

ADVIEZEN

COMITÉ VAN DE REGIO'S

104E ZITTING — 28—29 NOVEMBER 2013

Advies van het Comité van de Regio's — Verslag over het EU-burgerschap 2013

(2014/C 114/02)

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. wijst erop dat door het Europees burgerschap de diverse nationale identiteiten in de Europese Unie naast elkaar kunnen bestaan, ongeacht de wijze van toekenning van het nationale burgerschap, waardoor de burgers betrokken worden bij het proces van Europese eenwording. Daarnaast levert het Europees burgerschap een bijdrage aan het versterken van de opbouw van de Europese democratie.
2. Vrij verkeer vormt de hoeksteen van de verdere economische en politieke ontwikkeling van de EU, opent beroeps- en leermogelijkheden voor EU-burgers, haalt de banden tussen Europeanen aan en is dus van cruciaal belang voor het Europees burgerschap.
3. Tevens moet de aandacht worden toegespitst op de economische dimensie, teneinde een economisch sterk Europa te waarborgen dat de maatschappelijke dimensie van het EU-burgerschap kracht zou kunnen bijzetten, gelet op de alsmar diepere schulden crisis en de toename van de werkloosheid, waardoor steeds meer Europeanen en vooral jongeren worden getroffen.
4. Daar de Europese burgers zich niet betrokken voelen bij de Europese besluitvorming, wijst het Comité er andermaal op dat de besluiten zo transparant mogelijk voor en zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden genomen.
5. Vanwege hun nabijheid tot de burger zijn de regionale en lokale overheden de meest aangewezen organen om een beter begrip van het EU-burgerschap te bevorderen en om het burgerschap, en de concrete voordelen daarvan voor elk afzonderlijk individu zichtbaarder te maken.
6. Terwijl de Economische en Monetaire Unie wordt verdiept en er ook gesprekken aan de gang zijn om de politieke unie te versterken middels een mogelijke herziening van de verdragen, is het zaak dat deze diepere integratie hand in hand gaat met een grotere democratische legitimiteit.

Politiek en wettelijk kader van het Europees burgerschap

7. Het „Europees burgerschap” werd geïntroduceerd bij het Verdrag van Maastricht. Deze introductie was een fundamentele en bijzonder symbolische fase in de opbouw van een Europese identiteit en een Europese democratie. Het Europees burgerschap werd verleend aan alle onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en werd, door de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, beschouwd als een aanvulling op het nationale burgerschap.
8. De veranderingen in de regelgeving die werden geïntroduceerd met het Verdrag van Lissabon, betekenden een versterking van het Europees burgerschap, dat nu wordt beschouwd als een toegevoegd (en dus niet eenvoudigweg aanvullend) burgerschap, dat het nationale burgerschap niet vervangt. Het Europees burgerschap geeft geen uiting aan vooraf bestaande banden die het politieke lichaam bijeenhouden, maar wordt begrepen als een normatief kader dat het vrije verkeer van de ene naar de andere lidstaat omzet in een grondslag voor rechten, zonder enige uitsluiting.

9. Twee decennia na de vaststelling van de rechten van de EU-burgers bij het Verdrag van Maastricht, stroken deze rechten evenwel niet altijd met hetgeen de burgers in dit verband dagelijks ervaren. Een en ander werd bevestigd door EU-burgers in het kader van een ruim opgezette openbare raadpleging over het Europese burgerschap, waarbij 12 000 EU-burgers voorbeelden hebben aangereikt over bureaucratische hinderpalen die hen bv. bij de uitoefening van het recht op vrij verkeer nog steeds belemmeren ⁽¹⁾. In studies van Eurostat over de burger ⁽²⁾- en de kiesrechten ⁽³⁾, alsook in een aantal rechtstreekse gesprekken van burgers met nationale en Europese politici en een aantal vragen dat het publiek aan de voorlichtingsdienst "Europe Direct" over Europese rechten heeft gesteld, wordt bevestigd dat er op dit gebied meer moet worden gedaan.

10. De rechten waarnaar in het verslag wordt verwezen, zijn rechten die burgers van de Europese Unie krachtens de EU-Verdragen genieten maar waarvan vele tevens fundamentele rechten zijn die ook voor onderdanen van derde landen gelden.

