



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.1.2014 г.
COM(2014) 33 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Предприемане на действия за преодоляване на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Предприемане на действия за преодоляване на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Възможността гражданите да изразяват политическата си воля чрез упражняване на изборителното си право — едно от основните политически права, произтичащи от гражданството, — е част от същността на демокрацията. Самият Европейски съюз се основава на ценността на зачитане на демокрацията¹. Всеки гражданин на ЕС има право да участва в демократичния живот на Съюза². Комисията счита, че е от приоритетно значение участието на гражданите на Съюза в демократичния живот на Съюза да бъде насърчавано³. Политическите права на гражданите на Съюза бяха в центъра на вниманието през 2013 г., обявена за Европейска година на гражданите и посветена на насърчаването на дебатите и повишаването на осведомеността относно правата и отговорностите, придружаващи гражданството на ЕС.

Една от посочените в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г.⁴ пречки, с които се сблъскват гражданите на Съюза от някои държави членки като участници в политическия живот, се изразява в това, че те губят правото да гласуват (биват лишени от изборително право) на националните избори в своята държава, щом са пребивавали в чужбина за определен период, включително когато пребивават в друга държава членка. В резултат на това въпросните граждани не могат да участват в каквито и да било национални избори нито в държавата членка на произход, нито в държавата членка на пребиваване.

Съгласно член 4, параграф 2 от ДЕС Съюзът трябва да зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури. Следователно всяка държава членка трябва сама да реши какъв да е съставът на електората за националните ѝ избори, като същевременно трябва да се съблюдава общата за всички държави членки ценност на зачитане на демокрацията.

Въпреки това трябва да се вземе под внимание фактът, че националните политики, които водят до лишаване на гражданите от изборителни права, могат да бъдат разглеждани като ограничаващи упражняването на правата, свързани с гражданството на Съюза, като правото на свободно движение и свободно пребиваване в рамките на Съюза, което е основно право на всеки гражданин на Съюза. Това е в противоречие с основополагащия принцип на гражданството на Съюза, според който то се добавя към националното гражданство и с него се цели да се предоставят допълнителни права на гражданите на Съюза, докато в разглеждания случай упражняването на правото на

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

² Член 10, параграф 3 от ДЕС.

³ Съобщение на Комисията, озаглавено „Подготовка за европейските избори през 2014 г.: подобряване на демократичността и ефикасността на тяхното провеждане“, от 12 март 2013 г. (COM(2013) 126) и Препоръка относно подобряване на демократичността и ефикасността на провеждането на изборите за Европейски парламент от 12 март 2013 г. (C(2013) 1303).

⁴ COM(2010) 603.

свободно движение може да доведе до изгубване на право на участие в политическия живот.

На следващо място, такива политики не отговарят на съвременната световна тенденция на гражданите, които не пребивават в своята държава, да се разрешава да гласуват⁵. Освен това гражданите на Съюза, пребиваващи в друга държава членка, могат да запазят през целия си живот тесни връзки с държавата си на произход и може да продължават да бъдат пряко засегнати от актовете, приемани от избрания в тази държава законодателен орган (напр. плащане на данъци, пенсионни права). По-специално, широко разпространеният трансграничен достъп до телевизионни предавания⁶ и наличието на интернет и на други мрежови технологии и на технологии за мобилни комуникации, включително социални медии, правят по-лесно от всякога за хората да запазят от чужбина връзката си с родната политика и да участват в социалните и политическите промени в държавата на произход.

Периодично отправяните петиции, въпросите от членове на Европейския парламент и кореспонденцията от обществеността показват, че гражданите на Съюза са обезпокоени от това, което те възприемат като празнота в политическите си права. Като цяло европейците смятат, че гражданите на Съюза не следва да губят правото си да гласуват на национални избори в държавата, чиито граждани са, само поради това, че са се преместили в друга държава от ЕС⁷.

По тези причини Комисията обяви в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г., че ще започне дискусия за намирането на политическо решение, което да предотврати загубата на политически права от гражданите на Съюза, дължаща се на упражняването на правото им на свободно движение (действие 20).

Като следваща стъпка Комисията изпрати писма до някои държави членки, като изложи становището си относно отрицателното въздействие на лишаването от изборителни права върху правата, произтичащи от правото на ЕС, и прикани тези държави да се включат в общ размисъл по този въпрос. Получените отговори съдържаха пояснения относно действащото законодателство и политиките, както и относно дискусиите на национално равнище.

