ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 9.3.2012 г.
COM(2012) 99 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 94/80/ЕО за правото да избират и да бъдат избирани в общински избори на гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 94/80/ЕО за правото да избират и да бъдат избирани в общински избори на гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Решенията, които органите на местната власт ежедневно вземат по въпроси от икономическата, социалната и културната сфера, имат пряко отражение върху гражданите. Органите на местната власт представляват формата на управление, която е най-близо до хората. Участието в общински избори — в качеството на гласоподавател или кандидат — е основно право, залегнало в член 40 от Хартата на основните права на Европейския съюз[1]. То дава на гражданите възможността да участват в демократичния живот и да влияят на процеса на вземане на решения. Освен това участието в общински избори дава възможност на гражданите на ЕС, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани, да се интегрират по-добре в политическия и обществения живот на обществото, в което живеят.

Както в съответствие с член 40 от Хартата[2], така и съгласно член 22, параграф 1 от ДФЕС[3] на всеки гражданин на Съюза се дава правото да избира и да бъде избиран в общински избори в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. Условията и реда за упражняване на правото на гражданите на ЕС да избират и да бъдат избирани в общински избори са определени с Директива 94/80/ЕО на Съвета (наричана по-нататък „Директивата“)[4].

Съгласно член 13 от Директивата предходният и първи доклад относно нейното транспониране и прилагане бе приет от Комисията през 2002 г. За пръв път в настоящия доклад се засяга по-общият въпрос за участието в демократичния живот на местно равнище и се прави оценка на положението, що се отнася до транспонирането и прилагането на Директивата в държавите-членки, които през 2002 г., когато бе приет първият доклад, все още не бяха членки на Съюза. Въпреки че всички държави-членки са транспонирали Директивата, необходимо е да се премахнат редица препятствия пред пълноценното упражняване на избирателните права посредством гарантирането на правилното прилагане и транспониране на нейните разпоредби.

В доклада също се дава оценка за това дали все още е налице основание за предоставянето на дерогация съгласно член 22, параграф 1 от ДФЕС. Съгласно член 12, параграф 4 от Директивата до 31 декември 1998 г. и след това на всеки шест години

---

1 Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ C 83, 30.3.2010 г., стр. 389).

2 Харта на основните права на Европейския съюз.

3 Договор за функционирането на Европейския съюз.

4 Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани (ОВ L 368, 31.12.1994 г., стр. 38).

Комисията представя пред Европейския парламент и пред Съвета доклад по този въпрос. Последният доклад относно предоставянето на дерогация бе приет през 2005 г.[5]

Съюзът почива върху зачитането на демократичните принципи[6] и всеки негов гражданин има правото да участва в демократичния живот на Съюза[7]. Следователно е важно да се гарантират принципите на демокрацията на участието, включително като се гарантира участието на всички граждани на Съюза и се предприемат мерки за неговото активизиране.

Гарантирането на принципите на демокрацията на участието е от първостепенно значение особено на местно равнище, където вземаните решения пряко засягат гражданите. Намаляващото участие в демократичния живот, изразено в ниска избирателна активност, може да има за нежелателно следствие отслабването на статута на представителната демокрация.

В повечето държави-членки в последните избори за Европейски парламент е била отчетена избирателна активност под 50 %[8], като тенденцията е сходна в много държави-членки, що се отнася до проведените наскоро местни избори[9]. В съответствие с основополагащите принципи на Съюза Комисията счита, че е изключително важно да се обърне тази тенденция, за да се заздрави връзката между избирателите и избраните представители и да се увеличи легитимността на взетите от тези представители решения.

Ето защо укрепването на избирателните права на гражданите бе очертано като един от политическите приоритети в Стокхолмската програма. В Плана за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм от 20 април 2010 г. се подчертава, че *„[у]лесняването и насърчаването на участието на гражданите в демократичния живот на Съюза е от основно значение за приобщаването на гражданите към европейския проект. По-активното участие на гражданите в изборите за Европейски парламент е споделена амбиция. Правото на гражданите да гласуват и да бъдат избирани на местни и европейски избори според мястото си на пребиваване следва да бъде допълнително насърчавано и укрепвано“*[10].

Настоящият доклад допринася за изпълнението на действие 18 от Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г., като цели да способства за това държавите-членки да прилагат в пълна степен избирателните права на гражданите на ЕС в държавата-членка по местопребиваване и надлежно да осведомяват гражданите на ЕС относно избирателните им права[11]. За тази цел в доклада се оценяват степента на осведоменост

---

5 COM(2005)382.

6 Член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)

7 Член 10, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)

8 Доклад относно изборите за Европейски парламент, COM(2010)605.

9 Източник: въпросник, изпратен на държавите-членки на 10 януари 2011 г. (наричан по-долу „въпросникът“).

10 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа — План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм, COM(2010)171 окончателен.

11 В Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. „Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, COM(2010)603 окончателен, Комисията очерта 25 конкретни действия, които да се предприемат с оглед на премахването на упоритите пречки пред

на гражданите на ЕС относно избирателните им права в общински избори и упражняването на тези права, като акцентът се поставя върху мерките, свързани с предоставянето на информация, въведени от държавите-членки в съответствие с разпоредбите на Директивата. В доклада също се изтъкват най-добрите практики в държавите-членки при провеждането на информационни кампании и инициативи за насърчаване на гражданите на ЕС, които не са граждани на съответната държава-членка, да участват в институционалния и политическия живот на местно равнище.

