

СТАНОВИЩА

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

104-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, 28 И 29 НОЕМВРИ 2013 Г.

Становище на Комитета на регионите — „Доклад за гражданството на ЕС за 2013 г.“

(2014/C 114/02)

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

1. припомня, че, независимо от начините на придобиване на национално гражданство, европейското гражданство не само позволява на различните национални идентичности да съжителстват в Европейския съюз, като приобщава гражданите към процеса на европейска интеграция, но и допринася за изграждането на европейската демокрация;
2. подчертава, че свободното движение е крайъгълен камък за по-нататъшното икономическо и политическо развитие на ЕС, разкрива професионални възможности и възможности за учене на гражданите на ЕС и създава по-тесни връзки между европейците, поради което е централен елемент от гражданството на Съюза;
3. подчертава необходимостта от съсредоточаване върху икономическото измерение, за да се осигури икономически силна Европа, която би могла да укрепи социалното измерение на гражданството на ЕС с оглед на все по-изострящата се дългова криза и повишаването на безработицата, която засяга все по-голям брой европейски граждани и особено младите хора;
4. взема предвид факта, че европейските граждани се чувстват дистанцирани от процеса на вземане на решения на европейско равнище и отново заявява, че решенията трябва да бъдат вземани възможно най-открито и близо до гражданите;
5. отбелязва, че поради своята близост до гражданите регионалните и местните власти са в най-добра позиция да насърчават по-доброто разбиране на понятието за европейско гражданство, да повишават неговата популярност и да изтъкват предимствата му за всеки отделен човек;
6. подчертава, че в момент, когато Икономическият и паричен съюз се задълбочава и същевременно се водят дискусии за укрепване на политическия съюз посредством евентуално преразглеждане на Договорите, по-задълбочената интеграция трябва да върви ръка за ръка с по-голяма демократична легитимност;

Политическа и правна рамка на европейското гражданство

7. отбелязва, че един основен и изпълнен със символика етап от изграждането на европейска идентичност и европейска демокрация беше въвеждането на „европейското гражданство“ с Договора от Маастрихт, което беше признато на всички граждани на държава — членка на Европейския съюз, а след приемането на Договора от Амстердам се счита и за допълващо националното гражданство;
8. изтъква също така, че правните нововъведения на Договора от Лисабон доведоха до укрепване на понятието за европейско гражданство, което понастоящем се добавя към (а не просто допълва) националното гражданство, без да го заменя. Европейското гражданство не се разбира като израз на предварително съществуващи връзки, които спояват политическия субект, а като регулаторна рамка, която превръща свободното движение от една държава в друга в крайъгълен камък на правата, а не на изключването;

9. отбелязва, че две десетилетия след установяването на правата на гражданите на ЕС с Договора от Маастрихт, тези права не винаги се прилагат реално в ежедневието на гражданите. Този факт беше потвърден от гражданите на ЕС при обширна обществена консултация относно европейското гражданство, в която 12 000 граждани на ЕС дадоха примери за бюрократичните пречки, с които все още се сблъскват при упражняването, например, на правото си на свободно движение ⁽¹⁾. Проучванията на Евробарометър относно правата на гражданите ⁽²⁾ и относно изборните права ⁽³⁾, както и редица непреки дискусии, проведени между гражданите и националните и европейските политици, и редица запитвания на обществеността относно европейските права, получени от информационната служба „Europe Direct“, сочат, че в тази област трябва да се положат по-големи усилия;

10. подчертава, че посочените в доклада права произтичат от Договорите на ЕС и се дават на гражданите на Европейския съюз, но много от тях са основни права, които се отнасят и до гражданите на трети страни;

11. отбелязва, че връзката между европейското гражданство и гражданството на държавите членки продължава да бъде неясна. От една страна, европейското гражданство зависи пряко от гражданството на държавите членки, което е единствено условие за придобиване на гражданство на ЕС, както постановява всяко национално законодателство. Този аспект на гражданството на ЕС ограничава ролята му до допълнителен източник на права спрямо гражданството на държавите членки. В същото време обаче гражданството на ЕС премахва обвързаността на понятието „гражданство“ с националната държава и премества акцента от принадлежността на индивида към дадена политическа общност към неговото пребиваване, към гарантирането на равни индивидуални, политически и социални права и към неговото свободно движение в качеството му на европейски гражданин;

12. подчертава, че придобиването на гражданство на държава членка — а оттам и на европейско гражданство, може да бъде основен инструмент за интегриране на гражданите на трети държави в европейските общества и с оглед на това трябва да е достатъчно достъпно за имигрантите, които пребивават законно в ЕС от дълго време. Предоставянето на гражданство на тези имигранти е основен инструмент за тяхното интегриране в европейските общества;

