

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r.

(2018/C 164/04)

Sprawozdawca:	Guillermo MARTÍNEZ SUÁREZ (PES/ES), minister ds. urzędu premiera wspólnoty autonomicznej Asturia
Dokument źródłowy:	Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian. Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r.”
	COM(2017) 30 final/2

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie i kontekst

1. Uznaje, że wobec panującej obecnie w UE niepewności – fundamentalnego znaczenia nabiera wzmocnienie poczucia przynależności obywateli do kształtowanego od 60 lat projektu integracji europejskiej, przybliżenie im tego projektu i ich udział w nim. Model europejski nadal jest atrakcyjny, lecz aby nadać mu nowy impuls, trzeba m.in. wzmocnić pozycję obywateli w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. W związku z tym obywatelstwo UE – wprowadzone 25 lat temu na mocy traktatu z Maastricht i pomyślane jako wspólny status dla obywateli Unii Europejskiej – może stanowić idealne narzędzie dla osiągnięcia tych celów.
2. Uważa za słuszne dążenie do wzmocnienia praw obywatelskich w kontekście procesu globalizacji, który stwarza dla naszych obywateli zarówno szanse, jak i wyzwania. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zainicjowaną niedawno przez Komisję refleksję nad uregulowaniem procesu globalizacji, by zapewnić ochronę praw i wzmocnienie pozycji obywateli europejskich, pozytywną konwergencję w zakresie poziomu życia, jak również niezbędne wsparcie na rzecz kształcenia i szkolenia przez całe życie przy szczególnym udziale sektora prywatnego. Zwraca szczególną uwagę na rolę europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w podejmowaniu działań na rzecz regionów w najtrudniejszej sytuacji.
3. Podkreśla, że należy zapewnić poszanowanie zasady praworządności również na poziomie lokalnym i regionalnym, ponieważ to dzięki niemu obywatele postrzegają jej znaczenie. Jak już wcześniej zauważył Komitet ⁽¹⁾, ze względu na swe kontakty ze społeczeństwem w całej jego różnorodności niemal 100 tys. organów władz lokalnych i regionalnych w Unii Europejskiej ponosi znaczną odpowiedzialność za wdrażanie podstawowych praw i swobód.
4. Powtarza, powołując się na swe opinie w sprawie wcześniejszych sprawozdań dotyczących obywatelstwa, że nie można pomijać w tym kontekście wymiaru społecznego oraz szczególnych obowiązków, jakie mają w tym względzie władze regionalne i lokalne. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyrażone przez instytucje zobowiązanie do wspierania pozytywnej konwergencji w zakresie poziomu życia oraz podkreśla, że w ramach przyjmowanego jesienią tego roku Europejskiego filaru praw socjalnych należy uszanować zasadę pomocniczości. Zwraca jednocześnie uwagę na skutki, jakie rozdział III projektu tego dokumentu – dotyczący ochrony socjalnej i włączenia społecznego – będzie miał dla uprawnień władz lokalnych i regionalnych ze względu m.in. na przewidziane środki dotyczące ochrony dzieci, przyznawania minimalnego dochodu, włączenia osób niepełnosprawnych, dostępu do mieszkań i podstawowych usług itd ⁽²⁾. Podkreśla, że wynikające z projektu wszelkie wzmocnienie tych praw musi zostać poparte oceną oddziaływania terytorialnego oraz analizą dotyczącą pomocniczości i proporcjonalności, by zapewnić poszanowanie kompetencji władz lokalnych i regionalnych.

⁽¹⁾ Komitet Regionów, RESOL-VI/020, „Praworządność w UE z perspektywy lokalnej i regionalnej”, 122. sesja plenarna, 22–23 marca 2017 r.

⁽²⁾ Komisja Europejska, wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 251 final. Zob. ponadto https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en (stan z 15 maja 2017 r.).

5. Jest głęboko zaniepokojony możliwymi konsekwencjami wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE dla obywateli. Uważa, że absolutnie niezbędne jest zapewnienie – z należyтым uwzględnieniem jasności i pewności prawa – pełnego poszanowania praw obywateli europejskich i ich rodzin mieszkających w Zjednoczonym Królestwie oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszkających w innych krajach członkowskich UE, w oparciu o zasadę wzajemności. Kwestia ta powinna być przedmiotem szczególnej uwagi w nadchodzących latach. W związku z tym konieczne jest, by przyszłe porozumienie przewidywało niezbędne – skuteczne, niedyskryminujące i jak najszerze – gwarancje, by chronić prawa tych obywateli, w tym prawo do stałego pobytu obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie i obywateli Zjednoczonego Królestwa w UE. Oczywiście, z myślą o sprawiedliwym rozwiązaniu prawa te należy również zagwarantować na zasadzie wzajemności.