2. ОСВЕДОМЕНОСТ И УЧАСТИЕ

2.1. Осведоменост за избирателните права в Европейския съюз

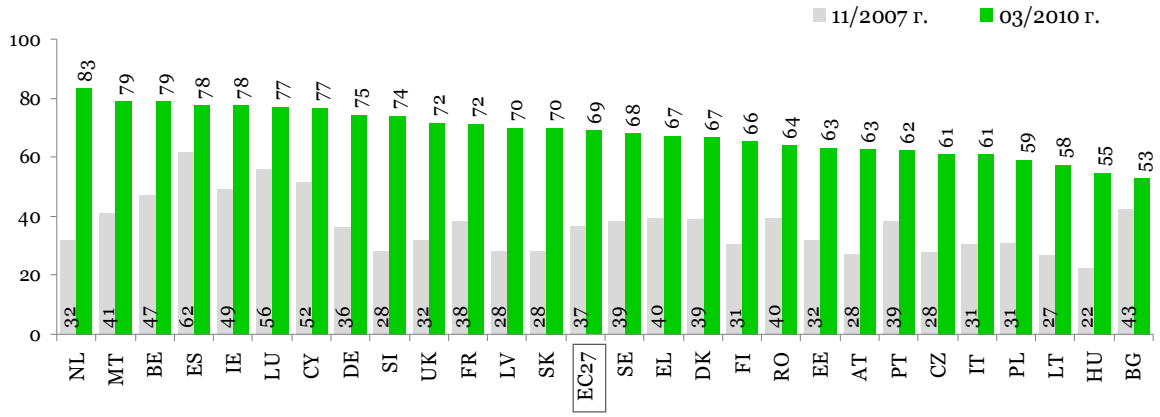
Както става ясно от статистическите данни от последните изследвания на Евробарометър, проведени от Европейската комисия[12], мнозинството от гражданите в държавите-членки знаят за правото си да избират и да бъдат избирани в общински избори в държавата-членка, в която пребивават. За четири години осведомеността относно избирателните права на местно равнище значително се е увеличила във всички държави-членки. На равнище ЕС средният дял на гражданите, които знаят за съществуването на тези права, почти се е удвоил — от 37 % (2007 г.) на 69 % (2010 г.). Най-ниската средна стойност се е увеличила от 22 % (2007 г.) на 53 % (2010 г.), а най-високата — от 62 % (2007 г) на 83 % (2010 г.).

гражданите ефективно да упражняват правата, които имат съгласно законодателството на ЕС, в различни ситуации от своето ежедневие, включително и като участници в политическия живот. Съгласно действие 18 Комисията приканва държавите-членки „*да осигурят пълното прилагане на избирателните права на гражданите на ЕС в тяхната държава-членка по местопребиваване, да осигурят, че гражданите на ЕС могат да бъдат членове на политически партии или да основават такива в тяхната държава-членка по местопребиваване, както и да осведомяват надлежно гражданите на ЕС относно избирателните им права*“.

[12] Експресно проучване на Евробарометър № 292.

Осведоменост относно избирателните права на гражданин на ЕС, 2007—2010 г.

Гражданин на ЕС, който живее в [НАШАТА СТРАНА], има правото да избира или да бъде избиран в общински избори — вярно



Въпрос 1 (2010 г.). За всяко от твърденията, които ще прочета, моля, кажете ми дали е вярно или не е вярно: Въпрос 4 (2007 г.). Всъщност всички граждани на държави-членки на ЕС са „граждани на Европейския съюз“. Според вас какви права има гражданинът на Европейския съюз?

База: всички анкетирани, в % по държави.

Показани са верните отговори.

Източник: експресно проучване на Евробарометър № 292.

През последните години Европейската комисия допринесе в голяма степен за осведомяването на гражданите на ЕС за техните избирателни права и ги насърчи активно да участват в демократичния живот на Съюза. Програмата „Основни права и гражданство“ за периода 2007—2013 г. допринесе за организирането на действия за насърчаване на информационни инициативи и инициативи за гражданско образование, насочени към увеличаването на избирателната активност. В периода 2007—2010 г. бяха финансирани 12 проекта, свързани с активното участие в демократичния живот на Съюза, и бяха предоставени безвъзмездни средства в размер на над 3,8 млн. EUR[13]. Тази приоритетна тематична област продължава да фигурира в работната програма за 2011 г.[14]

Неотдавна Европейската комисия предложи 2013 г. да бъде определена за Европейска година на гражданите[15]. Европейската година ще способства за повишаване на нивото на осведоменост сред гражданите на ЕС относно тяхното право да се движат и пребивават свободно на територията на Европейския съюз, както и по-общо относно широкия спектър от права, които те имат в трансграничен контекст съгласно законодателството на Съюза, включително избирателните права.

Макар с различни способи, няколко държави-членки приеха целенасочени мерки за осведомяването на гражданите на ЕС за техните избирателни права в общински избори[16]. По-специално Дания, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Литва, Испания и Швеция са възприели практиката да изпращат по пощата на съответните граждани карти за гласуване или индивидуални писма с информация за изборния

---

13 За информация: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Решение на Комисията от 3 декември 2010 г. относно приемането на работната програма за 2011 г. за специалната програма „Основни права и гражданство“, C(2010)8378.

15 COM(2011)489 окончателен.

16 Източник: въпросник.

процес. Що се отнася до предприетите на национално равнище действия, няколко държави-членки, сред които Чешката република, Дания, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Полша и Словакия, са предоставили информация на официалния уебсайт. Германия и Обединеното кралство са пуснали в действие специално предназначена телефонна линия за предоставяне на информация. В Кипър, Франция, Ирландия, Люксембург, Португалия и Румъния информация се предоставя чрез печатни издания или местната преса.

2.2. Избирателна активност на местните избори

Участието на граждани на ЕС в демократичния живот на държавата-членка, в която пребивават и на която не са граждани, трябва да се оцени в по-широкия контекст на общата избирателна активност.

Що се отнася до последните общински избори, проведени в големите градове — главно столиците — на държавите-членки, избирателната активност в седем държави-членки бе между 50 и 60 %[17]. В десет от тези общини избирателната активност бе под 50 %[18]. Като цяло в двадесет държави-членки повече от една трета от имащите право на глас не са участвали в последните местни избори, проведени в столиците[19]. Избирателната активност в другите градове, в зависимост от това колко са големи, е дори по-ниска[20]. Макар по принцип избирателната активност на местните избори да е по-висока, отколкото при изборите за Европейски парламент, някои градове, като например Атина, Будапеща, Копенхаген и Рига, правят изключение[21].

По принцип данните за избирателната активност на местните избори разкриват тенденция към апатия на гражданите спрямо политиката. Решаването на проблема с „дефицита на демокрация“ продължава да бъде предизвикателство за държавите-членки и европейските институции, както и за избраните в Съюза органи на местната власт.

Някои емпирични фактори, понижаващи избирателната активност, са общи за няколко държави-членки. В местните избори бе наблюдавана обратна взаимозависимост между броя на жителите и избирателната активност. В съвсем малките градове интересът към местната политика е по-голям, тъй като възможността да се повлияе на вземането на решения изглежда по-голяма. Изключение от тази тенденция изглежда са големите столици, където в сравнение с другите градове се отчита по-широко участие на

---

17 Амстердам — 51,38 %; Лисабон — 53,44 %; Копенхаген — 54,42 %; Париж — 56,93 %; Дъблин — 57,77 %; Хелзинки — 58,87 %; Рига — 58,92 %; Берлин — 60,2 % (Берлин е град, който е и федерална провинция, следователно местните избори са същевременно и избори за правителство на федералната провинция. С това се обяснява високата избирателна активност. Избирателната активност при отделните общински избори в Германия, дори в големите градове, спада до 25 %.

