ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.1.2018г.
COM(2018) 44 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно прилагането на Директива 94/80/ЕО за упражняване на правото на гражданите да избират и да бъдат избирани в общински избори

1. 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Бъдещето на Европа зависи от способността на нейните граждани да зачитат общите ценности, които ги свързват: демокрация, върховенство на закона и основни свободи. Свободните и справедливи избори са основен елемент от демокрацията и изборите в ЕС трябва да следват най-високи демократични стандарти. Както заяви председателят на Комисията Юнкер в своето обръщение за състоянието на Съюза през септември 2017 г.,[1] сега е моментът да се изгради по-обединена, по-силна и по-демократична Европа до 2025 г.

Общинското или местното управление е равнището на управление, което е най-близко до европейските граждани, и е съществена част от европейския политически живот, който пряко засяга хората. Демократичното участие в общински избори отразява по-широка ангажираност в местната общност. То е свързано и с по-добро приобщаване в обществото, чувство за принадлежност и по-широка демократична ангажираност. Гражданите на ЕС, които са упражнявали своето право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки („мобилни граждани на ЕС“) обаче рискуват, преместващи се, да се откъснат от местната политическа култура.

1.1. Правото на гласуване на общински избори

Гражданството на ЕС дава право на всеки гражданин на ЕС да избира и да бъде избиран в общински избори и избори за Европейски парламент независимо дали е гражданин на държавата на ЕС, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. Това право е заложено в член 22, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз[2]. Условията и реда за упражняване на това правото са определени с Директива 94/80/ЕО на Съвета („Директивата“)[3].

Съществуват обаче две ограничения. Първо, държава членка може да реши, че само нейните граждани имат правото да се кандидатират за ръководител на изпълнителния орган на основна единица на местно управление[4]. Второ, ако повече от 20 % от населението с право на глас е съставено от лица, които са граждани на други държави членки, държавата членка може да изиска допълнителен период на пребиваване за право на участие в общински избори.

1.2. Съдържание на доклада

С настоящия трети доклад[5], който следва Доклада за гражданството на ЕС за 2017 г., Комисията отчита степента, в която от 2012 г. насам гражданите на ЕС упражняват своето право на глас на общински избори в държавата членка на пребиваване.

Докладът до голяма степен е основан на данни, предоставени пряко от държавите членки във въпросника, изпратен на съответните национални органи. Целта на въпросника беше събирането на информация за размера на електората от мобилни граждани на ЕС във

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm

[2] Това е и основно право, определено с член 40 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

[3] 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).

[4] Тези условия са определени в директивата и въпросният орган би бил напр. кмет.

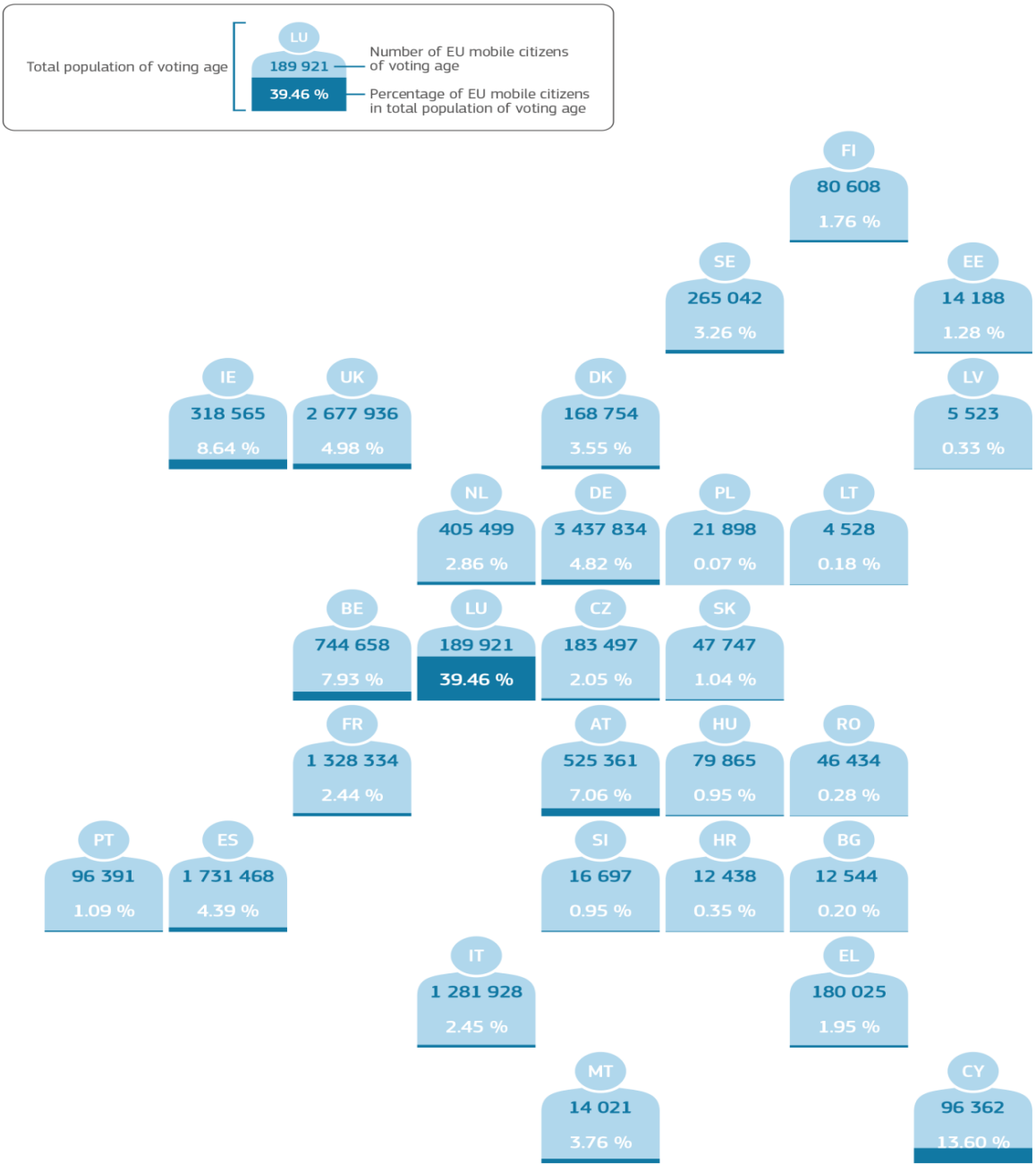
[5] Първият доклад относно транспонирането и прилагането на директивата съгласно член 13 беше приет от Комисията през 2002 г.(COM(2002) окончателен, 260). Вторият доклад беше приет през 2012 г. (COM(2012)99, 9.3. 2012 г.). С него беше оценено състоянието на транспонирането и прилагането в държавите членки, присъединили се към ЕС след 2002 г. и отчетена оценката на Комисията на декларациите към директивата по член 14.

всяка държава членка и тяхното представителство в избирателните списъци за общински избори в тяхната държава на пребиваване. Беше поискана информация и относно избирателната активност на тези граждани на последните общински избори и относно предприетите действия за насърчаване на тази активност. Тази информация беше комбинирана и допълнена от други данни на Комисията. Понеже и националният, и общинският избирателен регистър и регистърът на населението си имат особености, не във всички случаи имаше налични данни.

2. 2. Осведоменост и участие

Тъй като свободното движение е заложено първо в Договорите, животът, работата, ученето и пътуването в Европейския съюз станаха много по-лесни. Най-големите абсолютни цифри на мобилни граждани в ЕС са установени в Германия, Обединеното кралство, Франция, Испания и Италия. Най-големият дял от общото население, представлявано от мобилни граждани на ЕС, е установено в Люксембург, Кипър, Ирландия, Белгия и Австрия.

