelstwa Unii i praw obywatelskich⁽⁵⁾.

Warunki rzeczywistego korzystania z obywatelstwa

19. Proponuje podjęcie środków umożliwiających zapewnienie kształcenia i edukacji w zakresie obywatelstwa, uzyskanie przez obywateli możliwości świadomego i swobodnego korzystania z przysługujących im praw i obowiązków, wzmocnienie społecznego wymiaru obywatelstwa w związku z postępującym kryzysem gospodarczym oraz usunięcie rozmaitych przeszkód, które ograniczają korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii.

20. Podkreśla, jak ważne jest stworzenie rzeczywistej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli w świecie coraz większej mobilności⁽⁶⁾ i zaznacza, że zagwarantowanie obywatelom UE niezakłóconego korzystania z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ma kluczowe znaczenie, ponieważ spośród praw przewidzianych w Traktacie UE właśnie to obywatele cenią sobie najbardziej i postrzegają jako najważniejsze osiągnięcie integracji UE. W tym kontekście nie wystarczy stworzenie praw, trzeba też zadbać, by wszystkie szczeble sprawowania rządów współpracowały nad zagwarantowaniem możliwości niezakłóconego korzystania z nich.

Rola samorządów lokalnych i regionalnych

21. Zwraca uwagę, że jednym z istotnych wniosków zawartych w sprawozdaniu z 2010 r. jest to, że trudności, z jakimi borykają się obywatele Unii w korzystaniu ze swoich praw, nie wynikają tyle z braków ustawodawczych na poziomie UE, ile z czynników związanych z transpozycją i wdrażaniem tych przepisów na szczeblu krajowym. W związku z powyższym Komitet uznaje, że w sprawozdaniu Komisji Europejskiej brakuje konkretnego odniesienia do wkładu, jaki władze lokalne i regionalne mogą wnieść w zapewnienie możliwości rzeczywistego korzystania z obywatelstwa UE i w zagwarantowanie jego jakości.

22. Podkreśla, że samorzady lokalne i regionalne powołane są do odgrywania znaczącej roli w procesach partycypacyjnych, które mają zostać wdrożone w celu ustanowienia rzeczywiście oddolnego podejścia, pozwalając obywatelom przyczynić się znacząco do kształtowania polityki UE umożliwiającej praktyczne zastosowanie ich praw obywatelskich.

23. Podkreśla zdolność władz lokalnych i regionalnych do uczestniczenia w zarządzaniu problemami związanymi z przemieszczaniem się i miejscem pobytu obywateli Unii, a także w kwestiach związanych z przyjmowaniem migrantów, i uznaje, że samorzady terytorialne mają możliwość dotarcia do grup, które często wykazują słaby poziom uczestnictwa w procesach politycznych, np. do ludzi młodych i imigrantów.

24. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej, aby rozwiązać problem niedoinformowania urzędników na szczeblu lokalnym i regionalnym na temat praw obywateli Unii, co prowadzi często do udzielania zainteresowanym stronom błędnych informacji i utrudnia korzystanie z tych praw, poprzez opracowanie narzędzi do prowadzenia szkoleń online dla samorządów. Ponieważ członkowie KR-u są w stanie poznać potrzeby i możliwości urzędników samorządów terytorialnych na obszarach, z których pochodzą, Komitet Regionów jest gotowy do aktywnej współpracy z Komisją Europejską w celu opracowania i propagowania tego narzędzia w państwach członkowskich.

25. Z zadowoleniem przyjmuje nowe inicjatywy Komisji Europejskiej podejmowane w celu usuwania przeszkód w faktycznym korzystaniu z praw wynikających z obywatelstwa UE. Zauważa jednak, że w państwach członkowskich wciąż istnieją rozbieżności między obowiązującymi przepisami a rzeczywistością, z jaką obywatele mają do czynienia na co dzień, w szczególności w sprawach o charakterze transgranicznym, i stwierdza, że należy zwrócić baczniejszą uwagę na tę kwestię.

Wymiary obywatelstwa UE⁽⁷⁾

Aktywność obywatelska

26. Jest zdania, że wzmocnienie obywatelstwa UE może być oparte na wzmocnieniu aktywnego udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych, a zwłaszcza na zaangażowaniu ludzi młodych, którzy wykazują większą mobilność w przestrzeni europejskiej.

⁽⁵⁾ Badanie Komitetu Regionów (2012) dotyczące roli władz lokalnych i regionalnych w promowaniu obywatelstwa UE i praw obywatelskich („Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights”). Podsumowanie badania dostępne jest pod linkiem: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>.