18 Букурещ — 31,06 %; Братислава — 33,55 %; София — 37,85 %; Вилнюс — 42,28 %; Атина — 43,04 %; Будапеща — 43,59 %; Прага — 44,43 %; Любляна — 44,79 %; Лондон — 45,30 %; Варшава — 48,27 %.

19 Източник: въпросник.

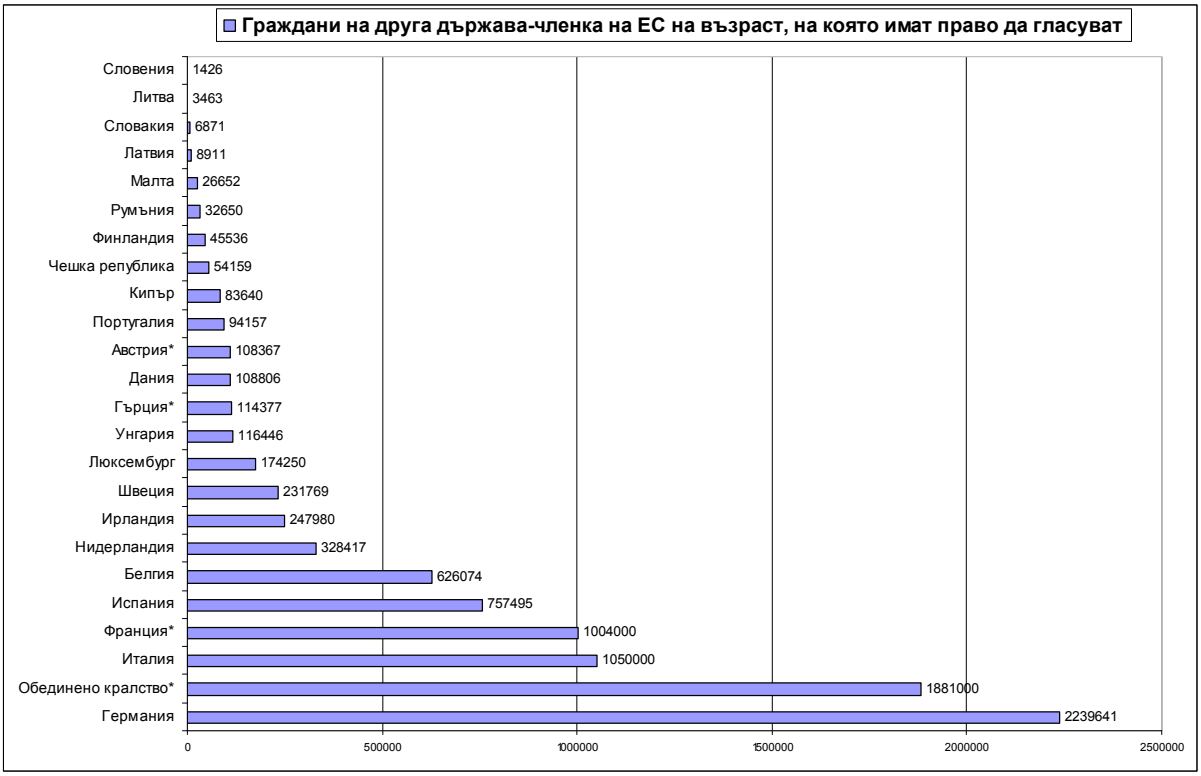
20 Острава (Чешка република) — 35,39 %; Лил (Франция) — 48,83 %; Щутгарт (Германия) — 48,7 %; Печ (Унгария) — 33,24 %; Голуей (Ирландия) — 49,89 %; Ротердам (Нидерландия) — 47,9 %; Краков (Полша) — 35,37 %; Марибор (Словения) — 43,38 %; Търнава (Словакия) — 29,35 %; Салфорд (Обединено кралство) — 33,50 %.

21 Избирателна активност на последните местни избори/избори за Европейски парламент в назованите столици: Атина — 43,04 % / 45,6 %; Будапеща — 43,59 % / 44,91 %; Копенхаген — 54,42 % / 61,1 %; Рига — 58,92 % / 59,13 %.

жителите. Може да се допусне, че когато местните и националните избори се провеждат едновременно, избирателната активност може да се повиши. Присъствието на местно равнище на националните партии представлява стимул за техните поддръжници да гласуват на местните избори[22]. И накрая, в много случаи неучастието е свързано с касаещи логистиката обстоятелства, като например липсата на алтернативни процедури за гласуване (предварително гласуване, гласуване по пощата и т.н.), позволяващи на гласоподавателите, които може да не са в състояние да участват в изборите, все пак да гласуват.

2.3. Участие на гражданите на ЕС в общински избори в държавата-членка, в която пребивават и на която не са граждани

В края на 2010 г. повече от 8 милиона граждани на ЕС, навършили възраст, на която имат право да гласуват, са пребивавали в държава-членка на ЕС, на която не са граждани. Според данните броят им е най-голям в Германия, Обединеното кралство и Италия, следвани от Франция, Испания и Белгия. Това означава, че 8 милиона граждани на ЕС са имали възможността да гласуват на общински избори в държавата-членка, в която пребивават.



22 Избирателната активност на местните избори в Обединеното кралство през 2009 г. е била 39,1 %, а през 2008 г. — 39,9 %. Избирателната активност на местните избори през 2010 г., проведени заедно с парламентарните, е била 62,2 %. В Германия избирателната активност на изборите за кмет в Кобленц през 2002 г. е била 51,3 %. През 2009 г., когато изборите за кмет и федералните избори се проведоха едновременно, избирателната активност е била 66,7 %. В Италия избирателната активност на местните избори в Рим през 2006 г. е била 65,98 %. През 2008 г., когато местните и парламентарните избори се проведоха едновременно, избирателната активност е била 73,66 %.

**Непълна информация. Обединеното кралство е предоставило данни за всички пребиваващи в страната граждани на друга държава-членка на ЕС. Франция — наличните данни се отнасят до предходния доклад. Гърция е предоставила данни за пребиваващите в страната граждани на друга държава-членка на ЕС на възраст над 20 години. Австрия е предоставила данни само за столицата. Няма данни за България, Естония и Полша.*

В сравнение с данните от първия доклад, излязъл през 2002 г.[23], в няколко държави-членки се наблюдава значително нарастване на броя на гражданите на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, които пребивават в държава-членка, на която не са граждани. Данните са, по-конкретно, както следва: в Италия — повишение от 56 000 на 1 050 000, в Германия — от 1 521 000 на 2 239 641, в Гърция — от 16 000 на 114 377, в Ирландия — от 76 000 на 247 980, в Дания — от 32 000 на 108 806, и в Португалия — от 26 000 на 94 157[24].