Фигура 1: Население на 1.1.2016 г. от мобилни граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват (над 15 годишна възраст) по държава членка[6]



Данни на Евростат за 2016 г. относно населението по възрастова група, пол и гражданство [migr_pop1ctz], извлечени на 31.10.17 г.

Много от тези мобилни граждани на ЕС пребивават в градски центрове, но и извън големите градове, когато възможностите за работа са решаващ фактор[7]. Главните

[6] Съответните данни на Евростат относно населението са налични в три възрастови групи (0—14, 15—64 и 65+). За целите на настоящия доклад населението на възраст, на която има право да гласува, се отчита от 15 години нагоре.

държави, чиито граждани са мобилните граждани, са различни и варират между различните държави и места. На някои места, като например граничните области, са представени само една или няколко националности; на други места картината е по-сложна.

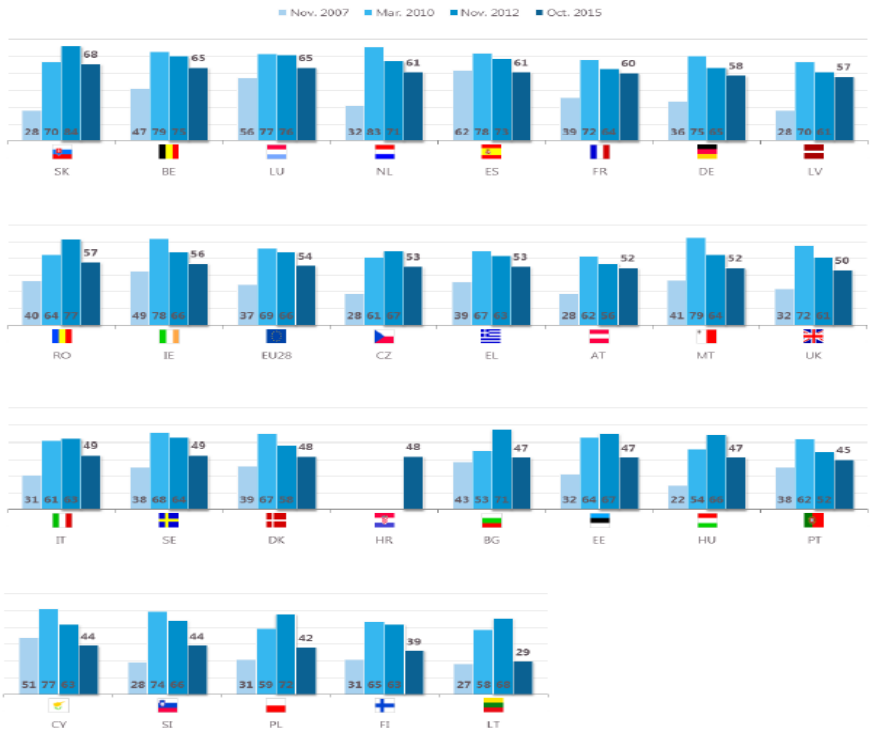
Гражданите на ЕС упражняват правото си на пребиваване в други държави членки, особено с цел работа. Те се преместват също и за да учат, да се пенсионират или за да се присъединят към членове на семейството. Много мобилни граждани на ЕС не приемат гражданството на своята приемаща държава членка[8], но може да вложат голяма част от живота и ресурсите си в нея.

2.1. Осведоменост относно правото на глас или кандидатиране на общински избори

В скорошни проучвания на Евробарометър се посочва, че 87 % от гражданите на ЕС знаят термина гражданин на „Европейския съюз“[9]. Средно 54 % от гражданите на Съюза знаят за своето право да избират и да бъдат избирани в общински избори в своята държава членка на пребиваване. Това е значителен спад спрямо 2012 г.[10] и се наблюдава във всички държави членки (с изключение на Хърватия, за която няма данни за 2012 г.). Макар че сега осведомеността за това право е значително по-висока, отколкото през 2007 г., когато е била най-ниска (37 %), от 2010 г. насам тя е спаднала в повече от половината от държавите членки.

Фигура 2: Осведоменост за избирателните права на ЕС сред гражданите, 2007—2015 г.

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



Източник: Флаш Евробарометър 430 „Гражданство на Европейския съюз“, (март 2016 г.)

---

[7] Не винаги могат да се получат точни данни относно регионите и общините, в които живеят мобилните граждани на ЕС.

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/bg .

[9] Флаш Евробарометър № 430 „Гражданство на Европейския съюз“, 2016 г.

[10] 66 % са знаели за същото право през 2012 г. Флаш Евробарометър № 364 Избирателни права, 2012 г.

2.2. Участие в общински избори

От повече от 16 милиона мобилни граждани на ЕС през 2016 г. почти 14 милиона са били на възраст, на която са имали правото да гласуват. Те са представлявали 3,25 % от населението с право на глас.

От доклада през 2012 г. насам в много държави членки значително се е увеличил броят на мобилните граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват. От 2014 г.[11] в повечето държави членки е отбелязано увеличение в тази група от населението, а цялостният брой е нараснал с 11,1 % (от 12,6 до почти 14 милиона)[12].

За да участва в общински избори, гражданинът трябва да е регистриран в избирателния списък. Изглежда обаче, че през последните години на своето пребиваване малко мобилни граждани са упражнили своите избирателни права на общински избори — макар че цифри, свързани с избирателната активност в общински избори, бяха налични само за малкото държави, които събират такива данни; ниските нива на регистриране на гласоподаватели в държавите, предоставили данни, сочат, че това е така[13]. Малкият брой държави членки, които биха могли да предоставят данни, затрудняват достигането до последващи заключения. Фигури 3 и 4 имат за цел да се предоставят възможно най-пълна картина на регистрирането, за основа на което са използвани данни на Евростат и отговори на въпросника.

Формалностите за регистриране на мобилни граждани на ЕС в избирателните списъци варират[14]. На портала на Комисията *Вашата Европа* мобилните граждани могат да намерят леснодостъпна информация относно тези изборни формалности в своята държава членка на пребиваване.

В държавите членки, в които регистрацията в избирателен списък не е автоматична, предоставените данни сочат, че едва 18,5 % от мобилните граждани на ЕС, които са пребивавали в държавата членка, са поискали да бъдат вписани в избирателните списъци. Процентът мобилни граждани на ЕС в избирателния списък е повече от два пъти по-висок — 51,2 % — в държавите членки, в които включването е автоматично. В някои държави членки, в които се извършва автоматично включване, мобилните граждани са задължени да регистрират своето пребиваване, а в други — не. Следователно в държавите членки, в които регистрацията не е задължителна, броят мобилни граждани на ЕС в избирателния списък се различава от броя мобилни граждани на ЕС, които са пребиваващи.

