

AVIZE

COMITETUL REGIUNILOR

A 104-A SESIUNE PLENARĂ, 28 ȘI 29 NOIEMBRIE 2013

Avizul Comitetului Regiunilor „Raport privind cetățenia Uniunii Europene – 2013”

(2014/C 114/02)

I. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL REGIUNILOR

1. amintește că, indiferent de modalitățile de atribuire a cetățeniei naționale, cetățenia Uniunii nu numai că permite diferitelor identități naționale să coabiteze în cadrul Uniunii Europene asociindu-i pe cetățeni la procesul de integrare europeană, ci, totodată, contribuie la consolidarea democrației europene;
2. subliniază că libera circulație reprezintă una dintre pietrele de temelie ale continuării dezvoltării economico-sociale a UE, ea oferind oportunități profesionale și educaționale cetățenilor Uniunii și creând legături mai strânse între aceștia, lucru care o transformă așadar într-un element fundamental al cetățeniei europene;
3. subliniază că, ținând cont de agravarea constantă a crizei datoriei publice și de creșterea șomajului, care îi afectează din ce în ce mai mult pe cetățenii europeni și în special pe tineri, este necesar să se pună accent și pe dimensiunea economică, în vederea asigurării unei Europe solide din punct de vedere economic, care să fie în măsură să consolideze dimensiunea socială a cetățeniei UE;
4. ia în considerare distanța pe care o resimt cetățenii europeni, potrivit afirmațiilor lor, față de procesul decizional de la nivel european și amintește că adoptarea deciziilor trebuie să se facă în modul cel mai deschis cu putință și cât mai aproape de cetățeni;
5. este conștient că autoritățile locale și regionale, fiind în imediata apropiere a cetățenilor, sunt cel mai bine situate pentru a contribui la înțelegerea noțiunii de cetățenie a Uniunii, precum și la promovarea ei și a avantajelor concrete pe care le aduce cu sine pentru fiecare dintre cetățeni;
6. subliniază că, la ora actuală, când uniunea economică și monetară avansează și, în același timp, se poartă discuții în vederea consolidării uniunii politice, datorită posibilității de revizuire a tratatelor, este indispensabil ca o integrare mai intensă să fie însoțită de o legitimitate democratică sporită;

Cadrul politic și juridic al cetățeniei Uniunii

7. amintește că o etapă fundamentală și cu deosebită valoare simbolică în procesul de construire a unei identități și democrații europene a fost încheiată odată cu instituirea, prin Tratatul de la Maastricht, a noțiunii de „cetățenie a Uniunii”, aceasta fiind acordată tuturor cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene, și cu adoptarea Tratatului de la Amsterdam, prin care cetățenia Uniunii este considerată drept complementară cetățeniei naționale;
8. subliniază totodată că noutățile legislative introduse de Tratatul de la Lisabona au însemnat consolidarea cetățeniei europene, care este considerată adițională (nu doar complementară) cetățeniei naționale, fără însă a se substitui acesteia. Cetățenia europeană nu este concepută ca o expresie a legăturilor preexistente care îmbrățișează corpul politic, ci ca un cadru de reglementare care convertește libera circulație dintr-un stat în altul într-un fundament al drepturilor, și nu al excluziunii;

9. atrage atenția asupra faptului că, la două decenii după instituirea lor prin Tratatul de la Maastricht, drepturile cetățenilor UE nu constituie întotdeauna o realitate cotidiană pentru ei. Această constatare a fost confirmată de cetățenii UE cu ocazia unei consultări publice ample cu privire la cetățenia europeană, în cursul căreia 12 000 de cetățeni ai UE au dat exemple de piedici birocratice întâmpinate încă în exercitarea unor drepturi precum cel la libera circulație⁽¹⁾. Că trebuie făcut mai mult în acest domeniu confirmă și sondajele Eurobarometru privind drepturile cetățenești⁽²⁾ și drepturile electorale⁽³⁾, o serie de dialoguri directe care au fost organizate între cetățeni și factorii politici de răspundere de la nivel național și european, precum și numeroasele întrebări adresate de către publicul larg serviciului de informații „Europe Direct” pe tema drepturilor europene;

10. subliniază că drepturile la care face referire raportul sunt drepturi conferite cetățenilor Uniunii Europene prin tratatele UE, dar și că multe din acestea sunt drepturi fundamentale care se aplică și în cazul resortisanților țărilor terțe;