Въпреки значителното увеличение на броя на гражданите на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани, само сравнително малък брой от тези граждани реално са упражнили избирателните си права на общинските избори, проведени през последните години в държавата-членка, в която пребивават.

За да вземе участие в общински избори, лицето трябва да е регистрирано в избирателните списъци. Условията и редът за регистрация са различни в различните държави-членки[25]. За държавите-членки, където регистрацията не става автоматично, предоставените данни сочат, че само средно 10 % от пребиваващите граждани на други държави-членки са изявили желание да бъдат вписани в избирателните списъци[26].

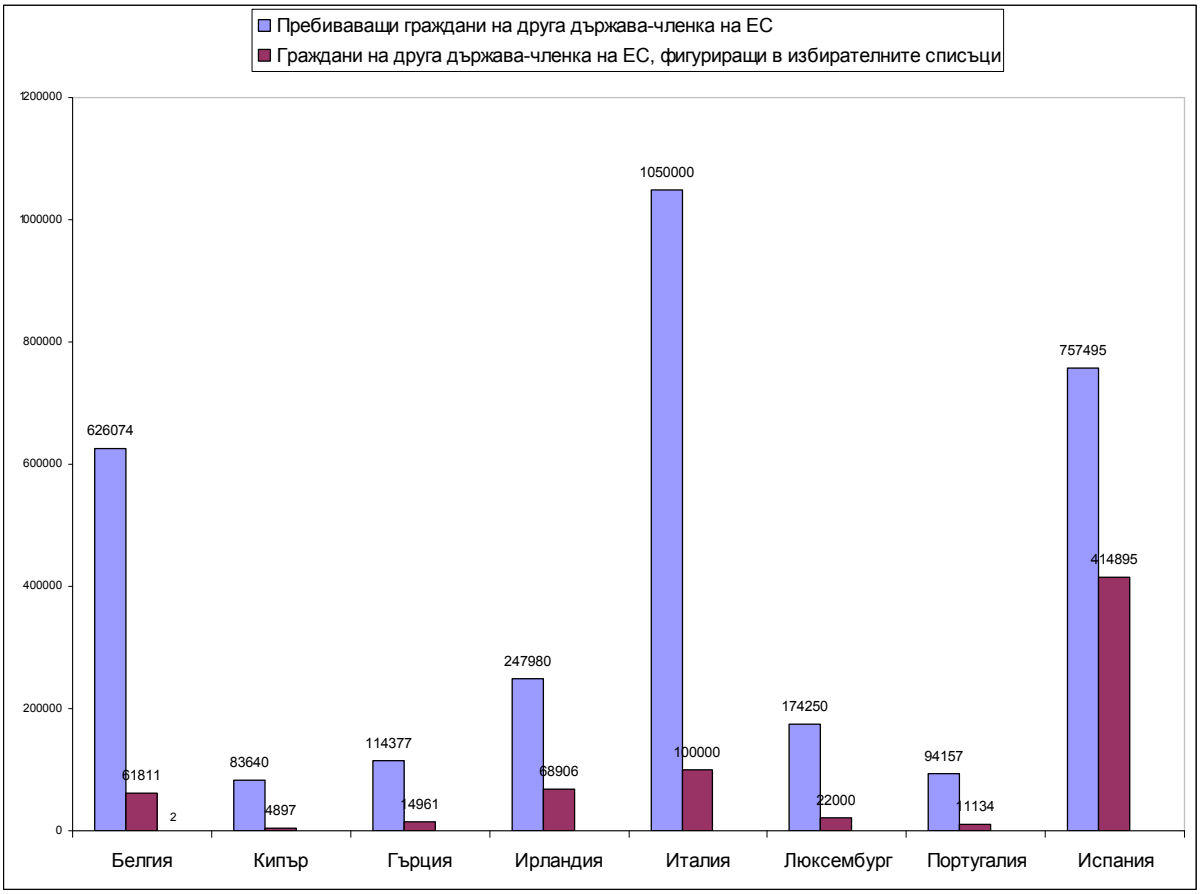
---

23 COM(2002)260.

24 Източник: въпросник.

25 В Австрия (с изключение на Бургенланд), Дания, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Румъния, Словакия, Словения и Швеция всички пребиваващи в страната, включително гражданите на други държави-членки на ЕС, автоматично се включват в избирателните списъци.

26 От държавите-членки е поискано да предоставят във въпросника: данни за последните общински избори, когато те са организирани в рамките на един изборен ден на национално равнище; в останалите случаи — налични данни за общински избори, проведени през последните три години.



Държави-членки със система на регистрация, която не е автоматична
(няма данни за България, Чешката република, Франция, Полша и Обединеното кралство)

Може да се отбележи, че на ясното числено превъзходство на дадена национална общност спрямо общия брой на пребиваващите в дадена държава-членка граждани на ЕС от друга държава-членка съответства в някои случаи висока активност на тази общност на местните избори. Такъв е случаят с Ирландия, Испания и Швеция[27].

[27] В Ирландия дялът на регистрираните граждани на ЕС от друга държава-членка е достигнал приблизително 25 %. Гражданите на Обединеното кралство представляват 25 % от общия брой граждани на друга държава-членка на ЕС, а 74 % от тях са регистрирани като гласоподаватели. Те са особено активни в политическия живот на Ирландия, тъй като съгласно принципа на реципрочност могат да гласуват на изборите за *Dáil Éireann* (долната камара на парламента), също както гражданите на Ирландия могат да гласуват на парламентарните избори в Обединеното кралство. В Испания дялът на гражданите на ЕС от друга държава-членка, които са регистрирани, надхвърля 50 %. Огромното мнозинство от гражданите на Обединеното кралство и Германия — които заедно представляват 18,5 % от общия брой граждани на друга държава-членка на ЕС — са се регистрирали като гласоподаватели. Друга възможна причина за този сравнително висок дял е обстоятелството, че сред държавите-членки, които са въвели система на регистрация, която не е автоматична, Испания е единствената, в която на всички граждани на ЕС от друга държава-членка се изпраща индивидуално писмо, съдържащо информация за изборния процес. Освен това в Ирландия и Испания при определени условия гражданите на друга държава-членка на ЕС вече имаха възможност да гласуват на общински избори преди влизането в сила на Директивата. На последно място, пребиваващите в Швеция граждани на Финландия съставляват 27,5 % от общия брой граждани на ЕС от друга държава-членка, като тяхната избирателна активност на последните местни избори е била около 30 %.