6. Mając nadzieję na odpowiednie nastawienie zainteresowanych stron w procesie negocjacji w odniesieniu do tych kwestii oraz pragnąc uzyskać możliwie jak najszerze, bieżące i aktualne informacje na temat postępów prac, uważa, że należy dokładnie określić osoby uprawnione, podstawowe prawa – w tym w zakresie korzystania z edukacji, opieki zdrowotnej i usług socjalnych oraz dostępu do nich – a także zachować stan obecny w niektórych sytuacjach (Irlandia Północna i Cypr), tam gdzie prawa obywateli europejskich mogłyby być szczególnie zagrożone. Uważa, że w ramach tego procesu, w porozumieniu z władzami lokalnymi i regionalnymi, należy ułatwić uzyskiwanie szczegółowych informacji zainteresowanym osobom, a także zapobiegać wszelkim przejawom dyskryminacji czy ksenofobii wobec nich.

7. Mając powyższe na uwadze, przyjmuje z dużym zadowoleniem propozycje przedstawione przez Komisję Europejską w jej sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2017 r., jak również ich adekwatność w perspektywie nowego etapu w umacnianiu praw obywateli europejskich. Uważa jednak, że ich treść może zostać wzbogacona.

Propagowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii oraz wspólnych wartości UE

8. Zauważa, że obywatele Unii Europejskiej darzą największym zaufaniem władze lokalne i regionalne i że politycy lokalni i regionalni powinni odgrywać bardziej znaczącą rolę w procesie decyzyjnym UE, propagując poglądy obywateli.

9. Sądzi, że działalność władz regionalnych i lokalnych będzie miała decydujące znaczenie dla realizacji propozycji Komisji dotyczących podnoszenia świadomości w zakresie praw obywateli. Władze te należy zaangażować w ułatwianie bezpośredniego dostępu do informacji, mając na uwadze, że ten poziom administracji jest najbliższy obywatelom. W związku z tym wskazane byłoby, aby zoptymalizować rolę punktów informacyjnych Europe Direct na rzecz podnoszenia świadomości i informowania obywateli o ich prawach wynikających z przepisów UE i możliwościach finansowania UE, wydarzeniach tematycznych i seminariach unijnych oraz danych kontaktowych odpowiednich organizacji.

10. Uważa, że uświadamianie obywateli trzeba prowadzić przede wszystkim wśród młodzieży. To ona do tej pory najbardziej ucierpiała wskutek kryzysu gospodarczego. Trzeba szczególnie zwrócić uwagę na spadek zaufania młodych ludzi do procesu integracji i statusu obywatelstwa, które nie gwarantują im w pełni rozwoju osobistego ani zawodowego. Środki, które należy przyjąć (władze samorządowe odgrywają tu zasadniczą rolę) nie powinny ograniczać się do utworzenia Europejskiego Korpusu Solidarności, lecz obejmować wszelkiego rodzaju działania (dostęp do zatrudnienia, mobilność, kształcenie, rozwój umiejętności itp.), zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej z grudnia ubiegłego roku.

11. Uważa, że jeśli chodzi o wzmocnienie zasady demokratycznej, udział władz lokalnych i regionalnych jest kluczowy, gdyż reprezentują one pierwszy i bezpośredni poziom demokracji przedstawicielskiej z punktu widzenia obywateli europejskich. Z drugiej strony, zaangażowanie tych władz w dialog obywatelski i debaty publiczne sprzyja propagowaniu demokracji uczestniczącej, tak więc należy je wspierać w przyszłości.

12. Jest przekonany, że władze lokalne i regionalne – jeśli odpowiadają za udzielanie pomocy czy świadczenia socjalne – powinny również odgrywać ważną rolę w gwarantowaniu prawa obywateli europejskich do pobytu w innym państwie członkowskim. Niemniej jednak ich działania w obszarze „obywatelstwa społecznego” powinny kierować się kryteriami ustanowionymi w prawie europejskim i doprecyzowanymi orzecznictwem. Znajomość i rozpowszechnianie tych zasad są szczególnie potrzebne.

