

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Verslag over het EU-burgerschap 2017

(2018/C 164/04)

Rapporteur:	Guillermo MARTÍNEZ SUÁREZ (PSE/ES), minister van het Prinsdom Asturië
Referentiedocument:	Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Versterking van de rechten van de burgers in een Unie van democratische verandering — Verslag over het EU-burgerschap 2017
	COM(2017) 30 final/2

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Inleiding en context

1. erkent, gezien de huidige onzekerheid waarin de Unie verkeert, dat het versterken van het gevoel van verbondenheid en betrokkenheid van de burgers en hun nabijheid tot het integratieproject dat inmiddels al zestig jaar gaande is, van cruciaal belang is. Het Europese model is nog steeds aantrekkelijk, maar het proces moet een nieuwe impuls krijgen, onder andere door de positie van burgers op alle terreinen (politiek, sociaal, economisch en cultureel) te versterken. In dit verband kan het burgerschap van de EU — dat 25 jaar geleden in het leven is geroepen door het Verdrag van Maastricht en is geconcipeerd als een gemeenschappelijke status voor de Europese burgers — een belangrijk instrument zijn om deze doeleinden te verwezenlijken.
2. Het CvdR pleit voor een versterking van de rechten van de burgers, aangezien het mondialiseringsproces zowel kansen als uitdagingen met zich meebrengt voor de burgers. In dat opzicht is het ingenomen met de discussie die de Commissie onlangs op gang heeft gebracht over de vraag hoe de mondialisering in goede banen kan worden geleid, om de positie van de Europese burgers te beschermen door een krachtig sociaal beleid te ontwikkelen, door een opwaartse convergentie van de levensstandaard te verwezenlijken en door de noodzakelijke steun te bieden voor onderwijs en opleiding gedurende het hele leven, met een grote betrokkenheid van de particuliere sector. Het vestigt met name de aandacht op de rol die de Europese structuur- en investeringsfondsen kunnen spelen om dergelijke maatregelen te ontwikkelen ten behoeve van kwetsbare regio's.
3. Het CvdR benadrukt dat het beginsel van de rechtsstaat dient te worden geëerbiedigd, ook op lokaal en regionaal niveau, omdat dat de niveaus zijn waarop de burgers de rechtstaat ervaren. Er zijn immers bijna honderdduizend subnationale overheden in de EU, die — zoals het Comité heeft opgemerkt ⁽¹⁾ — in hoge mate verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de grondrechten en vrijheden in hun contacten met mensen in al hun diversiteit.
4. In het verlengde van zijn eerdere adviezen over de vorige verslagen over het burgerschap, herhaalt het CvdR dat niet mag worden voorbijgegaan aan de sociale dimensie en de speciale bevoegdheden waarover de regionale en lokale overheden op dit gebied beschikken. Vanuit dit oogpunt is het CvdR ingenomen met de toezegging van de instellingen om een opwaartse convergentie van de levensstandaard te helpen verwezenlijken. Het onderstreept dat het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen in een „Europese pijler van de sociale rechten”, en vestigt de aandacht op de gevolgen van het daarin voorgestelde hoofdstuk III — inzake sociale bescherming en inclusie — voor de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden om maatregelen te treffen op het gebied van de bescherming van kinderen, de toekenning van minimuminkomens, de inclusie van personen met een handicap, de toegang tot huisvesting en tot essentiële diensten enz. ⁽²⁾. Het CvdR benadrukt dat iedere versterking van die rechten — waarvan het document uitgaat — vergezeld moet gaan van een territoriale effectbeoordeling en een subsidiariteits- en evenredigheidstoetsing om ervoor te zorgen dat de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden worden gerespecteerd.

⁽¹⁾ Comité van de Regio's, RESOL-VI/020: „De rechtsstaat in de EU vanuit lokaal en regionaal perspectief”, 122e zitting, 22 en 23 maart 2017.

⁽²⁾ Europese Commissie, Voorstel voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, Brussel, 26.4.2017, COM(2017) 251 final. Zie voorts: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl (gezien op 15.5.2017).