11. De verhouding tussen het Europese burgerschap en het burgerschap van een lidstaat blijft dubbelzinnig. Enerzijds hangt een en ander rechtstreeks af van het burgerschap van een lidstaat, dat de enige voorwaarde is om het EU-burgerschap te verkrijgen, zoals in elke nationale wetgeving is bepaald. In dat opzicht wordt het EU-burgerschap beperkt tot een aanvullende bron van rechten t.o.v. het burgerschap van een lidstaat. Tegelijkertijd wordt met het EU-burgerschap het begrip nationaliteit evenwel losgekoppeld van de nationale staat, en is er een accentverschuiving van integratie van een individu in een politieke gemeenschap naar zijn verblijf, naar de bescherming op voet van gelijkheid van zijn individuele, politieke en maatschappelijke rechten en naar zijn recht op vrij verkeer als Europees burger.

12. Het verwerven van het burgerschap van een lidstaat — en vandaar ook het Europese burgerschap — kan een basismechanisme zijn om onderdanen van derde landen in de Europese samenlevingen op te nemen en moet als zodanig dan ook voldoende toegankelijk zijn voor migranten die al lange tijd legaal in de EU verblijven. Het verlenen van dit burgerschap is een basisinstrument voor de integratie van deze migranten in de Europese samenlevingen.

13. Reeds in zijn advies van 2010 over het EU-burgerschap heeft het Comité de EU opgeroepen om haar beleid en haar besluitvormingsinstanties democratischer en transparanter te maken. Het heeft daarnaast verzocht mechanismen in te voeren om een interactieve politieke dialoog te bevorderen en het beginsel van participatiedemocratie in praktijk te brengen.

14. Het erkent dat de Commissie de balans heeft opgemaakt van de tot dusver geleverde inspanningen en zich ervoor inzet om haar beloften inzake bevordering van het EU-burgerschap na te komen door op 12 thematische gebieden maatregelen voor te stellen.

15. In het verslag zijn voorstellen opgenomen die evenwel hoofdzakelijk de economische dimensie van de EU betreffen en slechts in tweede instantie op de politieke of sociale dimensie van de Europese integratie gericht zijn. Zo zijn er geen concrete en tastbare voorstellen ter versterking van de rechten van patiënten of voor grensoverschrijdende verstrekking van gezondheidsdiensten, de versterking van de multiculturaliteit, de bevordering van een "socialer Europa" (door bv. bestrijding van armoede en sociale uitsluiting) of de geleidelijke ontwikkeling van een Europese identiteit.

16. De acties die in het verslag vermeld worden lijken op het eerste gezicht te stroken met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De Europese Commissie zal elke afzonderlijke maatregel evenwel omstandig moeten motiveren tegen de tijd dat zij hem officieel zal voorstellen, daar sommige voorstellen wellicht grondiger onderzocht moeten worden (bv. het afgeven van facultatieve eenvormige Europese documenten). Ook mogen de beoogde maatregelen zich niet vertalen in een buitensporige administratieve en financiële belasting van de betrokken nationale, regionale of lokale overheden.

17. Gelet op de komende Europese verkiezingen van 2014 moet het verslag ook gelezen worden met de recente mededeling en de daarmee samenhangende aanbeveling van de Europese Commissie in het achterhoofd ⁽⁴⁾. Met deze documenten wordt beoogd de democratische procedures en de representatieve democratie in de EU via een versterking van de deelname aan de Europese verkiezingen kracht bij te zetten.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_nl.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, Voorbereiding van de Europese verkiezingen van 2014: het verloop ervan nog democratischer en efficiënter maken, en C(2013) 1303 final, Commission Recommendation on Enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament.

18. Er zij aan herinnerd dat het CvdR nauw betrokken was bij de voorbereiding van het verslag en dat daarbij rekening is gehouden met de resultaten en de voorstellen van een studie die in opdracht van het CvdR is verricht naar de rol van lokale en regionale overheden in de bevordering van het EU-burgerschap en de rechten van de Europese burgers ⁽⁵⁾.