Няма налични данни относно дяла на пребиваващите в дадена държава-членка граждани на друга държава-членка на ЕС, които действително са упражнили правото си на глас, след като са били регистрирани в избирателните списъци — след като е налице регистрация в избирателните списъци, не се прави разлика между гласоподавателите, които са граждани на съответната държава, и тези, които не са. За да се избегне дискриминация, държавите-членки по принцип не събират подобни данни. Много са оскъдни данните относно броя на гражданите на други държави-членки на ЕС, които се кандидатират и са избрани. По-специално Австрия, Чешката република, Германия и Швеция са изтъкнали трудностите пред събирането на тези данни от местните органи, дължащи се на липсата на единствен център за контакт, както вече бе подчертано в последния доклад относно изборите за Европейски парламент[28].

Най-големият дял на избрани граждани на ЕС от друга държава-членка спрямо кандидатиралите се бе отчетен от Франция (32,8 %) и Швеция (17,1 %). Австрия, Люксембург и Испания отчетоха значителен брой избрани граждани на ЕС от други държави-членки.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ И ПРИЛАГАНЕ

3.1. Актуално състояние по отношение на транспонирането на Директива 94/80/ЕО

С настоящият доклад за пръв път се прави оценка на националното законодателство, прието от държавите-членки, присъединили се към ЕС от 2004 г. насам, както и на националното законодателство в другите държави-членки, влязло в сила след изготвянето на доклада за 2002 г.

Следва да се спомене, че в обхвата на доклада попада също така новото законодателство, за което до момента информация е била предоставена единствено чрез въпросник, но за което Комисията още не е била официално уведомена[29].

Въз основа на националните мерки за транспониране, за които държавите-членки са предоставили информация, степента на транспониране на Директивата в законодателството на всички държави-членки може да се счете за задоволителна. Независимо от това, за да се избегне неправилното прилагане, което би представлявало препятствие пред пълноценното упражняване на избирателните права, трябва да се решат някои въпроси, касаещи неправилното или непълното транспониране.

Има данни, че в някои държави-членки[30] разпоредбите на членове 3 и 4 от Директивата[31] са неправилно транспонирани — в тези държави-членки гражданите на

---

28 COM(2010)605.

29 Австрия, Кипър, Литва, Люксембург и Словения.

30 В момента Комисията проверява конкретно Литва и Словения. Органите на Словения неотдавна са уведомили Комисията, че са съгласни с внасянето на изменение в националното си законодателство, за да се гарантира пълното спазване на разпоредбите на Директивата.

31 С член 3 от Директивата се гарантира правото да избират и да бъдат избирани в общински избори в държавата-членка по пребиваване на гражданите на друга държава-членка на ЕС, удовлетворяващи същите условия по отношение на тези права, които тази държава налага със закон на своите собствени граждани. В член 4 се предвижда, че когато от гражданите на държавата-членка се изисква да са прекарали определен минимален период като пребиваващи на

други държави-членки на ЕС придобиват правото да избират или да бъдат избирани в общински избори едва след изтичането на минимален период на пребиваване, без такова изискване да е наложено на собствените им граждани. Освен това в законодателството не се предвижда възможността — ако определен минимален период на пребиваване е условие за придобиване на правото да избират — гражданите на друга държава-членка на ЕС да се считат за изпълнили това условие, ако за същия период са пребивавали в друга държава-членка извън държавата-членка по пребиваване.

В една от държавите-членки има изискване гласоподавателят да представя заявлението си за регистрация в избирателните списъци в срок от 30 дни от момента, в който изпълнява условията за придобиване на правото да гласува. Тук изглежда е налице дискриминация между гражданите на въпросната държава-членка и пребиваващите граждани на ЕС от друга държава-членка. Денят, в който споменатият срок започва да тече, е различен: за гражданите на въпросната държава-членка той започва да тече от датата на навършване на възрастта, на която се придобива активно избирателно право, докато за лицата, които не са нейни граждани, той започва да тече от датата на регистрация като пребиваващ. По всичко личи, че последствията от въпросната разпоредба са различни за гражданите на държавата-членка и гражданите на ЕС от друга държава-членка[32].

Съгласно член 7 всеки гражданин на ЕС упражнява правото си да гласува в общински избори в държавата-членка по пребиваване, ако е изразил желанието си за това. В повечето държави-членки (Австрия, Дания, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Румъния, Словакия, Словения и Швеция) се въвежда по-благоприятна система за автоматична регистрация в избирателните списъци. Това позволява на гражданите да гласуват, без да е необходимо да представят заявление за регистрация в строго определен срок.

Държавите-членки трябва да изпълнят определени задължения, очертани в Директивата, чиято цел е улесняването на регистрацията на гражданите на ЕС в избирателните списъци[33]. След като получи жалби от отделни граждани, през 2010 г. Комисията влезе във връзка с две държави-членки, в които граждани на ЕС, работещи за международни органи на място, са срещнали пречки при упражняването на своите избирателни права. Националното законодателство не позволи на тези пребиваващи граждани да се регистрират, за да гласуват на изборите. След разговори с Комисията неотдавна тези държави-членки измениха своето законодателство и премахнаха установените пречки[34].

територията на тази държава, гласоподавателите и лицата, които имат право да се кандидатират в общински избори, се смятат за изпълнили това условие, когато са пребивавали за същия период в други държави-членки.

32 В момента Комисията проверява случая с Кипър.

33 Съгласно член 8 от Директивата: а) държавите-членки взимат необходимите мерки, за да дадат възможност гласоподавателят да бъде вписан в избирателния списък своевременно преди деня на изборите; б) гражданите на друга държава-членка, които изявяват желание да бъдат вписани в избирателния списък, представят същите документи, които се изискват и от гражданите на съответната държава; в) държавата-членка може да изиска от гражданин на друга държава-членка на ЕС да представи валиден документ за самоличност, както и официална декларация, в която се посочват гражданството и адресът му в държавата-членка по пребиваване.

34 Закон № 1545 от 21.12.2010 г. на Дания и Закон № 1843/2010 на Швеция.