5. Het CvdR maakt zich ernstige zorgen over de gevolgen van de brexit voor het burgerschap, en is dan ook van mening dat het absoluut noodzakelijk is dat de rechten van de Europese burgers en hun gezinnen die in het Verenigd Koninkrijk wonen, en, op basis van wederkerigheid, de rechten van Britse onderdanen die in een andere EU-lidstaat wonen, met de nodige duidelijkheid en volledige inachtneming van de rechtszekerheid zullen worden gewaarborgd, en dat dit de komende jaren een speciaal aandachtspunt blijft. Hiervoor is het met name noodzakelijk dat de toekomstige overeenkomst de nodige garanties biedt, die doeltreffend, niet-discriminerend en zo breed mogelijk moeten zijn om de rechten van burgers te eerbiedigen, met inbegrip van het recht op permanent verblijf van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk en van Britse burgers in de EU. Het spreekt voor zich dat, in het belang van een billijke oplossing, deze rechten op basis van wederkerigheid gewaarborgd moeten zijn.

6. Aangemoedigd door de houding van de partijen bij het onderhandelingsproces met betrekking tot deze kwesties, en in de hoop zo veel mogelijk actuele en permanente informatie te verkrijgen, is het CvdR wel van mening dat nauwkeurig moet worden vastgesteld wie de begunstigen zijn, welke basisrechten moeten worden gewaarborgd — zoals toegang tot en gebruik van de gezondheidszorg en sociale diensten — en dat bepaalde situaties in stand moeten worden gehouden, zoals in Noord-Ierland en Cyprus, waar de rechten van het Europese burgerschap in het bijzonder zouden kunnen worden beïnvloed. Gedurende dit hele proces zouden de lokale en regionale overheden moeten helpen om de getroffen personen zo goed mogelijk te informeren, en om discriminatie of vreemdelingenhaat jegens hen te voorkomen.

7. Gelet op het voorgaande, is het CvdR bijzonder ingenomen met de voorstellen die de Europese Commissie doet in haar verslag over het EU-burgerschap 2017, waarmee een nieuwe fase kan worden ingeluid in de versterking van de rechten van de Europese burgers, hoewel de inhoud ervan nog kan worden verrijkt.

Bevordering van de rechten die verband houden met het EU-burgerschap en de gemeenschappelijke waarden van de Europese Unie

8. De Europese burgers hebben het meeste vertrouwen in regionale en lokale overheden; lokale en regionale politici zouden een veel belangrijkere rol moeten spelen in het EU-besluitvormingsproces, om de meningen van de burgers te vertegenwoordigen.

9. Het werk van de regionale en lokale overheden zal doorslaggevend zijn bij de uitvoering van de voorstellen van de Commissie in verband met de bewustmaking van burgers over hun rechten. Er moet worden getracht regionale en lokale overheden bij deze processen te betrekken om rechtstreekse toegang tot deze informatie te faciliteren, aangezien zij van nature de bestuurslaag vormen die het dichtst bij de burgers staat en voor hen het meest toegankelijk is. In dit verband zou het raadzaam zijn de rol van de Europese informatiecentra (Europe Direct) te versterken ten behoeve van de bewustmaking en voorlichting van de burgers over hun rechten en financieringsmogelijkheden in de EU, evenementen en seminars over Europese thema's, en contactgegevens van relevante organisaties.

10. Initiatieven op het gebied van bewustmaking moeten in eerste instantie op jongeren worden gericht. Jongeren zijn tot nu toe het meest getroffen door de economische crisis en hierbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met het feit dat zij het vertrouwen zijn kwijtgeraakt in het proces van integratie en een burgerschap dat niet in staat is hun volledige persoonlijke en professionele ontwikkeling te garanderen. De maatregelen die worden aangenomen — en waarbij regionale en lokale overheden een essentiële rol spelen — moeten niet alleen zijn gericht op de lancering van het Europees Solidariteitskorps, maar initiatieven op allerlei gebieden omvatten (toegang tot de arbeidsmarkt, mobiliteit, onderwijs, ontwikkeling van vaardigheden enz.), in overeenstemming met de oproep van de Europese Raad van afgelopen december.

11. Wat betreft de versterking van het democratische beginsel, is de bijdrage van lokale overheden cruciaal, aangezien zij voor de Europese burgers een primair en direct platform voor de representatieve democratie vormen. Daarnaast draagt de deelname van lokale en regionale overheden aan dialogen met burgers en openbare debatten bij aan het bevorderen van de participatieve democratie, en daarom moet dit in de toekomst worden gestimuleerd.

12. Anderzijds dienen de lokale en regionale overheden, wanneer zij steun of sociale uitkeringen verstrekken, ook een belangrijke rol te spelen bij het garanderen van het recht van Europese burgers om zich in een andere lidstaat te vestigen. Hun optreden in het kader van „sociaal burgerschap” moet in ieder geval zijn gebaseerd op de criteria die zijn verankerd in het Europees recht en die worden verduidelijkt in de jurisprudentie. Deze criteria moeten beter worden gecommuniceerd en verspreid.