Voorwaarden voor de verwezenlijking van het burgerschap

19. Er moeten maatregelen worden genomen om te voorzien in onderwijs en vorming m.b.t. het burgerschap, zodat mensen de capaciteiten verwerven om bewust en vrij om te gaan met de rechten en plichten van het burgerschap, zodat de sociale dimensie van het burgerschap tegen de achtergrond van de toenemende economische crisis aan kracht wint en zodat een eind wordt gemaakt aan de verschillende obstakels die de Europese burgers beletten het recht op vrij verkeer uit te oefenen.

20. In een wereld van toenemende mobiliteit ⁽⁶⁾ is het van groot belang dat er daadwerkelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burgers tot stand komt. Het garanderen van een vlotte uitoefening door EU-burgers van hun recht op vrij verkeer en vrij verblijf is van cruciaal belang, omdat dit het door het EU-Verdrag verleende recht is dat burgers het meeste appreciëren en als de belangrijkste verwezenlijking van de Europese integratie beschouwen. In dat verband volstaat het niet rechten te formuleren, maar is het zaak dat alle bestuursniveaus samenwerken om ook te waarborgen dat de rechthebbenden ze ongehinderd kunnen uitoefenen.

De rol van de regionale en lokale overheden

21. Een belangrijke conclusie van het verslag van 2010 was dat de ontevredenheid van de EU-burgers t.a.v. de uitoefening van hun rechten niet zozeer te wijten was aan lacunes in de wetgeving op Europees niveau maar veeleer aan factoren die te maken hadden met de omzetting in nationale wetgeving en de toepassing daarvan. Gelet op het voorgaande valt op te merken dat in het verslag van de Europese Commissie geen bijzondere aandacht wordt besteed aan de bijdrage die regionale en lokale overheden kunnen leveren aan de doeltreffendheid en de kwaliteit van het Europese burgerschap.

22. Regionale en lokale overheden zullen een centrale rol moeten gaan spelen in het participatieve proces voor de verwezenlijking van een concrete benadering van onderaf, waarbij burgers wezenlijk kunnen bijdragen aan de vormgeving van het EU-beleid, dat concreet gestalte geeft aan hun rechten.

23. Lokale en regionale overheden kunnen de problemen inzake vrij verkeer en verblijf van Europese burgers, evenals kwesties m.b.t. de opvang van migranten, mee helpen beheren. Deze autonome besturen kunnen ook groepen benaderen die vaak in geringere mate aan het politieke leven deelnemen, zoals bv. jongeren en migranten.

24. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie voorstelt om het gebrek aan voorlichting op lokaal en regionaal niveau over de rechten van Europese burgers — een gebrek dat vaak leidt tot verkeerde voorlichting van de belanghebbenden en dat de uitoefening van de betrokken rechten bemoeilijkt — aan te pakken door te voorzien in een instrument voor opleiding van lokale besturen via het internet. Aangezien de CvdR-leden de behoeften en mogelijkheden van de autonome besturen waar ze vandaan komen, goed kennen, is het CvdR bereid om actief met de Europese Commissie samen te werken om in de lidstaten werk te maken van dat instrument en het te bevorderen.

25. Het CvdR is ingenomen met de nieuwe initiatieven van de Commissie inzake de opheffing van belemmeringen voor de uitoefening van rechten die uit het EU-burgerschap voortvloeien, maar wijst erop dat er in de lidstaten nog steeds een kloof bestaat tussen de geldende wettelijke regels en de dagelijkse praktijk van de burgers, met name in grensoverschrijdende situaties. De Commissie zou hieraan meer aandacht moeten besteden.

Vormen van EU-burgerschap ⁽⁷⁾

Actief burgerschap

26. De versterking van het Europees burgerschap kan nog meer kracht worden bijgezet als burgers, en met name jongeren, die zich meer bewegen binnen de Europese ruimte, actiever gaan deelnemen aan het lokale gemeenschapsleven.

⁽⁵⁾ Studie van het Comité van de Regio's (2012) over Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights. Een samenvatting van deze studie is te vinden op: http://www.cor.europa.eu/en/news/forums/Documents/summary_cor_study_citizenship.pdf

⁽⁶⁾ CdR 201/2009.

⁽⁷⁾ Dit onderscheid is voorgesteld in het CvdR-advies over het Verslag over het EU-burgerschap 2010: Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers, rapporteur Roberto Pella (IT/EVP), CvdR 355/2010 fin, en werd in dit advies overgenomen.