Когато гражданин на ЕС, който има правото да се кандидатира, подава съответното заявление, той представя същите подкрепящи документи като кандидата, който е гражданин на въпросната държавата. Освен официална декларация, в която да са посочени гражданството и адресът му в държавата-членка по пребиваване, държавата-членка може да изиска ограничен брой други документи[35]. Комисията счита за несъответстващ на разпоредбите на Директивата всеки национален законодателен акт, според който представянето на удостоверение от държавата-членка по произход, че гражданинът не е бил лишен от правото си да се кандидатира, става постоянно изискване. Съгласно разпоредбите на Директивата такова удостоверение може да се изисква единствено при наличието на съмнения относно автентичността на декларацията. Изискването му представлява допълнителна трудност за гражданите на ЕС от друга държава-членка, що се отнася то упражняването на правото да гласуват. Освен това по всичко личи, че изискването на референтния номер на удостоверението за пребиваване не е в съответствие с разпоредбите на Директивата[36].

Съгласно разпоредбите на Директивата от държавата-членка по пребиваване се изисква „своевременно и по подходящ начин“ да уведомява гражданите на ЕС от друга държава-членка за условията и реда за упражняването на техните избирателни права в общински избори. По-конкретно, гражданинът на друга държава-членка на ЕС има правото да бъде уведомен за действията, предприети във връзка с неговото заявление за вписване в избирателните списъци или за кандидатирането му. В някои държави-членки[37] в рамките на транспониращото национално законодателство няма конкретна разпоредба, що се отнася до задължението за уведомяване на съответните граждани за предприетите действия. В случай че държавата-членка по пребиваване даде отказ на заявлението за вписване в избирателните списъци или отхвърли заявлението за кандидатиране, в Директивата също така изрично се упоменава правото на гражданите на ЕС да бъдат осведомени относно правото си да се ползват от съдебни средства за защита като тези, предвидени за гражданите на съответната държава. В някои случаи в националното законодателство тази разпоредба не фигурира изрично[38]. В няколко държави-членки[39] в националното законодателство за транспониране на Директивата не се съдържа изрично нейната разпоредба относно задължението на държавата-членка своевременно и по подходящ начин да уведомява гласоподавателите и лицата, които имат право да се кандидатират, за условията и реда за упражняването на техните избирателни права. Независимо от това всички тези държави-членки са уведомили Комисията за осъществени при последните общински избори дейности и институционални инициативи, целящи да осведомят гражданите относно упражняването на техните избирателни права, чрез които са гарантирали, че тези разпоредби на Директивата са приложени.

---

35 Декларация, че лицето не е било лишено от правото си да се кандидатира в държавата-членка по произход; в случай на съмнение — удостоверение от органите на държавата-членка по произход за това, че лицето не е било лишено от правото си да се кандидатира; валиден документ за самоличност; официална декларация, че лицето не заема длъжност, която е несъвместима; декларация, в която се посочва последният адрес на лицето в държавата-членка по произход.

36 В момента Комисията проверява случая с България.

37 България, Кипър, Чешката република, Франция, Полша, Румъния, Словакия, Испания.

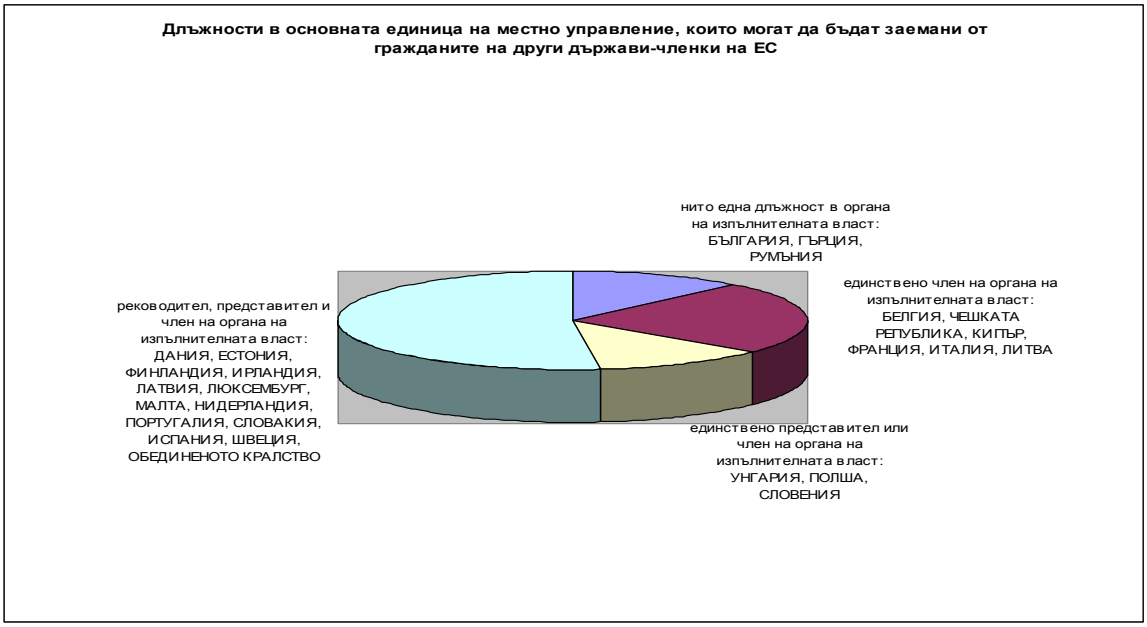
38 Франция, Словакия, Испания.

39 Белгия, България, Чешката република, Франция, Италия, Латвия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Испания.

3.2. Анализ на разпоредбите, приети от държавите-членки съгласно член 5, параграфи 3 и 4 от Директивата, насочени към запазването на някои функции за собствените им граждани

Тъй като гражданинът на ЕС има правото да гласува и да се кандидатира в общински избори в държавата-членка по пребиваване, както е предвидено в Директивата, то той може да бъде избран за член на общински съвет и да стане кмет в държава-членка, на която не е гражданин.

В Директивата се предвижда възможността държавата-членка да запази определен брой длъжности в местната администрация за своите собствени граждани — а именно длъжностите, свързани с изпълнителната власт в общината (ръководител, представител или член на ръководния колективен орган на изпълнителната власт на основна единица на местно управление) — ако те са избрани да заемат тези длъжности за продължителността на мандата или за временното или междувременното изпълнение на въпросните функции.



**Австрия и Германия са федерални републики — разпоредбите се различават в зависимост от това коя е разглежданата* федерална провинция.