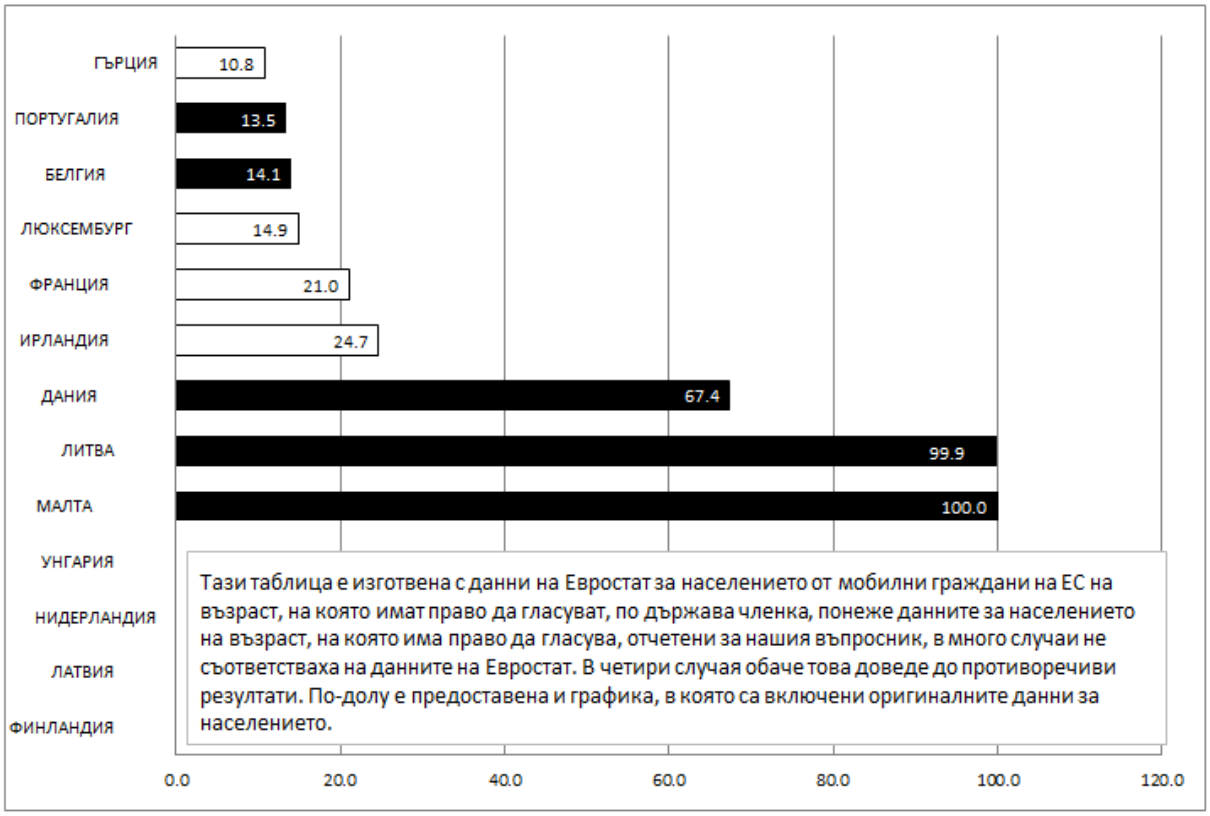
[11] Най-ранният период, за който вече до голяма степен има изчерпателни данни от Евростат за тази възрастова група от мобилни граждани.

[12] В 13 държави членки е отбелязано увеличение в двуцифрен процент: Чешката република, Дания, Германия, Хърватия, Естония, Малта, Нидерландия, Литва, Австрия, Румъния, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.

[13] Това е отразено също и в проучването, изготвено за доклада от изборите за Европейски парламент от 2014 г.
http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

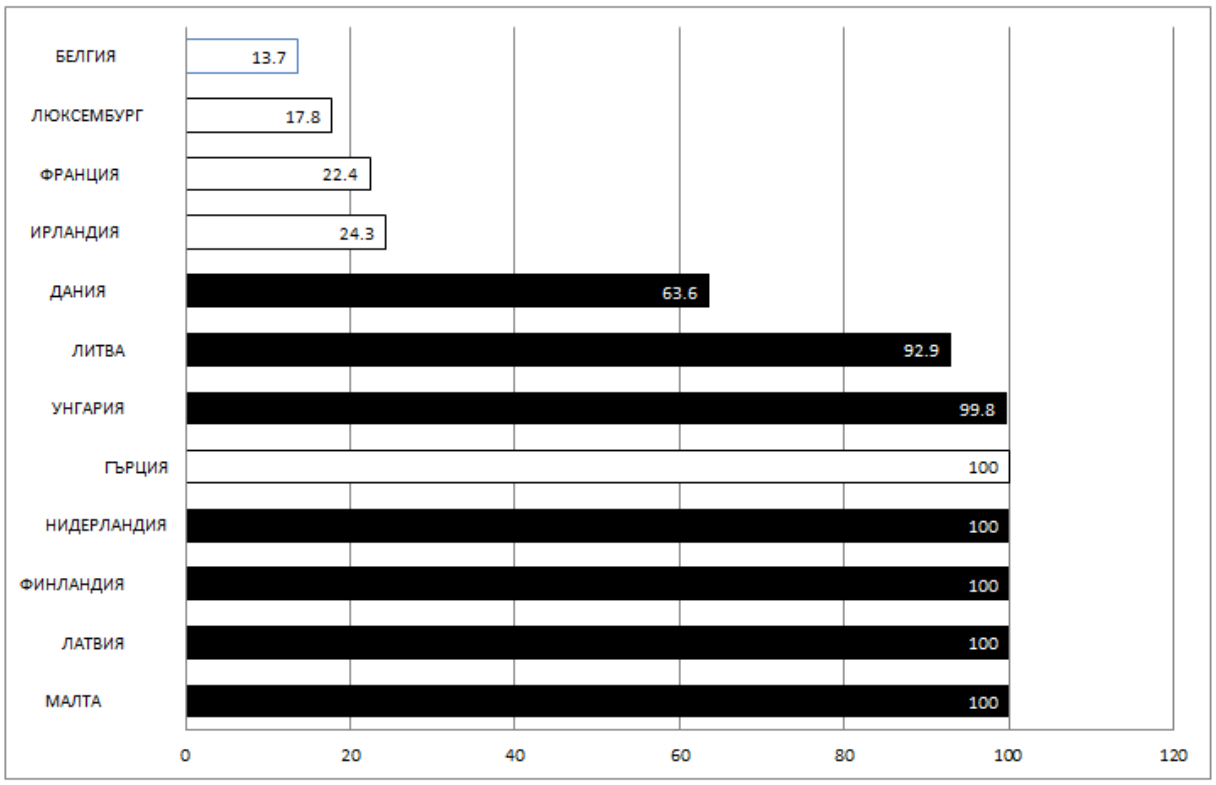
[14] България, Чешката република, Германия, Дания, Финландия, Унгария, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Швеция и Словения автоматично вписват своите граждани в избирателните списъци.

Фигура 3: Процент мобилни граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори (държавите членки в бяло не включват автоматично граждани)



Въз основа на данни на Евростат за 2016 г. относно населението по възрастова група, пол и гражданство [migr_pop1ctz],извлечени на 31.10.17 г., и данни, предоставени от държавите членки

Фигура 4: Процент мобилни граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори (държавите членки в бяло не включват автоматично граждани — само данни от държавите членки)