11. observă că relația dintre cetățenia Uniunii și cea a statelor membre rămâne ambiguă. Pe de o parte, ea depinde direct de cetățenia statelor membre, care reprezintă singura condiție pentru dobândirea cetățeniei UE, așa cum este definită de fiecare legislație națională. Acest aspect al cetățeniei europene îi limitează rolul de sursă suplimentară de drepturi legate de cetățenia statelor membre. În același timp, ea duce totuși la decuplarea noțiunii de cetățenie de statul-națiune și nu mai pune accentul asupra integrării individului într-o comunitate de cetățeni în sânul căreia trăiește, ci asupra garantării egalității drepturilor individuale, politice și sociale și a liberei circulații în calitate de cetățean european;

12. relevă faptul că dobândirea cetățeniei unui stat membru – și, prin urmare, a celei europene – poate constitui un mecanism esențial de integrare a resortisanților țărilor terțe în societățile europene și, ca atare, trebuie să fie suficient de accesibilă pentru imigranții cu situație legală, rezidenți de lungă durată în UE. A acorda cetățenie acestor migranți constituie un instrument esențial pentru integrarea lor în societățile europene;

13. remarcă faptul că, în avizul său din 2010 privind cetățenia Uniunii, Comitetul a invitat UE să aplice în mai mare măsură democrația și transparența în politicile sale și în cadrul organelor sale decizionale. Totodată, el a solicitat adoptarea unor mecanisme care să poată stimula un dialog politic bidirecțional și să transpună în practică principiul democrației participative;

14. recunoaște faptul că Comisia întocmește bilanțul acțiunilor întreprinse până în prezent și se străduiește să își respecte angajamentele de promovare a cetățeniei UE prin propunerea unor măsuri în douăsprezece domenii specifice;

15. observă totuși că raportul formulează propuneri referitoare, în primul rând, la dimensiunea economică a UE și care nu privesc decât în subsidiar dimensiunea politică sau socială a integrării europene. De exemplu, nu există nicio propunere precisă și concretă privind consolidarea drepturilor bolnavilor sau prestarea de servicii medicale transfrontaliere, stimularea multiculturalității, promovarea în mai mare măsură a „Europei sociale” prin, de pildă, combaterea sărăciei și excluziunii sociale, sau construirea progresivă a unei identități europene;

16. ia notă de faptul că acțiunile prezentate în raportul supus examinării sunt, la prima vedere, în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității. Este totuși absolut necesar ca Comisia Europeană să justifice în detaliu orice acțiune individuală pe care o va propune în mod oficial, întrucât anumite propuneri individuale ar putea să necesite o examinare mai aprofundată (de exemplu, emiterea de documente europene unice, de natură facultativă). În plus, măsurile preconizate nu trebuie să presupună o sarcină administrativă și financiară exagerată pentru autoritățile naționale, regionale și locale respective;

17. observă că, în perspectiva următoarelor alegeri europene din 2014, raportul trebuie citit și în lumina recentei comunicări a Comisiei Europene și a recomandărilor aferente⁽⁴⁾. Aceste documente vizează consolidarea proceselor democratice și a democrației reprezentative în sânul UE, prin încurajarea participării la alegerile europene;

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

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fr.pdf.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf (disponibil doar în limba engleză).

⁽⁴⁾ COM(2013) 126 final, comunicarea Comisiei Europene intitulată „Pregătirea pentru alegerile europene din 2014: consolidarea în continuare a desfășurării eficiente și democratice a alegerilor” și C(2013) 1303 final, recomandarea Comisiei privind consolidarea desfășurării democratice și eficiente a alegerilor pentru Parlamentul European.