13. Het CvdR erkent dat de toepassing van het vrij verkeer van personen, dat zich heeft ontwikkeld in de vorm van toeristische, culturele, academische en economische uitwisselingen, heeft bijgedragen aan de vorming van een besef van Europees burgerschap en de bevordering van wederzijds begrip. Door deze contacten uit te breiden, wordt het eenheidsgevoel onder de Europeanen vergroot. Met name de versterking van onze culturele diversiteit en ons cultureel erfgoed kan hiertoe bijdragen, zoals is erkend door de Europese instellingen, die het jaar 2018 hebben uitgeroepen tot Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed. Lokale en regionale overheden zijn belangrijke en strategische actoren bij de acties en initiatieven die in het kader van het Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed worden ondernomen.

Bevordering en vergroting van de deelname van burgers aan het democratisch bestel van de EU

14. Een van de essentiële dimensies van burgerschap — bovendien ook de meest directe — heeft te maken met de deelname van de burgers aan lokale en regionale electorale processen. Het CvdR wijst er voorts op dat deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in het land van verblijf tevens een belangrijke uiting van het Europees burgerschap is, maar dat de verschillende nationale regels voor verkiezingen geen ruimte laten voor een gemeenschappelijke Europese aanpak. Het schaaft zich dan ook achter de voorstellen van het Europees Parlement voor het „europeaniseren” van de verkiezingscampagnes en het idee van transnationale lijsten voor de verkiezing van Europese afgevaardigden.

15. Het CvdR waarschuwt er echter voor dat dit niet is opgenomen in de rechten van het Europese burgerschap. Dit is een kwestie waarvoor een bijzondere wetgevingsprocedure met eenparigheid van stemmen vereist is (artikel 25, tweede alinea, VWEU) en die derhalve nader moet worden onderzocht. Ondertussen kunnen de lidstaten worden verzocht formules te zoeken om de verkiezingen open te stellen voor EU-burgers.

16. Om de deelname van de Europese burgers aan lokale verkiezingen te vergroten, is het absoluut noodzakelijk dat er in nauwe samenwerking met de lokale overheden diverse maatregelen worden genomen (informatievoorziening, bewustmakingscampagnes, vereenvoudiging van de inschrijving in het kiesregister enz.). Tegelijkertijd moet, met het oog op de toenemende deelname van Europese burgers aan lokale verkiezingen, het recht op volledige deelname aan het politieke leven van mensen met een functionele beperking onverwijld worden aangepakt, waarbij in voorkomend geval alle belemmeringen voor hun deelname die momenteel in de lidstaten bestaan moeten worden weggenomen. De Commissie moet in haar voorstellen aandacht besteden aan deze kwestie, die de bevoegdheden van de regionale en lokale overheden overstijgt.

17. Burgers uit derde landen die legaal in de EU verblijven, moeten, afhankelijk van hun verblijfsduur, ook kunnen deelnemen aan het politieke leven op lokaal en regionaal niveau, overeenkomstig het recht van het land van verblijf.

18. Sinds het Verdrag van Lissabon is de participatie van de Europese burgers echter niet beperkt tot de uitoefening van hun stemrecht. Zij dienen ook bij het democratische proces te worden betrokken door middel van verschillende vormen van participatieve democratie. De regionale en lokale overheden moeten bijdragen aan een ruimere verbreiding van en kennis over deze nieuwe manieren van participatie bij de Europese burgers en moeten deze zelf ook toepassen.

19. Tot deze instrumenten behoort ook het Europees burgerinitiatief (EBI), tot nu toe de meest zichtbare vorm van participatieve democratie in de EU, die de rechtstreekse relatie tussen burgers en het bestuur, waarbij ook regionale en lokale instellingen zijn betrokken, kan versterken. In haar verslag geeft de Commissie aan in het algemeen tevreden te zijn met de toepassing van dit initiatief in de afgelopen vijf jaar, maar het is duidelijk dat deze instrumenten verder moeten worden ontwikkeld en gebruikersvriendelijker moeten worden gemaakt, om het democratisch potentieel ervan volledig te benutten. Het CvdR zal nauwlettend toezien op de ontwikkeling van het EBI en werkt momenteel aan zijn aanbevelingen voor de voorgestelde herziening van Verordening (EU) nr. 211/2011.