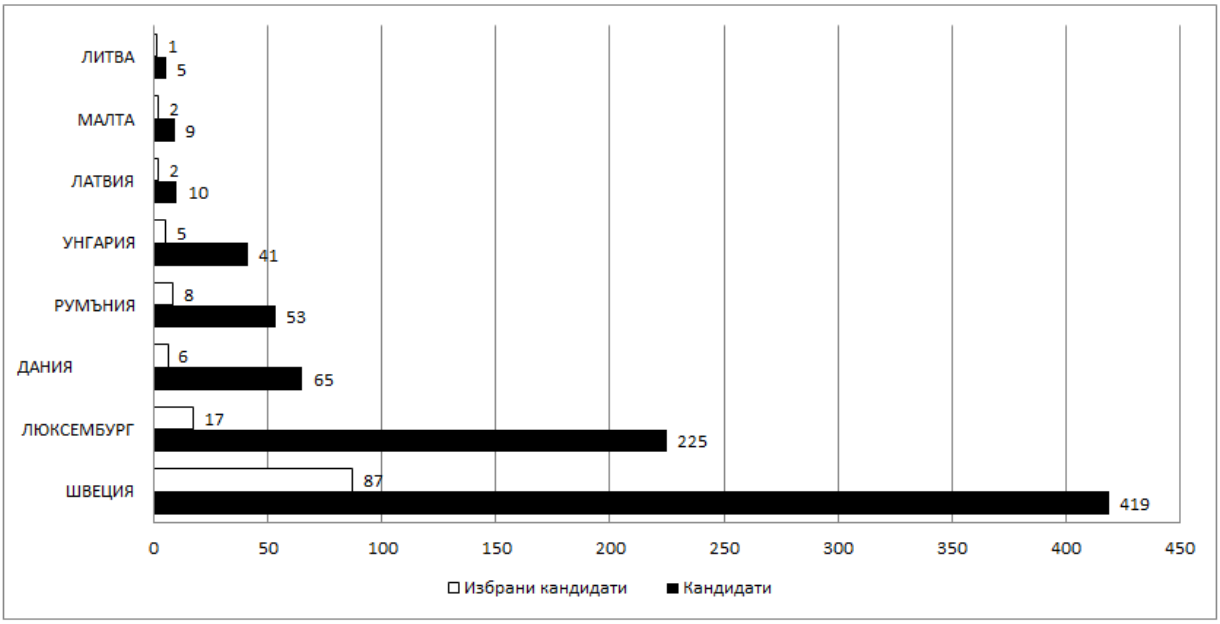


Въз основа само на данни от държавите членки (за Португалия са предоставени единствено данни относно регистрирането).

Налични са много малко данни относно броя граждани на ЕС, които са кандидатирали се граждани на други държави членки. 20 държави членки са посочили, че такива данни не са събрани или е трудно да бъдат получени.

Испания е посочила най-голям брой граждани на ЕС, които са кандидатирали се граждани на други държави членки: там са се кандидатирали 1913 мобилни граждани на ЕС.

Фигура 5: Кандидатирали се и избрани в своята държава на пребиваване мобилни граждани на ЕС



Въз основа на данни, предоставени от държавите членки. (Не са налични данни за кандидатите, избрани в Испания)

Най-високият процент избрани мобилни граждани на ЕС спрямо тези, които са се кандидатирали, е бил в Малта (22,2 %) и Швеция (20,8 %). Средно 15,5 % от гражданите на ЕС, които се кандидатират в общинските избори в своята приемаща държава членка, биват избрани.

3. 3. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

3.1. Новини относно транспонирането

След последния доклад седем държави членки са приели ново законодателство относно транспонирането[15]. Изглежда транспонирането на директивата във всички държави членки като цяло изглежда на задоволително ниво. Почти всички въпроси относно транспонирането на директивата са успешно разрешени, макар че все още с определени държави членки се обсъждат някои въпроси относно неправилно или непълно транспониране, което би могло да създаде пречка за пълното упражняване на избирателните права.

Определения и общи принципи

Държавите членки ефективно са транспонирали определенията на термините в член 2[16] от директивата. На национално равнище са приети различни практики главно за определението на „избирателен списък“. В законодателството на някои държави членки е създаден отделен списък (Кипър) или част от списъка (България, Полша, Франция, Италия, Чешката република и Румъния за мобилни граждани на ЕС.

[15] Финландия, Унгария, Малта, Словения, Обединеното кралство, Люксембург и Швеция.

[16] В член 2 е дадено определение за „основна единица на местно управление“, „общински избори“, „държава членка по пребиваване“, „държава членка по произход“, „избирателен списък“, „референтна дата“ и „официална декларация“.

Лица, притежаващи правото на глас

Някои държави членки бяха транспонирали неправилно член 3 от директивата и бяха въвели изискването мобилните граждани на ЕС да са пребивавали постоянно в продължение на 5 години, за да избират или да бъдат избирани в местни избори. Оттогава всички държави членки на ЕС са изменили своето национално законодателство и са премахнали подобни изисквания[17]. В една държава членка мобилните граждани на ЕС без установено местопребиваване не можеха да се регистрират, за да гласуват, макар че гражданите на тази държава членка имаха тази възможност. Националното законодателство беше променено и въпросът беше разрешен.

Условия за пребиваване

В член 4 от директивата е предвидено, че когато гражданите на държава членка трябва да пребивават на територията на тази държава членка за определен минимален период, за да избират и да бъдат избирани в избори, се смятат за изпълнили това условие, когато са пребивавали за същия период в други държави членки. Комисията все още оценява по какъв начин тази разпоредба се прилага от една държава членка.

Специфични изключения

С директивата се позволява на държавите членки да лишават гражданите от правото на кандидатиране на общински избори, ако с индивидуално решение им е отнето правото на кандидатиране в тяхната държава членка по пребиваване.

Несъвместимост на мандати

Лицата, които се кандидатират, са предмет на същите условия относно несъвместимостта, както тези, които са приложими към гражданите на държавата членка на пребиваване. Тази разпоредба изглежда е правилно транспонирана във всички държави членки.

Общи условия за упражняване на правото на глас

Съгласно член 7 гражданите на ЕС могат да упражняват правото си да гласуват в общински избори в държавата членка на пребиваване, ако изразят желание за това. Повечето държави членки приемат благоприятна система на автоматична регистрация в избирателните списъци[18].

Вписване в избирателния списък

Държавите членки трябва да изпълняват някои предвидени от директивата задължения, за да улесняват регистрирането на мобилните граждани на ЕС в избирателния списък.

По-специално държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да дадат възможност на гласоподавателите да бъдат вписани в избирателния списък своевременно преди деня на изборите. Освен това чуждестранните граждани, изразили желание да бъдат включени в избирателния списък, следва да е необходимо единствено да представят същите документи, както и гласоподавател, който е гражданин на държавата. Държавата членка обаче 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.

[17] Вж. все пак за повече сведения точка 3.3.

[18] България, Чешката република, Германия, Дания, Финландия, Унгария, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Швеция и Словения.

Подкрепящи документи за кандидатиране

Гражданите на ЕС, които имат право да се кандидатират, следва да е необходимо единствено да представят същите подкрепящи документи, както и гласоподавателите, които са граждани на държавата. Освен официална декларация, в която да са посочени гражданството и адресът в държавата членка по пребиваване, държавата членка може да изиска ограничен брой други документи.

Националното законодателство, според което се изисква да се подаде удостоверение от държавата членка по произход, който доказва, че този гражданин не е лишен от правото да се кандидатира, не би било в съответствие с директивата. Такова удостоверение може да се изисква единствено ако е под съмнение автентичността на декларацията. В противен случай той би представлявал допълнителна тежест за мобилните граждани на ЕС. Изискването на референтния номер на удостоверението за пребиваване също не би било в съответствие с Директивата. Комисията стартира процедура за нарушение срещу една държава членка, наложила такива допълнителни изисквания, в следствие на която националното законодателство беше изменено и приведено в съответствие с директивата.

Изисквания към държавите членки във връзка с информацията

Съгласно разпоредбите на директивата държавата членка по пребиваване „своевременно и по подходящ начин“ уведомява гражданите на ЕС за условията и реда за упражняването на избирателни права в общински избори. Нидерландия като член на експертната група на Комисията по изборни въпроси предложи многоезиков формуляр с цел улесняване на този обмен на информация. Формулярът в момента се обсъжда от експерти на други държави членки.