⁽⁶⁾ CdR 201/2009.

⁽⁷⁾ Rozróżnienie to zaproponowano w opinii KR-u pt. „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r.: Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”, sprawozdawca: Roberto Pella (Włochy, PPE), CdR 355/2010 fin, i przyjęto w niniejszym projekcie opinii.

Obywatelstwo społeczne

27. Uważa za konieczne wzmocnienie na poziomie europejskim inicjatyw na rzecz obywatelstwa społecznego, jako że dostęp do praw socjalnych jest w niektórych przypadkach obwarowany wymogami i kryteriami ustalonymi przez państwa członkowskie; sytuacja ta sprzyja różnym formom dyskryminacji i pozostaje w sprzeczności z zasadą równości i równego traktowania ujętą w ustawodawstwie europejskim.

28. Uznaje, że sprawozdanie Komisji Europejskiej zawiera pewne środki służące umacnianiu obywatelstwa społecznego (na przykład pozytywne działania na rzecz ustanowienia ram jakościowych dla staży), które choć tylko orientacyjne, wydają się być sensowne.

29. Zdecydowanie popiera skuteczne wzmocnienie prawa do swobodnego przemieszczania się, w szczególności w odniesieniu do mobilności ludzi młodych, ze względu na rosnące bezrobocie w państwach członkowskich.

Swobody obywatelskie

30. Zauważa, że nadal istnieje w tej dziedzinie pole do działania. Na przykład, zgodnie z ustaleniami specjalnego badania Eurobarometru⁽⁸⁾, tylko połowa uczestników badania wiedziała o istnieniu i zakresie kompetencji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a i ich wiedza o prawie do składania petycji do Parlamentu Europejskiego była skąpa⁽⁹⁾.

31. Proponuje w związku z tym, aby władze lokalne i regionalne podjęły konkretne i skuteczne działania w kierunku podnoszenia świadomości obywateli Unii w sprawie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego, przy wsparciu odpowiednich środków UE.

Obywatelstwo polityczne

32. Zauważa, że frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego stale maleje od 1979 r., osiągając w 2009 r. 43 %⁽¹⁰⁾, co tylko potwierdza fakt, iż obywatele Unii mają poczucie, że ich opinia nie jest brana pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na poziomie europejskim (obawę tę, według badania Eurobarometru, podziela 68 % obywateli).

33. Zwraca uwagę na dobre praktyki⁽¹¹⁾, zgodnie z którymi władze lokalne i regionalne mogą, przy wsparciu odpowiednich funduszy europejskich, organizować programy i kampanie informacyjne na szczeblu lokalnym i regionalnym, aby uświadamiać mieszkańcom ich prawa do głosowania, a także kandydowania w wyborach europejskich. Komitet Regionów podkreśla ponadto, że jednostki samorządu terytorialnego mogą również odegrać znaczącą rolę w informowaniu i uświadamianiu przede wszystkim uczniów i studentów, przygotowując ich do aktywnego korzystania z ich praw wyborczych.

34. Odnotowuje potrzebę dalszego umacniania praw politycznych obywateli pochodzących z państw trzecich oraz zachęcania państw członkowskich, aby nie wprowadzały zbyt restrykcyjnych przepisów w zakresie dostępu obywateli państw trzecich do obywatelstwa. We wcześniejszych opiniach KR z jednej strony uznał, że imigranci legalnie przebywający w państwach członkowskich mają pewne oczekiwania w zakresie możliwości uzyskania obywatelstwa UE, a z drugiej strony ocenił, że udział legalnych imigrantów w życiu politycznym jest bardzo silnym czynnikiem ułatwiającym ich integrację ze społecznościami lokalnymi.

35. Wzywa wszystkie bez wyjątku państwa członkowskie, aby ułatwiały swym obywatelom korzystanie z prawa do głosowania i do kandydowania w wyborach krajowych, bez względu na to, czy rezydują oni lub znajdują się na terytorium swojego kraju, czy też nie. Fakt, że korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE nie powinien prowadzić do pozbawienia ich praw politycznych.

36. Uznaje, że zostały spełnione już wszystkie warunki, aby przeprowadzić lub pogłębić dialog na temat poszerzenia prawa do głosowania obywateli Unii, tak aby obejmowało ono także wybory regionalne i krajowe państwa, w którym przebywają, bez uszczerbku dla niezawisłości każdego państwa członkowskiego (*ius domicili*).

⁽⁸⁾ Badanie Komitetu Regionów (2012) dotyczące roli władz lokalnych i regionalnych w promowaniu obywatelstwa UE i praw obywatelskich („Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights”). Podsumowanie badania dostępne jest pod linkiem: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>, s. 12.