Maatschappelijk burgerschap

27. De initiatieven voor maatschappelijk burgerschap op Europees niveau moeten uitgebreid worden, aangezien de toegang tot sociale rechten in bepaalde gevallen verbonden is aan vereisten en criteria die discriminerende trekken vertonen, wat haaks staat op het in het Gemeenschapsrecht verankerde beginsel van gelijkheid en gelijke behandeling.

28. Het klopt dat het verslag van de Commissie een aantal maatregelen bevat ter versterking van de sociale dimensie van het burgerschap, zoals de positieve maatregel betreffende de invoering van een kwaliteitskader voor stages; hiermee wordt echter alleen nog maar een richting aangegeven.

29. Het Comité staat volledig achter een effectieve uitbreiding van het recht zich vrij te verplaatsen, wat gezien de voortdurende stijgende werkloosheid in de lidstaten vooral voor jongeren van belang is.

Civiel burgerschap

30. Er is op dit vlak nog heel wat werk aan de winkel. Zo blijkt uit een speciaal nummer van Eurobarometer⁽⁸⁾ dat amper de helft van de ondervraagden de Europese ombudsman kent en weet hoe ver zijn bevoegdheden reiken, en dat maar heel weinig mensen ervan op de hoogte zijn dat zij een verzoekschrift tot het Europees Parlement kunnen richten⁽⁹⁾.

31. De lokale en regionale overheden zouden dan ook specifieke en doeltreffende voorlichtingscampagnes moeten opstarten, zodat de Europese burgers zich bewust worden van het bestaan van de Europese ombudsman en hun recht op het indienen van verzoekschriften bij het EP; zij kunnen daarbij de hulp inroepen van de EU-fondsen.

Politiek burgerschap

32. De opkomst bij Europese verkiezingen neemt sinds 1979 gestaag af, en bedroeg in 2009 nog amper 43 %⁽¹⁰⁾. Hieruit blijkt duidelijk dat de Europese burgers denken dat hun stem niet wordt gehoord in het Europese besluitvormingsproces (dit wordt door 68 % ook zo aangegeven volgens Eurobarometer).

33. De lokale en regionale autoriteiten zouden met steun van de Europese fondsen voorlichtingsprogramma's en -strategieën moeten uitwerken (het Comité verwijst in dit verband naar de bestaande voorbeelden van goede praktijken⁽¹¹⁾) op lokaal en regionaal niveau, zodat hun inwoners weten dat zij kunnen stemmen én zich kandidaat kunnen stellen bij Europese verkiezingen. Voorts is voor deze overheden ook een belangrijke rol weggelegd bij de voorlichting en bewustmaking van met name leerlingen en studenten, die moeten worden klaargestoomd om actief deel te nemen aan verkiezingen.

34. Burgers uit derde landen moeten meer politieke rechten krijgen en de lidstaten moet erop worden gewezen dat zij de toegang van onderdanen van derde landen tot hun burgerschap niet al te zeer mogen beperken. Enerzijds is in eerdere CvdR-adviezen erkend dat wettig in de lidstaten verblijvende migranten verwachten dat zij het burgerschap van de Unie kunnen verwerven; anderzijds wordt aangenomen dat deelname van wettige migranten aan de politiek een factor is die de integratie in lokale gemeenschappen sterk bevordert.

35. Alle lidstaten moeten zonder uitzondering de uitoefening van het actief en passief kiesrecht voor hun burgers bij nationale verkiezingen eenvoudiger maken, ongeacht of zij op het nationaal grondgebied verblijven of zich er bevinden. De uitoefening van het recht om in een andere lidstaat te gaan wonen mag er niet toe leiden dat men zijn politieke rechten verliest.

36. Voorts is de tijd rijp voor het verdiepen of lanceren van een dialoog over de verwerving van stemrecht voor EU-burgers, ook voor de regionale en nationale verkiezingen van de lidstaat waar zij verblijven, met het voorbehoud echter van nationale soevereiniteit van elke lidstaat (*jus domicili*).

⁽⁸⁾ Studie van het Comité van de Regio's (2012) over Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights. Een samenvatting van deze studie is te vinden op: <http://cor.europa.eu/nl/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>, blz. 12.