18. reamintește faptul că CoR a fost implicat îndeaproape în pregătirea raportului și că acesta a ținut seama de rezultatele și recomandările unui studiu realizat la solicitarea CoR, referitor la rolul autorităților locale și regionale în promovarea cetățeniei Uniunii și a drepturilor cetățenilor europeni ⁽⁵⁾;

Condițiile unei cetățenii efective

19. Propune adoptarea unor măsuri care să asigure formarea și educarea în spiritul cetățeniei, dobândirea de către cetățeni a capacității de a-și exercita drepturile și de a-și îndeplini obligațiile în mod conștient și liber, consolidarea dimensiunii sociale a cetățeniei în contextul unei crize economice tot mai acute și înlăturarea diferitelor piedici din calea exercitării dreptului cetățenilor europeni la libera circulație;

20. subliniază că, într-o lume cu mobilitate în creștere, este deosebit de importantă crearea unui adevărat spațiu de libertate, securitate și justiție, în folosul cetățenilor ⁽⁶⁾, și relevă faptul că asigurarea exercitării nestingherite de către cetățenii UE a dreptului lor la libera circulație și la libera stabilire este esențială, deoarece acesta este dreptul conferit prin Tratatul UE pe care cetățenii îl apreciază cel mai mult și pe care îl consideră drept cel mai important câștig al integrării europene. În acest context, nu este suficient să se creeze drepturi, este absolut necesar să existe și garanția faptului că toate nivelurile de guvernare conlucrează în vederea garantării faptului că deținătorii lor și le pot exercita fără opreliști.

Rolul autorităților locale și regionale

21. subliniază că una dintre concluziile majore ale raportului din 2010 este că dificultățile întâmpinate de cetățenii Uniunii în exercitarea drepturilor lor trebuie puse nu atât pe seama deficitului legislativ de la nivelul UE, cât pe seama factorilor ce țin de transpunerea și punerea în aplicare a acestei legislații la nivel național. Având în vedere considerațiile de mai sus, Comitetul este de părere că raportul Comisiei Europene nu acordă atenția cuvenită contribuției pe care o pot avea autoritățile locale și regionale la exercitarea efectivă a cetățeniei europene și la calitatea acesteia;

22. atrage atenția asupra faptului că autoritățile locale și regionale au vocația de a juca un rol central în procesele participative care trebuie inițiate pentru a adopta o veritabilă abordare ascendentă, care le va permite cetățenilor să contribuie semnificativ la definirea politicilor europene, vizând concretizarea drepturilor lor;

23. insistă asupra capacității autorităților locale și regionale de a contribui la gestionarea problemelor legate de circulația și șederea cetățenilor Uniunii, precum și de primirea migranților și recunoaște capacitatea lor de a aborda grupurile al căror nivel de participare la procesul politic este deseori redus, ca, de exemplu, tinerii și imigranții;

24. salută propunerea prin care, elaborând un instrument de formare online a autorităților locale, Comisia urmărește să soluționeze deficitul de informare în domeniul drepturilor cetățenilor europeni al persoanelor abilitate din cadrul acestora, deficit care deseori conduce la difuzarea unor informații eronate în rândul celor interesați și complică exercitarea drepturilor respective. Dat fiind că membrii săi sunt bine plasați pentru a cunoaște nevoile și capacitățile funcționarilor locali din regiunile din care provin, Comitetul Regiunilor este gata să colaboreze activ cu Comisia Europeană pentru a elabora acest instrument și pentru a-l promova în statele membre;

25. salută noile inițiative ale Comisiei care urmăresc înlăturarea obstacolelor din calea exercitării efective a drepturilor ce decurg din cetățenia Uniunii, însă remarcă faptul că persistă încă în statele membre un decalaj între dispozițiile legislative aplicabile și realitatea de zi cu zi a cetățenilor, în special în contexte transfrontaliere, iar Comisia ar trebui să acorde mai multă atenție acestui aspect;

Dimensiunile cetățeniei europene ⁽⁷⁾:

Cetățenia activă:

26. consideră că consolidarea cetățeniei Uniunii se poate baza pe intensificarea participării active a cetățenilor la viața comunităților locale și, în special, pe participarea tinerilor, a căror mobilitate în spațiul european este mai mare;

⁽⁵⁾ Studiul Comitetului Regiunilor pe tema „Promovarea cetățeniei UE și a drepturilor cetățenilor de către autoritățile teritoriale” (2012). Rezumatul acestui studiu este disponibil la adresa: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>

⁽⁶⁾ CdR 201/2009.

⁽⁷⁾ Această distincție a fost propusă în avizul CoR „Raport privind cetățenia UE în 2010 – Eliminarea obstacolelor din calea drepturilor cetățenilor UE” (raportor: Roberto PELLA, Italia, PPE), CdR 355/2010 fin și a fost preluată în prezentul proiect de aviz.