Съгласно разпоредбите на Директивата такова удостоверение може да се изисква единствено при наличието на съмнения относно автентичността на декларацията. Ако държавата членка по пребиваване отхвърли искане за вписване в избирателен списък или за кандидатиране, съгласно директивата мобилните граждани могат да получат същите съдебни средства за защита, както гражданите на съответната държава.

Всички държави членки са съобщили за действията и институционалните инициативи, за да уведомят гражданите за техните избирателни права, с което са приложили тези разпоредби на директивата.

Дерогации, когато такива са оправдани от специфични за държава членка обстоятелства

С член 12 от Директивата се позволяват изключения от принципа на равно третиране, когато това е оправдано от специфични за държавата членка проблеми. Държава членка, в която делът на мобилните граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, надвишава 20 % от общия електорат, може да изисква както от гласоподавателите, така и от кандидатите минимален период на пребиваване. Тя може също да предприема мерки за изменение на състава на списъците с кандидати. Това е с цел по-добро интегриране на гражданите на други държави членки и предотвратяване на противопоставянето на списъци с „национални“ и такива с „ненационални“ кандидати.

Люксембург е единствената държава, която използва тази дерогация. Там правото на мобилни граждани на ЕС да гласуват се дава само на тези, чието постоянно местожителство е на територията на Люксембург и които са пребивавали там най-малко 5 години преди регистрацията. В Люксембург се изисква също мобилните граждани на ЕС да са пребивавали там най-малко 5 години, преди да могат да се кандидатират. Съгласно изложената в директивата процедура Люксембург е съобщила на Комисията

своето желание да продължи да използва тази дерогация. Според данни, предоставени от органите на Люксембург, броят на понастоящем пребиваващите в Люксембург граждани на ЕС от друга държава членка, които са на възраст, на която имат право да гласуват, е 159 485. Общият брой на пребиваващите там граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, е 481 358. Следователно съотношението между едните и другите е 33,1% — или отвъд заложения в Директивата праг от 20 %. Тоест предоставянето на дерогация за Люксембург все още е оправдано.

3.2. Ограничаване на някои функции до гражданите на въпросната държава

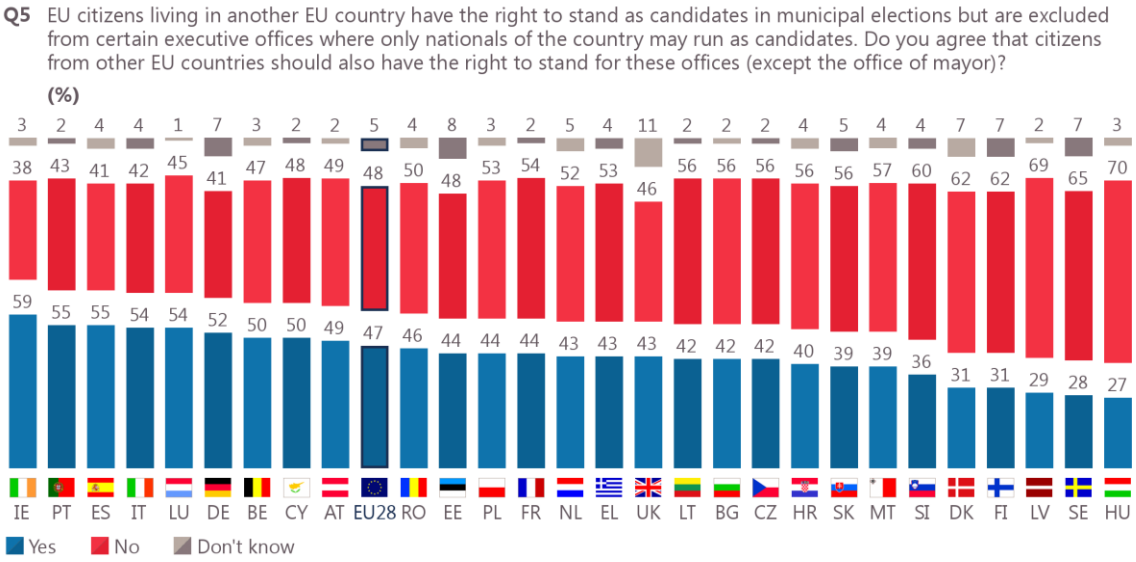
С директивата се позволява на държавите членки да запазят определен брой длъжности в местната администрация за своите собствени граждани, а именно ръководител, представител или член на ръководния колективен орган на изпълнителната власт на основна единица на местно управление. Това е приложимо, ако гражданинът на държавата членка е избран да заема длъжността за пълния срок или за временно или междинно изпълнение на функциите.

Към момента на изготвяне на последния доклад през 2012 г. 14 държави членки[19] не са запазили длъжности в своята местна администрация за своите собствени граждани, а 3 държави членки[20] са наложили ограничения единствено за ръководителите на своята местна администрация. Шест държави членки са запазили всички длъжности над член на изпълнителния комитет[21], а 2 държави членки са наложили всички допустими ограничения[22]. От изготвянето на този доклад Унгария и Румъния са нотифицирали Комисията за промяна в своето законодателство за прилагане, с която се отменят наложените по-рано ограничения.

Комисията измери нагласите на гражданите по въпроса. В проучване на Евробарометър и обществено проучване, проведени през 2015 г[23]., Комисията прикани гражданите да изразят своите мнения. Цифрите на Евробарометър показват, че еднакъв брой хора са за и против предоставяне на право на мобилните граждани на ЕС да се кандидатират за определени изпълнителни длъжности в тяхната държава: 47 % считат, че това следва да се направи, а 48 % — че не би следвало.

[19] Дания, Естония, Финландия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Испания, Швеция и Обединеното кралство.
[20] Унгария, Полша и Словения.
[21] Белгия, Кипър, Чешката република, Франция, Италия и Литва.
[22] България и Гърция.
[23] Флаш Евробарометър № 431 Избирателни права, 2015 г.

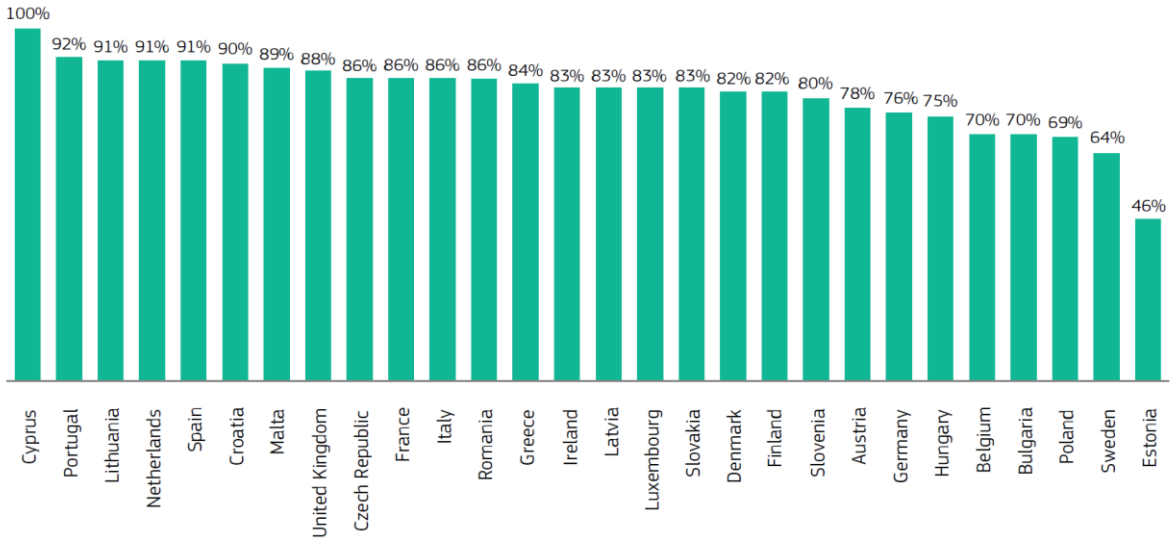
Фигура 6: Длъжности в основната единица на местно управление, които могат да бъдат заемани от гражданите



** Австрия и Германия са федерални републики — разпоредбите се различават по области.*

Повече от 8 от 10 респондента (83 %) в стартираната от Комисията през 2015 г. консултация относно гражданството на ЕС обаче считат, че гражданите на ЕС, живеещи в друга държава на ЕС, следва да могат да стават членове на изпълнителните органи на община.