13. Uznaje, że wdrażanie swobody poruszania się rozwijanej w ramach wymiany turystycznej, kulturalnej, edukacyjnej i gospodarczej przyczyniło się do budowania poczucia obywatelstwa europejskiego i krzewienia wzajemnego zrozumienia. Dzięki zacieśnianiu tych kontaktów rośnie poczucie jedności wśród obywateli europejskich. Przyczynić się do tego może szczególnie propagowanie naszej różnorodności kulturowej i naszego dziedzictwa. Instytucje europejskie uznały ten aspekt, ogłaszając rok 2018 Europejskim Rokiem Dziedzictwa Kulturowego, w ramach którego kluczową rolę strategicznych podmiotów odegrają władze lokalne i regionalne poprzez działania i inicjatywy promujące to wydarzenie.

Wspieranie i usprawnienie udziału obywateli w życiu demokratycznym UE

14. Przyznaje, że jednym z podstawowych – i bezpośrednich – aspektów obywatelstwa jest uczestnictwo w wyborach lokalnych i regionalnych. Podkreśla ponadto, że udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kraju zamieszkania również jest istotnym wyrazem obywatelstwa europejskiego, niemniej fakt, że wybory te przebiegają według różnych zasad w zależności od kraju, stoi w sprzeczności z ogólnoeuropejskim założeniem o powszechnym uczestnictwie. Zachęca zatem, by przyjąć propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące europeizacji kampanii wyborczej oraz pomysły ponadnarodowych list wyborczych dla kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego.

15. Zwraca jednak uwagę, że udziału w wyborach regionalnych nie uwzględnia się wśród praw przysługujących obywatelom UE. Jest to zagadnienie, które wymagałoby specjalnej procedury ustawodawczej związanej z mechanizmem jednomyślności (art. 25 ust. 2 TFUE), dlatego potrzebna jest dalsza refleksja nad nim. W międzyczasie można by zachęcić państwa członkowskie do rozważenia form uczestnictwa umożliwiających dostęp obywatelom UE.

16. Uważa, że wspieranie udziału obywateli europejskich w wyborach lokalnych będzie koniecznym wymagać przyjęcia, w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi, różnych środków (rozpowszechnianie informacji, kampanie uświadamiające, uproszczenie procedur związanych ze spisem wyborców itp.). Jednocześnie wraz ze zwiększeniem udziału obywateli europejskich w wyborach lokalnych należy bezzwłocznie zająć się kwestią prawa do pełnego udziału w życiu politycznym osób odmiennie funkcjonujących, a także podjąć się eliminacji wszelkich przeszkód, jakie jeszcze istnieją w tym zakresie w państwach członkowskich. Kwestia ta, wykraczająca poza kompetencje władz lokalnych i regionalnych, musi zostać poruszona we wniosku przygotowanym przez Komisję.

17. Podkreśla, że obywatele państw trzecich przebywający legalnie na terenie UE również powinni mieć możliwość uczestnictwa politycznego na poziomie lokalnym i regionalnym, zgodnie z prawem kraju przebywania.

18. Przypomina, że od czasu traktatu z Lizbony udział obywateli nie ogranicza się jedynie do prawa głosu, lecz obejmuje ich zaangażowanie w proces demokratyczny poprzez różne formy demokracji uczestniczącej. Tak więc władze lokalne i regionalne powinny pomóc w upowszechnieniu wśród obywateli europejskich tych nowych form uczestnictwa oraz zwiększeniu wiedzy na ich temat, a także włączyć je do swoich działań.

19. Podkreśla, że narzędzia te obejmują europejską inicjatywę obywatelską (ECI), która jest dotąd najbardziej widocznym przejawem demokracji uczestniczącej w UE i może wzmocnić bezpośredni wymiar relacji między obywatelami a władzą, który obejmuje także władze lokalne i regionalne. W swoim sprawozdaniu Komisja kreśli zadowolający obraz wdrażania ECI pięć lat po jej ustanowieniu, ale oczywiste jest, że trzeba ją dalej rozwijać w celu pełnego wykorzystania potencjału tego instrumentu dla demokratyzacji, tak aby jego stosowanie było łatwiejsze. KR będzie nadal krytycznie śledził rozwój ECI i pracuje obecnie nad zaleceniami dotyczącymi proponowanego przeglądu rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

20. Z zadowoleniem przyjmuje niedawne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do europejskiej inicjatywy obywatelskiej i tendencję, która może prowadzić do ograniczenia szerokiego zakresu uznaniowości Komisji i rozszerzenia zastosowania ECI na wszystkie rodzaje procedur⁽³⁾. Wzywa w związku z tym do reformy mechanizmu mającej na celu zagwarantowanie rzeczywistego upodmiotowienia obywateli w ramach politycznych i prawnych procedur unijnych.