Cetățenia socială:

27. consideră că este absolut necesară consolidarea, la nivel european, a inițiativelor în favoarea cetățeniei sociale, în măsura în care accesul la drepturi sociale este legat, în anumite cazuri, de cerințe și criterii stabilite de statele membre, situație care favorizează diversele forme de discriminare, încălcând principiul egalității și al egalității de tratament prevăzut de dreptul european;

28. recunoaște că raportul Comisiei Europene cuprinde anumite măsuri de consolidare a cetățeniei sociale – precum, pentru a da numai un exemplu, măsura pozitivă de instituire a unui cadru de calitate pentru stagii –, despre care am putea spune, doar spre informare, că își găsesc pe deplin rostul;

29. se declară ferm în favoarea consolidării efective a dreptului la libera circulație, mai ales în ceea ce privește mobilitatea tinerilor, având în vedere creșterea continuă a șomajului din statele membre;

Cetățenia civilă:

30. ia notă de faptul că mai trebuie luate și alte măsuri în acest sens. Astfel, conform rezultatelor unui Eurobarometru special⁽⁸⁾, doar jumătate din participanții la sondaj erau la curent cu existența și cu sfera de competențe a Ombudsmanului European și foarte puțini dintre ei erau informați cu privire la dreptul de a adresa o petiție Parlamentului European⁽⁹⁾;

31. în această privință, propune organizarea de către autoritățile locale și regionale, cu sprijin din partea fondurilor europene respective, a unor acțiuni specifice și eficiente de sensibilizare a cetățenilor europeni pe tema Ombudsmanului European și a dreptului de a adresa petiții Parlamentului European;

Cetățenia politică:

32. ia notă de faptul că, din 1979, rata de participare la alegerile europene a fost în scădere constantă, ajungând la 43% în 2009⁽¹⁰⁾, și că această tendință confirmă constatarea că cetățenii europeni trăiesc cu impresia că părerea lor nu este luată în considerare în procesul decizional de la nivel european; într-adevăr, potrivit unui sondaj Eurobarometru, 68% dintre ei dau glas acestei preocupări;

33. atrage atenția asupra bunelor practici⁽¹¹⁾ potrivit cărora autoritățile locale și regionale pot, dacă primesc sprijin constând în resursele europene aferente, să organizeze programe și campanii de sensibilizare la nivel local și regional pentru a-i informa pe locuitorii din regiunile lor cu privire la dreptul lor de a vota, dar și de a candida în cadrul alegerilor europene. În plus, Comitetul Regiunilor subliniază rolul de catalizator pe care îl pot juca autoritățile locale și regionale în materie de informare și sensibilizare, în special în rândul elevilor și studenților, pregătindu-i să își exercite activ drepturile electorale;

34. remarcă faptul că trebuie consolidate în continuare drepturile politice ale resortisanților țărilor terțe și încurajează statele membre să nu aplice dispoziții exagerat de restrictive în materie de acces al resortisanților țărilor terțe la cetățenia lor. În avizele anterioare, pe de o parte, CoR a recunoscut că imigranții care au reședință legală pe teritoriul unui stat membru au așteptări în privința dobândirii naționalității Uniunii și, pe de altă parte, a considerat că participarea acestor imigrați legali la viața politică reprezintă un factor foarte important de facilitare a integrării lor în comunitățile locale;

35. invită toate statele membre, fără excepție, să faciliteze exercitarea dreptului de vot de către cetățenii lor și să-i încurajeze pe aceștia să candideze la alegerile naționale, indiferent dacă sunt rezidenți sau dacă se găsesc sau nu pe teritoriul național. Faptul că își exercită dreptul la mobilitate în UE nu trebuie să îi priveze de prerogativele lor politice;

36. consideră că în prezent sunt întrunite toate condițiile pentru aprofundarea sau lansarea unui dialog privind extinderea dreptului de vot al cetățenilor UE, astfel încât să acopere și alegerile regionale și naționale din țara de reședință, în orice caz, fără a aduce atingere suveranității diferitelor state membre (*jus domicili*);

⁽⁸⁾ Studiul Comitetului Regiunilor pe tema „Promovarea cetățeniei UE și a drepturilor cetățenilor de către autoritățile teritoriale” (2012). Rezumatul acestui studiu este disponibil la adresa: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx><http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>, p. 12.