Фигура 7: Мнения на граждани — мобилните граждани на ЕС следва да могат да стават членове на изпълнителните органи на община в своята приемаща държава членка



3.3. Право на членство в политически партии или на учредяване на политически партии в държавата 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. За това е необходим например достъп до едни и същи процедури на обжалване в случай на пропуски или грешки в избирателния списък или в мотивацията на кандидатурата, или в разширяването на задължителното гласуване до гражданите на

други държави членки. Принципът на недискриминация означава също, че гражданите на ЕС трябва да могат да участват в политическия живот на държавата членка по пребиваване и да членуват в политически партии в своята държава на пребиваване.

Комисията се свърза с държавите членки и все още води диалог с някои държави членки, в които националното законодателство не позволява на мобилните граждани на ЕС да имат същите права във връзка с политически партии. Редица държави членки вече са изменили своето законодателство. С други все още се провеждат дискусии.

3.4. „Основни единици на местно управление“ — определяне на обхвата на прилагане на директивата

Директивата съдържа приложение със списък с национални определения за „основна единица на местно управление“[24], което е начинът, по който в директивата е предвидено какво означава общински избори в обхвата на нейното прилагане. Комисията е уведомена от Дания, Унгария, Ирландия, Обединеното кралство и Нидерландия[25], че са необходими изменения и подготвя необходимите действия.

4. 4. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПОДКРЕПА ЗА УПРАЖНЯВАНЕТО НА ПРАВАТА НА ГЛАС

Макар и с различни средства, много държави членки извършват дейности за уведомяване на мобилните граждани на ЕС относно техните избирателни права в общински избори[26]. Например 10 държави членки изпращат карти за гласуване или индивидуални писма, с които информират мобилните граждани на ЕС избирателния процес. Десет държави членки предоставят избирателна информация на официален уебсайт. Люксембург, Испания и Малта организират кампании, насочени специално към чуждестранни граждани, за да повишат избирателната осведоменост. Латвия и Обединеното кралство имат специализирани „горещи телефонни линии“. В пет държави се предоставя информация в брошури или в местната преса.

В Ирландия например местните органи в Дъблин предоставиха подкрепа на мобилните граждани на ЕС, за да могат да гласуват на общинските избори през 2014 г. Тези избори бяха комбинирани общински и за Европейски парламент. Използваха се различни реклами по улиците и онлайн информация. Онлайн кампания беше насочена към всички пребиваващи — т.е. с ирландско и друго гражданство — за да се подтикнат младите хора в Ирландия да гласуват. Освен това бяха публикувани брошури на 17 езика, за да се обяснят избирателните списъци и системите за регистриране в страната.

В някои държави членки има специфични практики в подкрепа на активността на специфични групи. В Малта има съоръжения, които улесняват гласуването за гласоподавателите с увреждане, включително мобилните граждани на ЕС (шаблони с брайлово писмо за хартията на бюлетините, магнетофони при изборните урни, както и инструкции за гласуване, написани и произнасяни на малтийски и английски език). Законът за местните съвети беше изменен, за да могат националните и мобилните граждани на ЕС, които пребивават в домове за възрастни хора, да гласуват от своите домове, а пациентите в болници да гласуват в болницата, в която са настанени. Освен

[24] В член 2, параграф 1, буква а) от директивата определението за „основна единица на местно управление“ са административните единици, изброени в приложението.
[25] Въпросник, раздаден на експертната група на Комисията по изборни въпроси.
[26] Източник: Въпросник, раздаден на експертната група на Комисията по изборни въпроси.

това, ако е основателно, гражданите на ЕС могат да дадат гласа си седмица преди деня на изборите[27].

Комисията предприе също специфични инициативи за подобряване на осведомеността относно избирателните права. Това включва предоставяне на информация на гражданите на ЕС чрез портала *Вашата Европа*, който понастоящем получава повече от 1,4 милиона посещения на месец[28].

Чрез програмата „*Права, равенство и гражданство*“ Комисията разпредели общо 3,5 милиона евро в безвъзмездни средства за дейности за проекти през 2014 г., 2016 г., и 2017 г., за да насърчи успешното приобщаване и участието на мобилни граждани на ЕС в своите приемащи държави, включително в общински избори. Проектите бяха изпълнявани от организации в ЕС и достигнаха няколко хиляди мобилни граждани на ЕС. .

Например в рамките на проекта „Welcome Europe“ градовете Амстердам, Брюксел, Копенхаген, Дъблин, Гьотеборг и Хамбург се срещнаха заедно с университети и неправителствения сектор. От януари 2015 г. до декември 2016 г. проектът имаше за цел да насърчава добрите практики в изготвянето на „политики за приветстване“ за мобилни граждани на ЕС. Резултатите от проекта бяха разпространени чрез редица транснационални конференции и изготвянето на набор от инструменти[29].
С проекта беше демонстрирано, че е важно общинските органи активно да информират мобилните граждани на ЕС за техните права и задължения, както и за практическите аспекти на живота в новата им общност. Това би могло да стане например чрез единно звено за контакт и брошури. Каналите за комуникация на общинските органи следва да бъдат достъпни за хора, които не владеят добре местния език. Общинските органи следва също да се стремят да включват представители на групите на мобилните граждани на ЕС в местните консултативни органи и дискусионни групи. И накрая, местното население следва да се насърчава да общува с мобилните граждани на ЕС, които живеят в града.

5. 5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Свободните и всеобщи избори са основата на законното демократично управление и поддържането на избирателна активност на всички равнища на управление е приоритет. В своя доклад за гражданството на ЕС за 2017 г. Комисията призова държавите членки да насърчават участието в демократичния живот, като информират по-добре гражданите за техните избирателни права и като премахнат пречките пред тяхното участие. Това беше подкрепено в заключенията на Съвета на Европейския съюз от 11 май 2017 г[30]. Очаква се Европейският парламент и Комитета на регионите да приемат своето становище относно доклада за гражданството в края на 2017 г.

[27] Те трябва да декларират, че или ще бъдат в чужбина, или ще се подлагат на медицинска операция, или са бременни и очакват раждане в деня на изборите. Източник: Въпросник, раздаден на експертната група на Комисията по изборни въпроси.
[28] COM(2017) 30 final.
[29] Работата по този проект и тази на други финансирани чрез поканата за безвъзмездни средства за дейности за 2014 г. на програмата *„Права, равенство и гражданство“* неотдавна беше представена на Европейската седмица на регионите и градовете, организирана съвместно от Комисията и Комитета на регионите. Участниците включваха: проекта ONTHEMOVE на Центъра за европейско конституционно право — фондация Themistocles & Dimitris Tsatsos; проекта „Living Rights“ на Мрежата от правни центрове; ACT Active Citizens Together (Активни граждани заедно) на източна Англия и Сдружението за местно управление; както и единните звена за контакт за политическото участие на мобилните граждани на ЕС под ръководството на Групата за политика в областта на миграцията.
[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.