13. припомня, че още в становището си от 2010 г. относно гражданството на ЕС Комитетът призова ЕС да повиши демократичността и прозрачността на своите политики и на органите, които вземат решения. Той също така отправи искане да бъдат въведени механизми, които да засилят двустранния политически диалог и да приложат на практика принципа на демокрацията на участието;

14. признава, че в своя доклад Комисията прави равностойка на извършеното до момента и полага усилия да спазва ангажиментите си за насърчаване на европейското гражданство, предлагайки мерки в 12 тематични области;

15. отбелязва обаче, че докладът съдържа предложения, които се отнасят предимно за икономическото измерение на ЕС и отнеждат второстепенна роля на политическото и социалното измерение на европейската интеграция. Така например не са включени конкретни и реални предложения за укрепване на правата на пациентите, за трансграничното предоставяне на здравни услуги, за засилване на културното многообразие, за насърчаване на една по-„социална Европа“ (напр. чрез борба с бедността и социалното изключване) или за постепенно изграждане на европейска идентичност;

16. отбелязва, че посочените в доклада дейности на пръв поглед съответстват на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Необходимо е обаче Европейската комисия да прави задълбочена оценка на всяка отделна дейност в момента, в който я предлага официално, тъй като някои отделни предложения биха могли да се нуждаят от по-внимателно разглеждане (напр. издаването на незадължителни общи европейски образци на документи). Освен това набелязаните мерки не би трябвало да се превръщат в прекомерна административна и финансова тежест за съответните национални, регионални и местни власти;

17. подчертава, че с оглед на предстоящите избори за Европейски парламент през 2014 г. докладът трябва да бъде разгледан и в светлината на неотдавнашното съобщение и свързаната с него препоръка на Европейската комисия ⁽⁴⁾. Тези документи имат за цел да укрепят демократичните процеси и представителната демокрация в ЕС посредством засилване на участието в изборите за Европейски парламент;

⁽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, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Подготовка за европейските избори през 2014 г.: подобряване на демократичността и ефикасността на тяхното провеждане“, и C(2013) 1303 final, Препоръка на Европейската комисия за „Подпомагане на демократичното и ефективно провеждане на изборите за Европейски парламент“.

18. припомня, че КР взе дейно участие в изготвянето на доклада и че в него се вземат под внимание резултатите и предложенията на изготвено по поръчка на КР проучване относно ролята на местните и регионалните власти за насърчаване на гражданството на Съюза и на правата на европейските граждани ⁽⁵⁾;

Условия за ефективност на гражданството

19. предлага да се предприемат мерки за осигуряване на образование и обучение по въпросите на гражданството, както и на възможност за съзнателно и свободно упражняване на правата и изпълнение на задълженията на гражданите, за укрепване на социалното измерение на гражданството с оглед на задълбочаващата се криза и за преодоляване на конкретните пречки, които ограничават упражняването на правото на свободно движение от страна на европейските граждани;

20. изтъква колко е важно да се създаде истинско пространство на свобода, сигурност и правосъдие в служба на гражданите в днешния свят на нарастваща мобилност ⁽⁶⁾ и отбелязва, че гарантирането на безпрепятствено упражняване от страна на гражданите на ЕС на правото им на свободно движение и пребиваване е изключително важно, тъй като това е правото, произтичащо от Договора за ЕС, което гражданите ценят най-високо и което считат за най-важното постижение на европейската интеграция. Във връзка с това не е достатъчно само да се създават права, а е необходимо и да се гарантира, че всички равнища на управление работят съвместно, за да осигурят безпрепятственото им упражняване от страна на техните притежатели.

Ролята на местните и регионалните власти

21. припомня едно от важните заключения на доклада за 2010 г., а именно, че трудностите, с които се сблъскват гражданите на ЕС при упражняването на своите права, не се дължат толкова на пропуски в законодателството на европейско равнище, колкото на фактори, свързани с транспонирането и прилагането на това законодателство на национално равнище. С оглед на горното счита, че в доклада на Европейската комисия не се отделя подходящо внимание на приноса, който регионалните и местните власти могат да дадат за ефективността и качеството на европейското гражданство;

22. отбелязва, че регионалните и местните власти ще бъдат призвани да играят ключова роля в процесите на участие, които ще бъдат създадени с цел прилагане на действителен възходящ подход, позволяващ на гражданите да допринесат в значителна степен за разработването на политиките на ЕС като конкретен израз на техните права;

23. подчертава, че местните и регионалните власти могат да допринесат за справянето с проблемите, свързани с движението и пребиваването на европейските граждани, както и да дадат своя принос по въпросите, свързани с приема на имигранти, и признава възможността на органите на местното самоуправление да достигнат до групи, които често имат по-слабо участие в политическия процес, като например младите хора и имигрантите;