Uproszczenie codziennego życia obywateli Unii

21. Zwraca uwagę, że władze lokalne i regionalne muszą zajmować się na co dzień sprawami formalnymi zgłaszanymi przez obywateli. Ponadto to z nimi w pierwszej kolejności kontaktują się ludzie.

⁽³⁾ Orzeczenie Trybunału z 3 lutego 2017 r., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja Europejska, T-646/13, ECLI EU:T:2017:59; orzeczenie Sądu z 10 maja 2017 r., Michael Efler i in./Komisja Europejska, T-754/14.

22. Zauważa, że obywatele europejscy skarżą się na brak informacji, powolność i złożoność większości procedur administracyjnych, którym muszą się poddać, by skorzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim. Zastrzeżenia te mogą wskazywać na brak uwagi ze strony władz publicznych – w tym lokalnych i regionalnych – wobec sugestii, oczekiwań i potrzeb obywateli w ich kontaktach z administracją. Podkreśla znaczenie prostych i przejrzystych przepisów dla umożliwienia obywatelom UE mieszkania w innych państwach członkowskich UE i pełnego udziału w życiu społecznym danego kraju. Uznaje potrzebę podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, w ramach którego wszystkie szczeble rządów powinny ze sobą współpracować w celu ułatwienia tego procesu.

23. Uważa, że środki rozważane przez Komisję w związku z utworzeniem „jednolitego portalu cyfrowego” powinny obejmować zarówno administrację krajową, jak i samorządy. Takie całościowe podejście byłoby pierwszym krokiem w kierunku niezbędnego procesu uproszczenia i usprawnienia procedur administracyjnych w tym zakresie. W związku z powyższym sądzi, że ponieważ wzmocnienie obywatelstwa europejskiego opartego na demokratycznych wartościach zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio z poszanowaniem zasady przejrzystości przez różne organy administracji publicznej, byłoby bardzo pomocne, gdyby instytucje Unii Europejskiej współpracowały z tymi organami i udostępniały im odpowiednie narzędzia techniczne i środki finansowe zapewniające skuteczne wdrażanie zasad przejrzystości i dobrych rządów na różnych poziomach zarządzania publicznego w Europie, a także by stwarzały im przestrzeń dla wymiany i oceny doświadczeń.

24. Zwłaszcza mieszkańcy regionów przygranicznych, ze względu na położenie, co dzień mają do czynienia z przeszkodami w korzystaniu ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. W szczególności pracownicy transgraniczni napotykać liczne przeszkody dla mobilności wynikające z braku koordynacji między przepisami krajowymi poszczególnych państw członkowskich w dziedzinach zabezpieczenia społecznego, opodatkowania bezpośredniego i korzyści podatkowych oraz prawa pracy, które uniemożliwiają im korzystanie z prawa do równości szans w dostępie do zatrudnienia. Kwestia, co dla nich oznacza lub może oznaczać bycie obywatelem UE, powinna być istotna także dla całej Unii, ponieważ obecnie to właśnie na przykładzie europejskich regionów przygranicznych wyraźnie widać, na czym polega idea wspólnej Europy. Komisja Europejska powinna promować transgraniczny dialog, działania i zaangażowanie w regionach przygranicznych i w ramach współpracy transgranicznej. Ponadto powinna zachęcać państwa członkowskie do większej koordynacji ich ustawodawstwa z myślą o ochronie praw mieszkańców regionów transgranicznych.

25. Uważa, że stosowne może okazać się również uwzględnienie dobrych praktyk wynikających z zaangażowania samorządów lokalnych w program „Inteligentne miasta”, co może przyczynić się do ulepszenia nowych instrumentów proponowanych przez Komisję.