На 19 февруари 2013 г. Европейският парламент и Комисията проведоха съвместно изслушване по темата за гражданството на ЕС. Участниците, сред които имаше засегнати граждани на ЕС, представители на гражданското общество, членове на Европейския парламент и експерти, подчертаха необходимостта от преразглеждане на действащите политики, с които гражданите се лишават от изборителни права, както и

⁵ Решение на Европейския съд по правата на човека от 7 май 2013 г. по дело *Shindler c/y Обединеното кралство*, точки 110 и 115.

⁶ Улеснен чрез Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 г. за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги).

⁷ Почти две трети (65%) от европейците считат за неоправдано, че гражданите на Съюза, пребиваващи в държава от ЕС, различна от държавата им на произход, губят правото си да гласуват в националните избори: Проучване № 364 на Евробарометър от 2012 г. на тема „Изборителни права“, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Това мнение беше застъпено и от също толкова голяма част от анкетираните (62%), участвали в обществена консултация онлайн във връзка с гражданството на ЕС: Обществена консултация от 2012 г., озаглавена „Граждани на ЕС — вашите права, вашето бъдеще“, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

на аргументите, които ги обосновават, като се вземат предвид съвременните тенденции за по-всеобхватно демократично участие в рамките на ЕС.

В Доклада за гражданството на ЕС за 2013 г. „Граждани на ЕС: вашите права, вашето бъдеще“⁸ Комисията подчерта, че пълноценното участие на гражданите на Съюза в демократичния живот на Съюза на всички равнища представлява самата същност на гражданството на ЕС. Във връзка с това Комисията обяви, че ще предложи конструктивни начини да се даде възможност на гражданите на Съюза, живеещи в друга държава членка, да участват пълноценно в демократичния живот на ЕС чрез запазване на правото им да гласуват на национални избори в държавата им на произход (действие 12).

С настоящото съобщение този ангажимент се привежда в действие. В него се изхожда от резултатите от провежданите дебати на национално и европейско равнище, в които вземат участие гражданското общество, академичните среди и самите граждани на ЕС. Целта на съобщението е да се предложат конструктивни начини за укрепване на правото на гражданите на Съюза да участват в демократичния живот на Съюза, както и на правото им на свободно движение, чрез ограничаване на последиците от националните политики, мерки и административни практики за лишаване от изборителни права, като тези начини трябва да бъдат проучени в сътрудничество с държавите членки. За целта настоящото съобщение се придружава от препоръка, с която се предлагат приобщаващи и пропорционални решения.

2. НАСТОЯЩАТА СИТУАЦИЯ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В повечето държави членки са въведени норми за лишаване на гражданите от изборителните им права при постановена осъдителна присъда за извършено тежко престъпление или на основание загуба на дееспособността на лицето, дължаща се на проблеми, свързани с психичното здраве, и умствени увреждания.

Според информацията, с която разполага Комисията, в пет държави членки приложимите понастоящем правни режими могат да доведат до положение, при което граждани на Съюза, пребиваващи в други държави членки, могат да загубят правото си да гласуват единствено на основание, че са пребивавали в чужбина за определен период от време.⁹ Основните характеристики на тези режими могат да бъдат обобщени, както следва:

В Дания, на датските граждани, напускащи страната, се разрешава да останат вписани в изборителните списъци, ако регистрират намерението си да се завърнат в страната в рамките на две години¹⁰ — това правило отразява залегналото в Конституцията изискване за постоянно пребиваване, като предпоставка за правото да се гласува на националните избори¹¹. За някои гласоподаватели¹² се счита, че пребивават постоянно в Дания, независимо от това дали живеят в чужбина.

⁸ COM (2013) 269.

⁹ Кипър, Дания, Ирландия, Малта и Обединеното кралство.

¹⁰ Член 2, параграф 3 от глава I, част I от Закон № 271 за парламентарните избори от 13 май 1987 г., последно изменен през 2009 г.

¹¹ § 29 от част IV от Конституцията от 5 юни 1953 г.

¹² Най-вече дипломати, служители в държавни ведомства или частни дружества, или международни организации или датски организации за предоставяне на хуманитарна помощ или подпомагане, учащи, обучаващи се в чужбина, или хора, живеещи в чужбина по здравословни причини.

Аналогично, на ирландските граждани, напускащи Ирландия, се разрешава да останат вписани в изборителните списъци само ако регистрират намерението си да се върнат в рамките на 18 месеца¹³. Въпреки това, в контекста на плановете си за конституционна реформа ирландският Конституционен конвент разгледа през 2013 г. въпроса за премахването на това ограничение и в доклада си, представен на ирландското правителство на 25 ноември 2013 г.¹⁴, предложи на ирландските граждани да се предостави правото да гласуват за президентски избори в ирландските посолства без да се прилага посоченото ограничение. Ирландското правителство трябва да представи своя отговор на доклада през март 2014 г.