⁽⁹⁾ Cf. articolul 227 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

⁽¹⁰⁾ Studiul Comitetului Regiunilor pe tema „Promovarea cetățeniei UE și a drepturilor cetățenilor de către autoritățile teritoriale” (2012), p. 10.

⁽¹¹⁾ Ibid. p. 11.

37. subliniază dinamica pe care conceptul de cetățenie europeană o poate insufla procesului de extindere a UE, care nu se rezumă doar la un demers de ajustare economică și legislativă în materie de *acquis* comunitar, ci implică și nevoia de a se trece la acțiuni politice în țările în curs de aderare, în vederea consolidării structurilor democratice și a statului de drept. Perspectiva cetățeniei europene poate evidenția în mod concret importanța acestor măsuri;

Cetățenia administrativă:

38. amintește că este necesar să se treacă, la nivel local și regional, la acțiuni de simplificare administrativă, pentru ca cetățenii Uniunii să își exercite efectiv drepturile, în special dreptul la libera circulație, precum și la acțiuni de eliminare a oricăror practici disuasive sau a altor forme de discriminare existente, care determină inegalități de tratament între cetățenii europeni, mai ales în ceea ce privește dreptul la rezidență; de asemenea, având în vedere gama de probleme cu care s-au confruntat până în prezent, autoritățile locale și regionale ar trebui să fie în măsură să ofere soluțiile potrivite;

39. recunoaște că măsurile anunțate de Comisie reprezintă un pas înainte în acest sens. Dat fiind faptul că unul dintre domeniile de acțiune presupune implicarea activă a autorităților locale⁽¹²⁾, se impune totodată efectuarea unui studiu de evaluare a impactului și luarea în considerare a finanțării din fonduri europene;

40. salută propunerea Comisiei Europene de sprijinire a facilitării recunoașterii certificatelor de inspecție tehnică între țările UE, precum și propunerea de armonizare a cerințelor privind inspecția tehnică auto, care ar urma să fie puse în practică cât de curând și într-un mod care să asigure exercitarea de către cetățeni a dreptului la libera circulație, inclusiv prin simplificarea procedurilor de reinmatriculare într-un alt stat membru;

Cultura cetățeniei:

41. recomandă consolidarea inițiativelor de cooperare care urmăresc o mai bună informare a cetățenilor despre dreptul lor la liberă circulație, precum înfrățirea orașelor, inițiativele de cooperare transfrontalieră etc.;

42. amintește că⁽¹³⁾, în perspectiva alegerilor europene din 2014, este foarte important ca cetățenii Uniunii să fie sensibilizați în mai mare măsură cu privire la drepturile, mai ales electorale, de care se bucură în statul membru de reședință, precum și să le fie facilitată exercitarea acestor drepturi;

Mijloace de finanțare a măsurilor, posibilități de creare a unor rețele și parteneriate

43. în perspectiva noului cadru financiar multianual 2014-2020, evidențiază impulsul semnificativ pe care îl pot da programele „Drepturi fundamentale și cetățenie” și „Europa pentru cetățeni” în vederea consolidării cetățeniei europene și a promovării cunoașterii și punerii în aplicare a legislației și politicilor europene în statele membre;

44. recomandă adoptarea unei abordări mai simple și mai eficiente a finanțării acțiunilor aferente programelor privind cetățenia europeană, prin definirea mai precisă a priorităților, în concordanță cu opțiunile politice, și prin asigurarea focalizării asupra difuzării rezultatelor acestor acțiuni, astfel încât să fie cunoscute pe scară cât mai largă, pentru îndeplinirea obiectivelor strategice și politice. Pentru aceasta, este esențială asocierea autorităților locale și regionale la planificarea intervențiilor respective, în special în ceea ce privește formarea și elaborarea programelor de lucru anuale.

Bruxelles, 28 noiembrie 2013

Președintele
Comitetului Regiunilor
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹²⁾ Mai precis, este vorba despre promovarea disponibilității informațiilor punctuale și accesibile privind Uniunea Europeană, punând la dispoziția autorităților locale instrumente de formare online și furnizând cetățenilor informații ușor de utilizat pentru a-i ajuta să își rezolve problemele.

⁽¹³⁾ A se vedea Avizul privind consolidarea cetățeniei, din 2013.