20. Het CvdR is ingenomen met de recente uitspraken van het Gerecht in verband met het EBI die de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie lijken te beperken en die aansturen op een uitbreiding van de bevoegdheid van EBI's om invloed uit te oefenen op alle soorten procedures⁽³⁾; het dringt er daarom op aan om bij de hervorming van het mechanisme te zorgen voor een daadwerkelijke inspraak van de burgers in de politieke en juridische procedures van de EU.

Vereenvoudiging van het dagelijks leven van burgers in de Unie

21. Lokale en regionale overheden voeren dagelijks veel van de procedures uit waar burgers behoefte aan hebben. Meestal zijn zij de eerste bestuurslaag waarmee contact wordt opgenomen.

⁽³⁾ Zie het arrest van het Gerecht van 3 februari 2017, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Europese Commissie, T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59, en het arrest van het Gerecht van 10 mei 2017, *Michael Efler e.a./Europese Commissie*, T-754/14.

22. De Europese burgers klagen echter over een gebrek aan informatie over en de traagheid en complexiteit van een groot deel van de administratieve procedures die zij moeten uitvoeren om hun recht van vrij verkeer en vestiging in andere lidstaten te kunnen uitoefenen. Deze kritiek is mogelijk een symptoom van het gebrek aan aandacht die overheidsinstanties (waaronder regionale en lokale) besteden aan de suggesties, verwachtingen en behoeften van de burgers op het moment dat zij contact met hen opnemen. Het CvDR wijst op het belang van eenvoudige en transparante regels die EU-burgers in staat stellen in een andere EU-lidstaat te wonen en volledig deel te nemen aan het sociale leven van dat land. Het erkent de noodzaak van een aanpak op basis van multilevel governance, waarbij alle bestuursniveaus moeten samenwerken om dit proces te vergemakkelijken.

23. Bij de voorgenomen maatregelen van de Commissie met betrekking tot de oprichting van een „uniek digitaal loket” moeten niet alleen de nationale overheden worden betrokken, maar ook de regionale en lokale overheden, om met een globale aanpak de eerste stap te zetten in het noodzakelijke proces van administratieve vereenvoudiging en stroomlijning. Aangezien de versterking van het Europees burgerschap, gebaseerd op de democratische waarden die zijn neergelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, rechtstreeks samenhangt met de eerbiediging van het transparantiebeginsel door de verschillende overheidsadministraties, zou het zeer nuttig zijn als de instellingen van de Europese Unie met hen zouden samenwerken en hun de nodige technische instrumenten en financiële middelen ter beschikking zouden stellen om de beginselen van transparantie en goed bestuur op de verschillende niveaus van het Europees openbaar bestuur effectief te kunnen toepassen. Ook zou er ruimte moeten zijn voor uitwisseling en evaluatie van ervaringen.

24. Vooral bewoners in grensregio's worden door hun positie aan de grens, dagelijks geconfronteerd met de drempels om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen. Met name grensarbeiders worden geconfronteerd met tal van belemmeringen voor de mobiliteit, als gevolg van het gebrek aan coördinatie tussen de nationale wetgevingen op het gebied van sociale zekerheid, directe belastingen en fiscale voordelen, en de verschillen qua arbeidswetgeving, waardoor zij hun recht op gelijke toegang tot de arbeidsmarkt niet kunnen uitoefenen. De vraag wat hun EU-burgerschap dan betekent of kan betekenen, zou ook voor de EU relevant moeten zijn, omdat in deze Europese grensregio's bij uitstek nu al de Europese gedachte en de gemeenschappelijke waarden zichtbaar worden gemaakt. De Europese Commissie zou in de grensregio's en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden de grensoverschrijdende dialoog, processen en participatie moeten faciliteren. Ook zou zij de lidstaten moeten aansporen de coördinatie van hun wetgeving te verbeteren teneinde de rechten van inwoners van grensregio's te beschermen.

25. Ook is het de moeite waard rekening te houden met de goede werkwijzen die zijn ontwikkeld in het kader van de deelname van lokale overheden aan het programma „slimme steden”. Indien deze goede werkwijzen worden opgepakt, kan dit bijdragen aan een verbetering van de instrumenten die de Commissie heeft voorzien.