24. приветства предложението на Европейската комисия да се предприемат действия за справяне с недостатъчната информираност на местно и регионално равнище относно правата на европейските граждани — пропуск, който често води до грешно информиране на заинтересованите лица и затруднява упражняването на тези права — чрез създаването на инструмент за онлайн обучение на работещите в местната администрация. Предвид факта, че членовете на КР са запознати с нуждите и възможностите на работещите в органите на местното самоуправление в регионите, от които идват, Комитетът на регионите е готов да сътрудничи активно на Европейската комисия при създаването и популяризирането на този инструмент в държавите членки;

25. приветства новите инициативи на Комисията за премахване на пречките пред упражняването на правата, произтичащи от гражданството на Съюза, но същевременно отбелязва, че в държавите членки все още съществува разделение между приложимите правни разпоредби и реалното ежедневие на гражданите, особено в трансгранични случаи, и че на този проблем трябва да се обърне по-голямо внимание;

Измерения на гражданството на ЕС ⁽⁷⁾

Активно гражданство

26. счита, че укрепването на европейското гражданство започва от засилването на активното участие на гражданите в живота на местните общности и по-специално от участието на младите хора, които, в сравнение с другите категории, се отличават с по-голяма мобилност в европейското пространство;

⁽⁵⁾ Проучване на Комитета на регионите (2012 г.) на тема „Ролята на местните и регионалните власти за насърчаване на гражданството на ЕС и правата на гражданите“. Обобщение на проучването е поместено на следния електронен адрес: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>.

⁽⁶⁾ CdR 201/2009.

⁽⁷⁾ Това разграничение беше предложено в становището на КР относно „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“ (докладчик Roberto Pella (IT/ЕНП), CdR 355/2010 fin) и ще бъде използвано и в настоящото проектостановище.

Социално гражданство

27. счита за необходимо да бъдат укрепени на европейско равнище инициативите в подкрепа на социалното гражданство, тъй като достъпът до социалните права в някои случаи се свързва с изисквания и критерии на държавите членки, които благоприятстват различни форми на дискриминация, противоречащи на принципа на равенство и равно третиране, предвиден в законодателството на ЕС;

28. признава, че докладът на Европейската комисия включва някои мерки за укрепване на социалното гражданство (една от тези положителни мерки е създаването на рамка за качеството на стажовете); според нас обаче те биха имали смисъл само като насоки;

29. твърдо подкрепя ефективното укрепване на правото на свободно движение, особено когато става въпрос за мобилността на младите хора, предвид непрекъснато нарастващата безработица в държавите членки;

Граждански права

30. отбелязва, че в тази насока трябва да се предприемат допълнителни мерки. Така например, в специално проучване на Евробарометър⁽⁸⁾ едва половината запитани са заявили, че знаят за съществуването на европейския омбудсман и познават обхвата на неговите правомощия; те са били слабо запознати и с правото на петиция до Европейския парламент⁽⁹⁾.

31. с оглед на това предлага местните и регионалните власти да организират, с помощта на съответните европейски фондове, конкретни и ефективни действия за повишаване на осведомеността на европейските граждани относно европейския омбудсман и правото на петиция до Европейския парламент;

Политическо гражданство

32. отбелязва, че от 1979 г. насам процентът на участие в изборите за Европейски парламент непрекъснато намалява, достигайки 43 % през 2009 г.⁽¹⁰⁾ — факт, който затвърждава убеждението, че европейските граждани имат усещането, че мнението им остава нечуто при вземането на решения на европейско равнище (според Евробарометър подобно опасение изразяват 68 %);

33. отбелязва добрите практики⁽¹¹⁾, съгласно които местните и регионалните власти могат, с помощта на съответните европейски фондове, да организират информационни програми и кампании на местно и регионално равнище за запознаване на жителите на съответните региони с правото им да гласуват и да се кандидатира на избори за Европейски парламент. Освен това те могат да изиграят ролята на катализатор за информирането и повишаването на осведомеността, особено на учениците и студентите, подготвяйки ги за активно упражняване на избирателните им права;

34. подчертава необходимостта да се укрепят допълнително политическите права на гражданите на трети държави и насърчава държавите членки да не прилагат прекомерни ограничителни разпоредби по отношение на достъпа на граждани на трети държави до тяхното гражданство. В свои предишни становища КР от една страна признава очакването на имигрантите, пребиваващи законно в държавите членки, да придобият гражданство на Съюза, а от друга изразява мнението, че участието на легалните имигранти в политическите процеси е много силен фактор, който улеснява интегрирането им в местните общества;