⁽⁹⁾ Zob. art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽¹⁰⁾ Badanie Komitetu Regionów (2012) dotyczące roli władz lokalnych i regionalnych w promowaniu obywatelstwa UE i praw obywatelskich („Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights”), s. 10.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 10, s. 11.

37. Podkreśla dynamikę, którą pojęcie obywatelstwa UE może nadać procesowi rozszerzania UE, który nie sprowadza się tylko do gospodarczego i prawnego przystosowania do dorobku europejskiego, ale zakłada także potrzebę podjęcia interwencji politycznej w krajach przystępujących w celu wzmocnienia struktur demokratycznych i zasad praworządności. Perspektywa obywatelstwa UE może zapewnić tym działaniom znaczenie praktyczne.

Obywatelstwo administracyjne

38. Przypomina o konieczności podejmowania działań na szczeblu lokalnym i regionalnym mających na celu uproszczenie procedur administracyjnych, by umożliwić faktyczne korzystanie z praw wynikających z obywatelstwa Unii, w szczególności z prawa do swobodnego przemieszczania się, oraz by wyeliminować wszelkie praktyki zniechęcania lub inne istniejące formy dyskryminacji, które pociągają za sobą odmienne traktowanie obywateli europejskich, w szczególności w odniesieniu do udzielania zezwolenia na pobyt. Dzięki identyfikacji problemów, jakie napotykają, władze lokalne i regionalne powinny być w stanie zapewnić odpowiednie rozwiązania.

39. Uznaje, że działania zapowiedziane przez Komisję stanowią krok w tym właśnie kierunku. Z uwagi na to, że jeden z obszarów działalności aktywnie angażuje samorządy lokalne⁽¹²⁾, wskazane jest zarówno przeprowadzenie pogłębionej oceny skutków, jak i zapewnienie finansowania z funduszy europejskich.

40. Przyjmuje z zadowoleniem przedstawione przez Komisję Europejską propozycje promowania ułatwień w zakresie transgranicznego uznawania w UE zaświadczeń o przydatności pojazdów do ruchu drogowego, a także propozycję harmonizacji wymogów dotyczących kontroli technicznej pojazdów silnikowych. Propozycje te należy wdrożyć w możliwie najkrótszym czasie, tak aby zapewnić obywatelom możliwość łatwiejszego korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, w tym do przerejestrowywania pojazdów z kraju do kraju.

Kultura obywatelstwa

41. Proponuje wzmocnienie inicjatyw współpracy, które promują informowanie obywateli o ich prawie do swobodnego przemieszczania się, takich jak programy partnerstwa miast, transgraniczne inicjatywy współpracy itp.

42. Przypomina⁽¹³⁾, że w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. bardzo ważne jest, aby bardziej uświadomić wszystkim obywatelom Unii ich prawa, zwłaszcza prawa wyborcze, które przysługują im w państwie członkowskim, w którym przebywają, oraz aby ułatwić im korzystanie z nich.

Środki finansowania projektów, możliwości współpracy i partnerstwa

43. Zwraca uwagę, w związku z nowymi wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020, na istotne bodźce, których mogą dostarczyć programy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz „Europa dla Obywateli” dla wzmocnienia obywatelstwa UE i wspierania działań w celu promowania wiedzy i wdrażania prawa europejskiego i politycznych strategii europejskich w państwach członkowskich.

44. Zaleca przyjęcie prostszego i bardziej efektywnego podejścia do finansowania europejskich programów obywatelskich poprzez ściślejsze określenie priorytetów, które mają być zgodne z wyborami politycznymi, i dbanie o to, by skupić się na rozpowszechnianiu wyników działań w celu zwiększenia ich atrakcyjności, aby osiągnąć wyznaczone cele strategiczne i polityczne. Aby tak się stało, konieczny jest udział władz lokalnych i regionalnych w planowaniu tego rodzaju działań, zwłaszcza w odniesieniu do szkolenia i opracowania rocznych programów prac.

Bruksela, 28 listopada 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹²⁾ W szczególności propagowanie dostępu do ukierunkowanych danych dotyczących UE dzięki udostępnianiu narzędzi do prowadzenia szkoleń online, dostępnych dla samorządów lokalnych, oraz dostarczaniu w przystępny sposób obywatelom informacji, które pomogą im w rozwiązywaniu ich problemów.

⁽¹³⁾ Zob. opinia w sprawie wzmocnienia obywatelstwa – 2013 r.