Гражданите на ЕС все повече се движат и пребивават в други държави членки. След последните два доклада населението от мобилни граждани на ЕС се е удвоило, като през 2016 г. около 14 милиона са били на възраст, на която имат право да гласуват, но нивата на регистрация на гласоподаватели за мобилни граждани на ЕС в общински избори остават ниски. Избирателната активност е постоянно предизвикателство за всички демокрации. Много слабата избирателна активност на мобилните граждани е повод за безпокойство, понеже има реална опасност те да не упражняват своите избирателни права както в своите държави по произход, така и в своите приемащи държави. Това напълно ги изключва от демократично участие. Гласуването е навик, който следва да се насърчава[31].

Изглежда е необходимо по-добро събиране на данни. Повече количествени и качествени данни относно осведомеността на гражданите на ЕС и упражняването на политически права, както и относно всякакви срещани от тях трудности при участието им в местните общности биха спомогнали за преодоляване на слабата избирателна активност на мобилните граждани на ЕС. Често данни за броя мобилни граждани се събират само на национално равнище, но не и на регионално или местно. Такива регионални и местни данни обаче са необходими с цел да се подпомогне целенасоченото разработване на политики в ЕС и повишаване на видимостта на мобилните граждани на ЕС сред местните заинтересовани страни.

Макар да са разрешени много въпроси, Комисията продължава да наблюдава прилагането на директивата и все още води диалог с няколко държави членки.

Ограниченията за мобилните граждани на ЕС, заемащи изпълнителни длъжности в своите местни администрации, бавно намаляват в държавите членки.

Комисията счита, че искането на Люксембург да запази своята дерогация съгласно директивата все още е оправдано. Освен това тя ще предприеме необходимите стъпки за изменение на приложението към директивата, като актуализира списъка с национални определения за основна единица на местно управление в светлината на скорошните промени в някои държави членки.

Ангажирането на мобилните граждани на ЕС в по-активно общинските избори и по-широко в европейския политически живот е предизвикателство, за което са необходими съвместни усилия от страна на държавите членки, включително техните местни и регионални органи, институциите на ЕС, гражданското общество и политическите партии. Това е от съществено значение, за да се включването приобщаването на мобилните граждани на ЕС в социалния и политическия живот на техните приемащи държави.

Комисията ще предприеме следните действия:

По-добри знания

В очакване на участието на гражданите на ЕС в общинските избори в държавите членки и в изборите за Европейски парламент през 2019 г., Комисията ще проведе специално проучване на Евробарометър относно демократичното участие на мобилни граждани на ЕС през 2018 г. Целта ще бъде да се подобри упражняването на избирателни права и

[31] Според проучване на Европейския парламент като главна причина за гласуване е посочено „Винаги гласувам“
http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_en.pdf.

демократични стандарти в Съюза. Комисията ще се стреми да подобри събирането на демографски данни на регионално равнище относно мобилните граждани на ЕС. Освен това тя ще възложи на академичната мрежа по въпросите на правата, свързани с гражданството на ЕС, да събере повече качествени доказателства относно това, от което мобилните граждани се нуждаят, за да участват политически в общински и европейски избори, както и демократичния контекст и практиките за подпомагане на участието.

Информиране и повишаване на осведомеността

В рамките на подготовката си за следващите избори за Европейски парламент, Комисията ще включи в своите информационни кампании информация относно правата, свързани с гражданството на ЕС, включително избирателните права. Ще бъдат предприети също дейности за повишаване на осведомеността с цел насърчаване на регистрацията на гласоподавателите и участието на мобилните граждани в общинските избори, когато в държавите членки се провеждат такива избори[32].

Комисията активно ще насърчава портала „Вашата Европа“, в който гражданите на ЕС могат да намерят леснодостъпна информация относно изборните формалности в държавата членка, в която пребивават.

Улесняване на процеса на гласуване

От особено голямо значение е гласоподавателите да се улесняват при регистриране и гласуване. Проучванията сочат, че самите граждани на ЕС, по-специално гласуващите в държава, различна от държавата, на която са граждани, биха приветствали практики за улесняване на гласуването им на тези избори като граждани на други държави членки (напр. индивидуални писма, онлайн регистрация в избирателните списъци и др.)[33].

Ще се насърчава автоматичното регистриране на гласоподаватели, включително чрез мрежата от експерти от държавите членки по изборни въпроси.

През 2018 г. ще бъде завършено проучване относно дистанционното гласуване (включително по пощата и електронно гласуване). В него ще се разглеждат допълнителни начини за улесняване на регистрацията на гласоподаватели и гласуването във всички видове избори.

И накрая, през 2018 г. ще се организира събитие на високо равнище относно демократичното участие с особен акцент върху насърчаването на най-добри практики за засилване на участието на младите хора и уязвимите и по-слабо представените групи.

Ангажиране на заинтересованите страни

[32] Общински избори ще се провеждат през 2018 г. в Белгия, Унгария, Малта, Полша, Словакия, Словения, Швеция, Чешката република, Нидерландия и Обединеното кралство. През 2019 г. такива ще се провеждат в България, Гърция, Ирландия и Литва.

[33] Вж. Флаш Евробарометър № 430 „Гражданство на Европейския съюз“ и обществената консултация от 2015 г. във връзка с доклада за гражданството на ЕС.

Комисията възнамерява да си сътрудничи с Комитета на регионите (чрез неговата Комисия CIVEX[34]) и неговата мрежа от регионални и местни органи. Целта е да се насърчават дейности, с които се засилва участието в политическия живот чрез събиране на информация относно опита на местните органи и насърчаване на най-добрите практики на местно равнище. Комисията ще координира тази работа със своята мрежа от експерти от държавите членки по изборни въпроси.

Комисията ще разгледа въпроса за политическото участие на мобилните граждани на ЕС, включително тези с увреждания или принадлежащи към малцинства, като част от своето събитие на високо равнище по демократични въпроси през 2018 г. Комисията организира също семинар относно „насърчаване на нашите демокрации“ по време на своя годишен колоквиум за основните права през ноември 2017 г. Неговата цел беше да допринесе за практиките за насърчаване на политическата ангажираност на жените и ангажимента за по-голямо равенство между половете и оправомощаване на жените в изборите за Европейски парламент.

Комисията ще продължи да използва програмата *„Права, равенство и гражданство“*, за да финансира проекти, които насърчават успешното включване и участие на мобилни граждани на ЕС в своите приемащи държави, включително участието им в общински избори. Тези проекти се изпълняват от организации в ЕС и достигат много мобилни граждани на ЕС.