Verbetering van de veiligheid en bevordering van gelijkheid

26. Het CvDR benadrukt dat de acties van lokale en regionale overheden met name belangrijk zijn voor het bevorderen van gelijke kansen. Aangezien financiële integratie een onmisbaar aspect van het burgerschap binnen de EU is en een belangrijke rol speelt bij het terugdringen van de armoede, het verkleinen van inkomensverschillen en het vergroten van de economische groei, zouden de lokale en regionale overheden partnerschappen moeten ontwikkelen om maatregelen op te zetten ter voorkoming en bestrijding van financiële uitsluiting en overmatige schuldenlast, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare burgers.

27. In het geval van de voorgestelde maatregelen ter bestrijding van gendergerelateerd geweld is het van fundamenteel belang om de omzetting door de lidstaten van Richtlijn 2011/99/EU te bevorderen, hen aan te sporen zich aan te sluiten bij de overeenkomst van Istanbul en rekening te houden met de rol van regionale en lokale overheden, aangezien er op lokaal en regionaal niveau programma's op dit gebied bestaan (oriëntatie, opvangcentra voor slachtoffers, pensioenen of economische steun enz.), en omdat zij van nature dicht bij de slachtoffers staan.

28. Wat betreft de maatregelen om het evenwicht tussen werk en privéleven te bevorderen, kunnen deze overheden ook een belangrijke rol spelen door middel van steunmaatregelen, schooltijden enz. In dit verband neemt het met voldoening nota van de voorstellen in het door de Commissie gepresenteerde wetgevingsinitiatief. Wat het vergemakkelijken van het gezinsleven betreft, benadrukt het Comité bovendien dat het wenselijk is om op Europees niveau de beste praktijken en beleidsmaatregelen te promoten die door afzonderlijke regionale en lokale overheden worden ontwikkeld ter ondersteuning van gezinnen in moeilijkheden, met name grote gezinnen.

29. In het kader van de maatregelen ter bevordering van de gelijkheid zijn ook de op lokaal en regionaal niveau ontwikkelde initiatieven ter bestrijding van de discriminatie en het gebrek aan maatschappelijke acceptatie waarvan LGBTI-groepen het slachtoffer zijn van bijzonder belang.
30. Het CvdR herinnert aan de belangrijke rol die de lokale en regionale overheden spelen bij het bevorderen van de integratie en de gelijkwaardige participatie van personen met een functionele beperking. Het steunt in dat verband het project van de Europese gehandicaptenkaart, een instrument waarmee gehandicapten in elk van de deelnemende landen bepaalde specifieke voordelen kunnen genieten (met name op het gebied van cultuur, vervoer, vrije tijd en sport).
31. Bij acties met betrekking tot de Roma- en Sintiminderheden en andere minderheden kunnen lokale en regionale overheden een belangrijke rol spelen op het gebied van sociale bijstand, onderwijs, huisvesting enz.
32. De voorgestelde acties om de gelijkheid te bevorderen houden geen rekening met de specifieke behoeften van jongeren. De moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt en onzekere banen zijn elementen die het voor hen lastig maken om op voet van gelijkheid hun rechten als mensen en burgers uit hoofde van de oprichtingsverdragen en het Handvest van de grondrechten uit te oefenen. In deze context kan de desinteresse van jongeren zich ontwikkelen tot openlijke vijandigheid met betrekking tot het Europese project — ten gunste van populistische en xenofobe bewegingen — of tot radicalisering.
33. Als gevolg van de duidelijke verbetering in het opleidingsniveau van Europese jongeren, nu zij steeds meer toegang hebben tot Europese programma's op het gebied van onderwijs, opleiding, jongeren en sport — inmiddels samengebracht onder het Erasmus+-programma — is het belangrijker dan ooit dat maatregelen worden genomen om hun overgang van de onderwijsfase naar de arbeidsmarkt te versoepelen, door jongeren de mogelijkheid te geven om aanvullende vaardigheden te verwerven om beter inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt, zowel door voort te bouwen op initiatieven die reeds op gang zijn gebracht door de lokale overheden (bijv. via het ESF), als dankzij een nauwere samenwerking tussen de betrokken sectoren, zodat kan worden voorkomen dat de hoogstopgeleide Europese generatie ook de generatie is die de meeste moeilijkheden ondervindt bij het vinden van een (kwalitatief hoogwaardige) baan. Ten slotte benadrukt het CvdR dat het van essentieel belang is dat de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt wordt bevorderd om jongeren dichter bij de Europese Unie en haar waarden te brengen.

Brussel, 30 november 2017.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Karl-Heinz LAMBERTZ