Понастоящем Дания, Естония, Финландия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словакия, Испания, Швеция и Обединеното кралство не прилагат никакви ограничения и гражданите на други държави-членки на ЕС могат да бъдат номинирани за ръководител, представител или член на органа на изпълнителната власт на основна единица на местно управление. Три държави-членки[40] са запазили за собствените си граждани само длъжността ръководител на местната администрация. В други шест държави-членки[41] гражданите на друга държава-членка на ЕС не могат да заемат дори длъжността представител, но могат да заемат длъжността член на органа на изпълнителната власт. На последно място, други държави-членки[42] са наложили всички

40 Унгария, Полша и Словения.

41 Белгия, Кипър, Чешката република, Франция, Италия и Литва.

42 България, Гърция и Румъния.

предвидени в Директивата ограничения и гражданите на други държави-членки на ЕС не могат да заемат дори длъжността член на органа на изпълнителната власт.

В настоящия доклад Комисията за пръв път анализира тези аспекти на Директивата. Тя счита, че законодателството, налагащо по-малко ограничения, може по-резултатно да способства за интегрирането на гражданите и за тяхното участие в демократичния живот на държавата-членка по пребиваване.

3.3. Актуализация на приложението към Директивата: „основни единици на местно управление“ в държавите-членки

В Директивата се съдържа приложение, в което фигурира списък на наименованията на „основните единици на местно управление“ във всяка държава-членка по смисъла на член 2, параграф 1 от Директивата[43]. Списъкът с „основни единици на местно управление“ определя обхвата на Директивата, т.е. приложното поле на нейните разпоредби. Затова е от съществено значение този списък да бъде надлежно актуализиран.

Това приложение бе изменено през 2003 г.[44] (с оглед на присъединяването на десет държави-членки през 2004 г.) и през 2006 г.[45] (с оглед на присъединяването на две държави-членки през 2007 г.), за да се добавят наименованията на основните единици на местно управление в тези държави-членки.

Освен това няколко държави-членки неотдавна официално уведомиха Комисията за новото си законодателство, с което се променят наименованията на основните единици на местно управление по смисъла на Директивата[46]. Комисията е приканила всички държави-членки официално да я уведомят за всички нови законови разпоредби, за които са представили информация във връзка с това.

4. ДЕРОГАЦИЯ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 22, ПАРАГРАФ 1 ОТ ДФЕС

Съгласно член 22, параграф 1 от ДФЕС в Директивата могат да се предвиждат дерогации от общите разпоредби, когато такива са оправдани от специфични за държава-членка обстоятелства.

С член 12 от Директивата се позволява въвеждането на изключения от принципа на равно третиране, когато това е оправдано от специфични за държавата-членка проблеми. Когато в една държава-членка дялът на гражданите на ЕС на възраст, на

---

43 Съгласно определението в член 2, параграф 1, буква а) от Директивата „основна единица не местно управление“ означава административните единици, посочени в приложението, които в съответствие със законодателството на всяка от държавите-членки включват органи, избрани чрез пряко, общо избирателно право, и са овластени да управляват на основното ниво на политическа и административна организация определени местни дела на своя собствена отговорност.

44 Акт относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр. 334).

45 Директива 2006/106/ЕО на Съвета (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 409—410).

46 Дания, Гърция и Латвия.

която имат право да гласуват, които пребивават в тази държава, но не са нейни граждани, надвишава 20 % от общия брой на пребиваващите там граждани на ЕС на възраст, която им дава право да гласуват, тази държава-членка може да изисква минимален период на пребиваване както от гласоподавателите, така и от кандидатите или да вземе мерки по отношение на състава на списъците на кандидатите, за да способства за интегрирането на гражданите на други държави-членки и да предотврати противопоставянето на списъци с „национали“ и такива с „ненационални“ кандидати.

Люксембург е единствената държава-членка, изпълняваща това конкретно условие, и той се е възползвал от дерогацията, като е ограничил правото да гласуват до граждани на други държави-членки на ЕС, чието законно местожителство е на територията на Люксембург и които са пребивавали там най-малко пет години преди регистрацията[47]. Що се отнася до правото на кандидатиране, Люксембург изисква от гражданите на друга държава-членка на ЕС да са пребивавали там най-малко пет години преди представянето на заявлението[48].

Комисията поиска[49] от органите на Люксембург да предоставят най-актуалните данни за броя на гражданите на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, които пребивават в Люксембург, но не са негови граждани, както и за общия брой на пребиваващите в Люксембург граждани на ЕС на възраст, на която могат да гласуват.

Според данни, предоставени от органите на Люксембург, броят на пребиваващите в Люксембург граждани на ЕС от друга държава-членка, които са на възраст, на която имат право да гласуват, е 174 250. Общият брой на пребиваващите там граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, е 406 300. Следователно съотношението между едните и другите е 42,9 % — или отвъд заложения в Директивата праг от 20 %.

Тоест предоставянето на дерогация за Люксембург все още е оправдано.

Със закона от 13 февруари 2011 г. Люксембург разшири обхвата на правото на кандидатиране, така че да обхваща пребиваващите там граждани на трети страни. След влизането в сила на този закон всички чужди граждани могат да заемат длъжностите ръководител или член на органа на изпълнителната власт на основна единица на местно управление.

Съгласно член 12, параграф 2 Белгия може да прилага ограничения, предвидени в Директивата, към ограничен брой единици на местно управление, списък на които тя оповестява най-малко една година преди изборите в единицата на местно управление, за която възнамерява да се възползва от дерогацията. Белгия никога не се е възползвала от предвидената в член 12, параграф 2 от Директивата дерогация.

Съгласно член 12, параграф 3, ако законодателството на дадена държава-членка предвижда пребиваващите в нея граждани на друга държава-членка да имат правото да гласуват за националния парламент на тази държава и за тази цел да могат да бъдат вписвани в избирателния списък на тази държава при точно същите условия, както и гласоподавателите, които са нейни граждани, то чрез дерогация от Директивата първата държава-членка може да се въздържи от прилагането на членове 6—11 спрямо

---

47 Член 2 от закона от 18.2.2003 г.

48 Член 192 от закона от 18.2.2003 г.

49 Писмо от 11 февруари 2011 г.

такива граждани. Нито една държава-членка не се е възползвала от предвидената в член 12, параграф 3 дерогация[50].

5. По-нататъшни усилия за укрепване на избирателните права и участието на гражданите в демократичния живот

5.1. Право на членство в политически партии или на учредяване на политически партии в държавата-членка по пребиваване

В съответствие с принципа на недискриминация гражданите на ЕС следва да се ползват от избирателни права при същите условия като гражданите на държавата-членка, в която пребивават. Това означава, че гражданите на ЕС трябва да имат възможност да участват пълноценно в политическия живот на държавата-членка по пребиваване, и по-специално да членуват в съществуващи политически партии или дори да учредяват нови партии.