⁽⁹⁾ Zie artikel 227 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁽¹⁰⁾ Studie van het Comité van de Regio's (2012) over Local and regional authorities promoting EU citizenship and citizens' rights, blz. 10.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, blz. 11.

37. Het Comité wijst erop dat het begrip Europees burgerschap in het kader van de uitbreiding van de EU voor een nieuwe dynamiek kan zorgen. Uitbreiding houdt meer in dan alleen de aanpassing van economie en wetgeving aan het Europese acquis; de landen in kwestie moeten ook politieke maatregelen nemen om hun democratische structuren en de rechtsstaat te versterken. Het perspectief van Europees burgerschap geeft dergelijke maatregelen concreet betekenis.

Administratief burgerschap

38. Administratieve vereenvoudiging op lokaal en regionaal niveau is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat EU-burgers hun rechten, en met name het recht op vrij verkeer, daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Voorts moet er een einde worden gemaakt aan ontmoedigende praktijken en andere vormen van discriminatie die ertoe leiden dat niet alle Europese burgers op gelijke voet worden behandeld, in het bijzonder waar het gaat om het toekennen van verblijfsvergunningen. De lokale en regionale overheden zouden de problemen duidelijk moeten afbakenen zodat zij gepaste oplossingen kunnen aanreiken.

39. De Commissie zet met haar voorstellen een stap in de goede richting. Aangezien op een van de actierreinen een belangrijke rol is weggelegd voor de lokale overheden⁽¹²⁾ is het noodzakelijk een effectbeoordeling uit te voeren en moet worden voorzien in steun uit de Europese fondsen.

40. Het CvdR is ingenomen met de voorstellen van de Europese Commissie om vlottere grensoverschrijdende erkenning van de technischecontrolecertificaten van voertuigen te bevorderen, alsook met de voorgestelde harmonisatie van de vereisten bij technische controles van motorvoertuigen; deze voorstellen moeten zo spoedig mogelijk ten uitvoer worden gelegd zodat de burgers wordt gegarandeerd dat zij hun recht op vrij verkeer, met inbegrip van het overzetten van kentekenbewijzen tussen landen, gemakkelijker kunnen uitoefenen.

Burgerschapscultuur

41. Het Comité zou graag zien dat meer werk wordt gemaakt van initiatieven op het vlak van samenwerking die erop gericht zijn de burgers duidelijk te maken dat zij het recht hebben zich vrij te verplaatsen; we denken dan bv. aan jumelages, initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking, enz.

42. Het Comité herinnert eraan⁽¹³⁾ dat het, met het oog op de Europese verkiezingen van 2014, belangrijk is dat alle burgers van de Unie zich meer bewust worden van hun rechten, met name van hun stemrecht in de lidstaat van verblijf, en dat de uitoefening van deze rechten eenvoudiger wordt.

Financiële middelen en mogelijkheden om het vlak van netwerken en samenwerking

43. Tegen de achtergrond van het meerjarig financieel kader 2014-2020 beklemtoont het Comité dat de programma's "Grondrechten en burgerschap" en "Europa voor de burgers" een belangrijke rol kunnen spelen bij de versterking van het Europees burgerschap en de ondersteuning van maatregelen ter bevordering van de kennis en de tenuitvoerlegging van de Europese wetgeving en het Europees beleid in de lidstaten.

44. De financiering van de programma's op het gebied van Europees burgerschap moet eenvoudiger en doeltreffender, en er moet beter op worden gelet dat de prioriteiten stroken met de beleidskeuzes; ook moet er oog zijn voor de verspreiding van de resultaten van de projecten zodat zij een grotere impact krijgen en de strategische en beleidsdoelstellingen dichterbij brengen. Een en ander veronderstelt dat de lokale en regionale overheden worden betrokken bij de programmering van de desbetreffende acties, m.n. bij de voorbereiding en ontwikkeling van de jaarlijkse werkprogramma's.

Brussel, 28 november 2013.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹²⁾ Meer concreet: bevordering van de beschikbaarheid van gerichte en toegankelijke informatie over de EU door lokale overheden online opleidingsinstrumenten ter beschikking te stellen en door burgers gebruiksvriendelijke informatie te verstrekken aan de hand waarvan zij hun problemen kunnen oplossen.

⁽¹³⁾ Zie het advies over de versterking van het EU-burgerschap, 2013.