35. призовава всички държави членки без изключение да улесняват гражданите при упражняването на правото им да избират и да бъдат избирани на национални избори, независимо от това дали пребивават или се намират на територията на своята държава. Упражняването на правото на свободно движение в рамките на ЕС не трябва да води до лишаване от политически права;

36. счита, че е напълно моментът да се проведе или задълбочи дебатът по въпроса за разширяването на правото на глас на гражданите на ЕС, като в него бъдат включени и регионалните и националните избори в държавата, в която пребивават, без да се засяга националният суверенитет на държавите членки (*jus domicili*);

⁽⁸⁾ Проучване на Комитета на регионите (2012 г.) на тема „Ролята на местните и регионалните власти за насърчаване на гражданството на ЕС и правата на гражданите“. Обобщение на проучването е поместено на следния електронен адрес: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>, стр. 12.

⁽⁹⁾ Член 227 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽¹⁰⁾ Проучване на Комитета на регионите (2012 г.) на тема „Ролята на местните и регионалните власти за насърчаване на гражданството на ЕС и правата на гражданите“, стр. 11.

⁽¹¹⁾ Пак там, стр. 11.

37. отбелязва динамиката, която може да внесе концепцията за европейско гражданство в процеса на разширяване на ЕС. Разширяването е не само процес на хармонизиране на икономиката и законодателството с достиженията на правото на ЕС, но включва и необходимостта от политическа намеса в страните, обхванати от процеса на разширяване, с цел укрепване на демократичните структури и на правовата държава. Перспективата за европейско гражданство може да придаде конкретно значение на тези мерки;

Административно гражданство

38. отново припомня, че е необходимо да се предприемат мерки за административно опростяване на местно и регионално равнище, за да се осигури реално упражняване на правата, произтичащи от европейското гражданство, и по-специално на правото на свободно движение, и да бъдат премахнати възпиращите практики и други съществуващи форми на дискриминация, които водят до различно третиране на европейските граждани, особено що се отнася до предоставянето на право на пребиваване. След като бъдат идентифицирани проблемите, пред които са изправени, местните и регионалните власти следва да могат да предложат подходящи решения;

39. признава, че обявените от Комисията действия са положителна стъпка в тази посока. Като се има предвид, че една от областите на действие предполага активното участие на местната администрация ⁽¹²⁾, е необходимо да се изготви проучване за оценка на въздействието и да се предвиди финансиране от европейските фондове;

40. приветства предложенията на Европейската комисия да насърчи по-лесното трансгранично признаване на удостоверенията за техническа изправност на автомобили в рамките на ЕС, както и предложената хармонизация на изискванията за технически проверки на моторните превозни средства, които би трябвало да бъдат изпълнени възможно най-скоро и то по начин, който да гарантира, че гражданите могат да упражняват правото си на свободно движение, включително по-лесното прехвърляне на регистрации на моторни превозни средства от една държава в друга;

Култура на гражданството

41. предлага да се укрепят инициативите за сътрудничество, които повишават осведомеността на гражданите за правото на свободно движение, като побратимяването на градове, инициативите за трансгранично сътрудничество и т.н.;

42. отново отбелязва ⁽¹³⁾, че в светлината на изборите за Европейски парламент през 2014 г. е много важно да се повиши осведомеността на всички граждани на Съюза по отношение на техните права, и по-специално на изборните им права в държавата членка, в която пребивават, и да се улесни упражняването на тези права;

Начини за финансиране на дейностите, възможности за свързване в мрежа и сътрудничество

43. с оглед на новата многогодишна финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. изтъква, че програмите „Основни права и гражданство“ и „Европа за гражданите“ могат да дадат сериозен тласък на усилията за укрепване на европейското гражданство и на подкрепата за дейностите за насърчаване на познаването и прилагането на европейското законодателство и европейските политики в държавите членки;

44. настоява за по-прост и ефективен подход към финансирането на програмите, свързани с европейското гражданство, като се определят по-точно приоритетите, които следва да бъдат съобразени с политическите решения, и като се обърне внимание на разгласяването на резултатите от действията с цел да се засили техният отзвук, за да могат да се постигнат стратегическите и политическите цели. За тази цел е необходимо местните и регионалните власти да участват в планирането на съответните действия и по-специално в изготвянето и разработването на годишните работни програми.

Брюксел, 28 ноември 2013 година

Председател
на Комитета на регионите
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹²⁾ По-конкретно: предоставяне на целеви и достъпни данни за ЕС посредством осигуряване на инструменти за онлайн обучение за местната администрация и предоставяне на лесна за ползване от страна на гражданите информация за начините за решаване на техните проблеми.

⁽¹³⁾ Вж. становището относно укрепването на гражданството, 2013 г.