[34] Комисия по гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи, Комитет на регионите.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблици с данни

Таблица 1.1: Регистриране на граждани на ЕС за общински избори*

	ДЧ е декларирала, че е приложено автоматично регистриране за общински избори **(данни на ДЧ)**	Население в ДЧ на възраст, на която има право да гласува **(данни на Евростат от 2016 г.)**	Брой граждани на ЕС на възраст над 15 години, пребиваващи в ДЧ **(данни на Евростат от 2016 г.)**	Брой граждани на ЕС, отчетени като имащи право да гласуват в общински избори **(данни на ДЧ)**	Брой граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на ДЧ)**	Процент граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на Евростат)**	Процент граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на ДЧ)**	Население на ДЧ на възраст, на която има право да гласува, спрямо граждани на ЕС на възраст, на която могат да гласуват (%)
Финландия	x	4,591,285	80,608	81,062	81,062	-	100.0	1.76
Латвия	x	1,668,697	5,523	15,452	15,452	-	100.0	0.33
Нидерландия	x	14,179,348	405,499	430,985	430,985	-	100.0	2.86
Унгария	(x)	8,406,037	79,865	105,061	104,805	-	99.8	0.95
Малта	x	372,514	14,021	14,021	14,021	100.0	100.0	3.76
Литва	x	2,464,811	4,528	4,870	4,524	99.9	92.9	0.18
Дания	x	4,746,977	168,754	178,909	113,773	67.4	63.6	3.55
Ирландия		3,687,782	318,565	323,460	78,648	24.7	24.3	8.64
Франция		54,431,181	1,328,334	1,248,807	279,488	21.0	22.4	2.44
Люксембург		481,358	189,921	159,485	28,342	14.9	17.8	39.46
Белгия		9,389,775	744,658	765,490	104,683	14.1	13.7	7.93
Португалия	x	8,880,498	96,391		12,992	13.5	-	1.09
Гърция		9,226,985	180,025	19,413	19,413	10.8	100.0	1.95

** Въз основа на данни на Евростат за 2016 г. относно населението по възрастова група, пол и гражданство [migr_pop1ctz],извлечени на 31.10.17 г., и данни, предоставени от държавите членки*

Таблица 1.2 Преглед на данните за мобилните граждани на ЕС**

	Брой граждани на ЕС (15+), пребиваващи в държава членка, на 1.1.2016 г. **(данни на Евростат от 2016 г.)**	Брой граждани на ЕС, отчетени като имащи право да гласуват в общински избори **(данни на държава членка)**	Брой граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на държава членка)**	Процент граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на държава членка)**	Население в държавата членка на възраст, на която има право да гласува (15+), на 1.1.2016 г. **(данни на Евростат от 2016 г.)**	Население на държавата членка на възраст, на която има право да гласува, спрямо граждани на ЕС на възраст, на която могат да гласуват (%)	Брой граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в общински избори **(данни на държава членка)**	Процент кандидатирали се граждани на ЕС, избрани в общински избори
Държава								
Белгия	744,658	765,490	104,683	14,1	9,389,775	7,93		
България	12,544				6,155,578	0,20		
Чешка република	183,497				8,930,127	2,05		
Дания	168,754	178,909	113,773	67,4	4,746,977	3,55	65	9,2
Германия	3,437,834	1 885 464*			71,294,558	5,33		
Естония	14,188				1,104,499	1,28		
Ирландия	318,565	323,460	78,648	24,7	3,687,782	8,64		
Гърция	180,025	19,413	19,413	10,8	9,226,985	1,95		
Испания	1,731,468	2,074,248			39,414,699	4,39	1,913	
Франция	1,328,334	1,248,807	279,488	21,0	54,431,181	2,44		
Хърватия	12,438				3,579,197	0,35		
Италия	1,281,928				52,383,692	2,45		
Кипър	96,362				708,781	13,60		
Латвия	5,523	15,452	15,452	279,8	1,668,697	0,33	10	20,0
Литва	4,528	4,870	4,524	99,9	2,464,811	0,18	5	20,0
Люксембург	189,921	159,485	28,342	14,9	481,358	39,46	225	7,6
Унгария	79,865	105,061	104,805	131,2	8,406,037	0,95	41	12,2
Малта	14,021	14,021	14,021	100,0	372,514	3,76	9	22,2
Нидерландия	405,499	430,985	430,985	106	14,179,348	2,86		
Австрия	525,361				7,444,897	7,06		
Полша	21,898				32,258,354	0,07		
Португалия	96,391		12,992	13,5	8,880,498	1,09		
Румъния	46,434		40 846		16,695,321	0,28	53	15
Словения	16,697				1,757,798	0,95		
Словакия	47,747				4,594,209	1,04		
Финландия	80,608	81,062	81,062	100,6	4,591,285	1,76		
Швеция	265,042				8,133,874	3,26	419	20,8
Обединено кралство	2,677,936				53,795,166	4,98		

**Над 18-годишна възраст в областите Байерн, Берлин, Бранденбург, Бремен, Хесен, Нидерзахсен, Мекленбург-Форпомерн, Райнланд-Пфалц, Захсен и Захсен-Анхалт*

***Въз основа на данни на Евростат за 2016 г. относно населението по възрастова група, пол и гражданство [migr_pop1ctz],извлечени на 31.10.17 г., и данни, предоставени от държавите членки*

Таблица 1.3 Преглед на качествените отговори, дадени от държавите членки на въпросника, използван за изготвяне на настоящия доклад

	Мерки за подпомагане на гражданите	Предприемали ли са органите на държавата членка информационни мерки в помощ на мобилните граждани?	Има ли действия и инициативи за насърчаване на участието в политическия живот?	Запознати ли сте със срещани практически трудности/обратна информация от граждани на други държави членки?	Информация за националното законодателство	От януари 2011г. влизало ли е в сила ново законодателство за транспониране на Директива 94/80/ЕО?	Необходимо ли е да се актуализира приложението към Директива 94/80/ЕО относно „Основни единици на местно управление“?	Променили ли са се националните правила относно гражданите на други държави членки, които заемат изпълнителни длъжности?
ДЪРЖАВА								
БЕЛГИЯ		**МУ**	**МУ Брюксел**	**НЕ**				
БЪЛГАРИЯ								
ЧЕЩКА РЕПУБЛИКА		**НЕ**	**НЕ**	**НЕ**				
ДАНИЯ		**ДА**	**НЕ**	**неприложимо**		**ДА**	**ДА**	
ГЕРМАНИЯ		**МУ**	**МУ**	**неприложимо**				
ЕСТОНИЯ								
ИРЛАНДИЯ		**ДА**	**ДА**	**неприложимо**			**ДА**	
ГЪРЦИЯ		**МУ**	**ДА**	**НЕ**				
ИСПАНИЯ		**Д/МУ**	**МУ**	**НЕ**				
ФРАНЦИЯ								
ХЪРВАТИЯ								
ИТАЛИЯ		**ДА**	**неприложимо**	**неприложимо**		**ДА**		
КИПЪР								
ЛАТВИЯ		**ДА**	**НЕ**	**НЕ**				
ЛИТВА		**ДА**	**Д/МУ**	**НЕ**				
ЛЮКСЕМБУРГ		**ДА**	**ДА**	**НЕ**		**ДА**		
УНГАРИЯ		**ДА**	**неприложимо**	**неприложимо**		**ДА**	**ДА**	**ДА (премахнато)**
МАЛТА		**ДА**	**Д/МУ**	**НЕ**		**ДА**		
НИДЕРЛАНДИЯ		**НЕ**	**НЕ**	**НЕ**			**ДА**	
АВСТРИЯ		**Д/МУ**	**Д/МУ**	**НЕ**				
ПОЛША								
ПОРТУГАЛИЯ								
РУМЪНИЯ		**ДА**	**неприложимо**	**НЕ**		**ДА**	**НЕ**	**ДА (премахнато)**
СЛОВЕНИЯ		**ДА**	**Д/МУ**	**НЕ**		**ДА**	**ДА**	
СЛОВАКИЯ		**МУ**	**Н/МУ**	**НЕ**				
ФИНЛАНДИЯ		**ДА**	**НЕ**	**НЕ**		**ДА**		
ШВЕЦИЯ		**Д/МУ**	**ДА**	**НЕ**		**неприложимо**		
ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО		**ДА**	**НЕ**	**НЕ**		**ДА**	**ДА**	

Легенда и бележки **МУ:** Дейностите са въведени от местното управление

Д/МУ: Дейностите са въпрос на компетентност и се изпълняват както от централното, така и от местното управление

Н/МУ: Дейностите са въпрос на компетентност както на централното, така и на местното управление, но се изпълняват само от местното управление