В съответствие с действията, обявени в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. и насочени към гарантирането на еднакви условия за гражданите на съответната държава-членка и гражданите на други държави-членки на ЕС, наскоро Комисията установи връзка с държавите-членки, чието национално законодателство ограничава възможността на гражданите на други държави-членки на ЕС да станат членове на политическа партия или да основат такава[51]. Както вече подчерта в последния си доклад относно изборите за Европейски парламент[52], Комисията счита, че подобни ограничения в националното законодателство представляват препятствие пред пълноценното упражняване на избирателните права на гражданите на ЕС. Там, където тези препятствия не бъдат премахнати, Комисията ще използва предоставените ѝ по силата на Договорите правомощия, за да гарантира спазването на разпоредбите на Директивата.

5.2. Добри практики за насърчаване на участието на граждани на ЕС от други държави-членки

Комисията изтъква важността на действията и инициативите за популяризиране и насърчаване на участието на гражданите на ЕС в демократичния живот на държавата по пребиваване.

В някои държави-членки вече са въведени някои добри практики, които могат да служат за пример. Такъв е случаят с Дания, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Литва, Испания и Швеция, които са приели целенасочени мерки за осведомяване на гражданите на ЕС за правото им да избират и да бъдат избирани в общински избори,

---

[50] Съгласно член 12, параграф 3, ако законодателството на дадена държава-членка предвижда пребиваващите в нея граждани на друга държава-членка да имат правото да гласуват за националния парламент на тази държава и за тази цел да могат да бъдат вписвани в избирателния списък на тази държава при точно същите условия, както и гласоподавателите, които са нейни граждани, то чрез дерогация от Директивата първата държава-членка може да се въздържи от прилагането на членове 6—11 спрямо такива граждани.

[51] Понастоящем Комисията проверява конкретно Чешката република, Германия, Гърция, Литва, Латвия, Полша, Словакия и Испания. Финландия вече обяви, че съществуващите в това отношение ограничения ще бъдат отстранени от законодателството ѝ.

[52] COM(2010)605.

състоящи се в изпращането по пощата на индивидуални писма или карти за гласуване с информация за избирателния процес.

В този контекст провеждането на информационна кампания, специално насочена към младежите в училище, каквато бе организирана в Люксембург, трябва да се разглежда като ефективен инструмент за насърчаване на участието в общинските избори. Училището е съществен ориентир в живота на дадена местна общност — особено за онези, на които предстои да гласуват за първи път — както и ключов фактор по отношение на интеграцията и гражданското образование.

В Директивата се предвижда, че държавите-членки, в които гласуването не е задължително, могат да въведат система на автоматично регистриране на гласоподавателите. Това вече се случва в Австрия (с изключение на Бургенланд), Дания, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Румъния, Словакия, Словения и Швеция. Комисията одобрява практиката гражданите на друга държава-членка на ЕС да се вписват в избирателния списък автоматично едновременно с регистрирането им като пребиваващи. С нея би се избегнало допълнителното бреме за гражданите, желаещи да упражнят правото си на глас, предвид на обстоятелството, че от тях не се изисква да представят допълнително заявления за регистрация в рамките на окончателен краен срок.

По отношение на държавите-членки, въвеждащи система за регистрация в избирателните списъци, която не е автоматична, Комисията счита за добра практика да не се налага окончателен краен срок за подаването на заявления за регистрация. Такъв е случаят с Италия. Гражданите се ангажират по-активно в политическите дискусии и съответно сами решават да упражнят правото си на глас едва в последната фаза на предизборната кампания. Следователно определянето на окончателен краен срок за регистрация в избирателните списъци, изтичащ далеч преди края на предизборната кампания, може да попречи да гласуват на онези граждани, които са решили да го направят в последния момент.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Сравнението на предоставените в първия доклад данни и данните, събрани чрез въпросника през 2011 г., показва, че броят на гражданите на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани, се е увеличил от 4,7 милиона (2000 г.) на 8 милиона (2010 г.) най-вече в резултат на процеса на разширяване[53]. По всичко личи, че поне от гледна точка на подадените заявления за регистрация в избирателните списъци това не е довело до пропорционално увеличение на броя на гражданите на ЕС от друга държава-членка, които вземат активно участие в демократичния живот на местно равнище.

Избирателната активност в различните видове избори се е превърнала в предизвикателство за европейските демокрации. Спечелената чрез свободни и всеобщи избори легитимност е основата на демократичното управление. Нивото на участие в изборите е изключително важен показател за качеството на демокрацията. Ето защо намирането на лек срещу отвръщането на гражданите от политиката трябва да остане и

[53] Гражданите на държави-членки, присъединили се от 2004 г. насам, са около 40 %.

занапред важен приоритет в дневния ред на Европейския съюз и държавите-членки. Трябва да се подновят усилията, за да се предостави на гражданите информация, касаеща конкретно избирателните им права и административните процедури, през които трябва да преминат, за да могат да упражнят тези права. За полезна и резултатна подкрепа следва да се считат всички инициативи за подобряване на осведомеността за избирателните права и за насърчаване на участието в местните избори, включително участието в управляваните от Комисията програми, както бе посочено в глава 2.1 по-горе.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите-членки, за да следи за правилното транспониране и прилагане на Директивата и да помага на държавите-членки да приемат всички мерки, необходими за гарантирането на пълноценното упражняване на избирателните права, като същевременно премахват пречките за това гражданите да се ползват от правото си „своевременно и по подходящ начин“ да бъдат осведомявани за своите избирателните права. Предложението за Европейска година на гражданите през 2013 г. представлява реална възможност — с участието на заинтересованите национални и местни органи, както и на ключовите заинтересовани страни, определящи облика на политическия живот на държавите-членки и техните граждани — да бъдат увеличени усилията за насърчаване на участието в изборите.

За тази цел Комисията възнамерява да използва неофициален форум за сътрудничество, чиято цел е да се улесни прекият диалог между Комисията, Комитета на регионите и националните асоциации на местните и регионалните власти. Този форум ще даде на Комисията възможност да набележи трудностите, които местните органи понастоящем срещат при прилагането на избирателните права на гражданите на ЕС, както и с оглед на по-резултатното упражняване на тези права на място непосредствено да черпи от идеите, опита и най-добрите практики на тези органи.