Wzmocnienie bezpieczeństwa i promowanie równości

26. Podkreśla, że działania władz lokalnych i regionalnych mają szczególne znaczenie dla promowania równości szans. Mając na uwadze, że włączenie społeczne pod względem finansowym jest nieodłącznym aspektem obywatelstwa w UE, gdyż odgrywa ważną rolę w ograniczaniu ubóstwa, zmniejszaniu nierówności w dochodach i zwiększaniu wzrostu gospodarczego, władze lokalne i regionalne powinny rozwijać partnerstwa w celu ustanowienia środków na rzecz zapobiegania wykluczeniu finansowemu i nadmiernemu zadłużeniu oraz przeciwdziałania tym zjawiskom. Szczególną uwagę należy poświęcić tu obywatelom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji.

27. Uważa, że w przypadku proponowanych środków na rzecz zwalczania przemocy ze względu na płeć podstawowe znaczenie ma dążenie do transpozycji przez państwa członkowskie dyrektywy 2011/99/UE, wspieranie ich uczestnictwa w Konwencji Stambulskiej, jak również uwzględnianie roli władz lokalnych i regionalnych dzięki odpowiednim programom na szczeblu regionalnym lub lokalnym (doradztwo, schroniska dla ofiar przemocy, zasiłki lub pomoc finansowa itp.), jak również bezpośredni kontakt z ofiarami.

28. Podkreśla, że jeśli chodzi o działania służące godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, rola tych władz ma również kluczowe znaczenie ze względu na środki wsparcia, harmonogram zajęć itd. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje propozycje zawarte w inicjatywie legislacyjnej w tej sprawie przedstawionej przez Komisję. W kontekście sprzyjania życiu rodzinnemu podkreśla także konieczność promowania na szczeblu europejskim najlepszych praktyk i strategii politycznych opracowanych przez poszczególne regiony i władze lokalne w celu wspierania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, zwłaszcza wielodzietnych.

29. Podkreśla, że w propagowaniu równości szczególne znaczenie mają inicjatywy na szczeblu lokalnym i regionalnym mające na celu zwalczanie dyskryminacji i braku społecznej akceptacji, których doświadczają grupy LGBTI.
30. Przypomina o ważnej roli, jaką władze lokalne i regionalne odgrywają we wspieraniu integracji i uczestnictwa na równych zasadach osób odmiennie funkcjonujących. Dlatego popiera projekt dotyczący europejskiej karty osoby niepełnosprawnej, będącej narzędziem umożliwiającym osobom odmiennie funkcjonującym korzystanie z pewnych specjalnych korzyści (zwłaszcza w dziedzinie kultury, transportu, spędzania wolnego czasu czy sportu) we wszystkich uczestniczących w tej inicjatywie państwach.
31. Podkreśla, że w odniesieniu do działań dotyczących Romów i Sinti oraz innych mniejszości władze lokalne i regionalne pełnią zasadnicze funkcje w takich dziedzinach jak pomoc społeczna, szkolnictwo czy mieszkalnictwo.
32. Zauważa, że działania zaproponowane na rzecz równości nie biorą pod uwagę szczególnych potrzeb młodzieży. Problemy w dostępie do zatrudnienia lub jego niepewność utrudniają młodym osobom korzystanie na równych warunkach z praw człowieka i praw obywatelskich przysługujących im na mocy traktatów założycielskich i Karty Praw Podstawowych. Tym samym rozczarowanie młodzieży może przemienić się w otwartą wrogość wobec projektu europejskiego – w postaci ruchów populistycznych i ksenofobicznych – bądź w radykalizację postaw.
33. Uważa, że bezdyskusyjna poprawa edukacji młodych Europejczyków dzięki coraz większemu dostępowi do europejskich programów dotyczących kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu, zebranych obecnie w ramach programu Erasmus+, w jeszcze większym stopniu zmusza do poszukiwania środków ułatwiających młodym ludziom przechodzenie od szkoły do pracy, umożliwiając młodym osobom uzyskanie dodatkowych umiejętności i zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia zarówno z wykorzystaniem inicjatyw przeprowadzonych już przez władze lokalne w tej dziedzinie (np. poprzez EFS), jak i poprzez ściślejszą współpracę między zainteresowanymi sektorami. Powinno to służyć przezwyciężeniu sprzeczności polegającej na tym, że najlepiej wykształcone pokolenie europejskie ma najwięcej trudności z dostępem do zatrudnienia i do miejsc pracy wysokiej jakości. Podkreśla wreszcie kluczowe znaczenie propagowania szans ludzi młodych na zatrudnienie z myślą o zbliżeniu młodzieży do Unii Europejskiej i jej wartości.

Bruksela, dnia 30 listopada 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