Гражданите на Кипър губят правото си да гласуват на национални избори, ако не са пребивавали в Кипър през последните шест месеца, непосредствено предшестващи съответните избори, освен ако пребивават в чужбина, защото учат или работят временно там или по здравословни причини¹⁵.

Съгласно малтийската конституция гражданите на Малта губят правото си да гласуват, ако не са пребивавали в страната поне шест месеца в рамките на периода от осемнадесет месеца, непосредствено предшестващ регистрирането им да гласуват на националните избори¹⁶.

Британските граждани губят правото да гласуват на изборите за парламент на Обединеното кралство, ако за някакъв период от време през последните 15 години не са били регистрирани за целите на гласуването на адрес в Обединеното кралство¹⁷. През последните години последователните правителства и състави на парламента смятаха, че по принцип това ограничение е необходимо и оправдано. Срещу ограничението беше подадена жалба до Европейския съд по правата на човека, който в съответствие със съдебната практика до този момент счете, че то не противоречи на член 3 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека¹⁸. Съдът на Европейския съюз все още не е постановил дали тази разпоредба е съвместима с правото на ЕС¹⁹.

Няколко държави членки предвиждат някои други условия за запазването на правото да се гласува на национални избори.

Германските граждани, пребиваващи в чужбина, имат право да гласуват на националните избори, ако е изпълнено едно от следните условия: или i) да са живели в Германия за непрекъснат период от поне три месеца след навършване на 14-годишна възраст и то преди не повече от 25 години; или ii) да са се запознали лично и пряко с политическата обстановка в Германия и да са засегнати от нея²⁰.

¹³ Член 11, параграф 3, буква а) от част II от Electoral Act No 23 (Закон № 23 за изборите) от 1992 г.

¹⁴ Петият доклад, представен на Oireachtas, (Парламента) може да бъде намерен на <https://www.constitution.ie/Default.aspx>.

¹⁵ Член 5 от Закон 72/1979 и член 11 от Закон 40/1980, изменен за последен път със Закон 4 (i)/2003).

¹⁶ § 57 от Конституцията, изменен със Закон LVIII.1974.23.

¹⁷ Раздел 1, параграф 3, буква с) от *Representation of the People Act* (Закон за народното представителство) от 1985 г., изменен с *Political Parties and Referendum Act* (Закон за политическите партии и референдумите) от 2000 г.

¹⁸ Решение по дело *Shindler*, цитирано по-горе.

¹⁹ Граждани са завели дела срещу тази разпоредба пред националните съдилища. Исковите и жалбите не са били уважени. Досега обаче не е било отправяно преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

²⁰ Член 1 от 21-я Закон за изменение на Закона за федералните избори от 27 април 2013 г., Федерален държавен вестник (Bundesgesetzblatt) I, стр. 962. Този закон беше приет вследствие на решение на Федералния конституционен съд на Германия, с което във връзка с преценката за

Австрийското законодателство²¹ изисква от гражданите преди да напуснат страната да подадат заявление с искане да останат вписани в изборителните списъци и да подновяват заявлението на всеки десет години, като подновяването може да се извършва по електронен път. Властите са длъжни да уведомяват живеещите в чужбина граждани за изваждането им от изборителните списъци и трябва да осигуряват публичност за правото на гражданите в чужбина да бъдат вписани в тези списъци.

3. ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

Държавите имат суверенното право да установяват, при спазване на международните норми, които ги обвързват, условията за упражняване от страна на гражданите им на правото да гласуват на национални избори, включително условия, изискващи лицата да пребивават в страната. Европейският съд по правата на човека е разглеждал такива изисквания за пребиваване от гледна точка на член 3 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека²² и по всички разгледани до настоящия момент дела е приел, че тези изисквания по принцип не представляват произволно ограничение на изборителното право²³. Съдът е посочил факторите, които биха могли да обосноват подобни изисквания:²⁴

- предположението, че гражданин, който не пребивава в страната, не е толкова пряко или постоянно засегнат от ежедневните проблеми на страната и знае по-малко за тях;
- че е неосъществимо кандидатите да представят проблемите пред гражданите в чужбина и че последните не могат да влияят върху подбора на кандидатите или върху определянето на изборителните им програми;
- тясната връзка между правото да се гласува на парламентарните избори и прякото засягане на гласоподавателя от актовете на така избраните политически органи; и
- легитимната загриженост за ограничаване на влиянието при изборите от страна на гражданите, живеещи в чужбина, по отношение на въпроси, които макар да са от основно значение, засягат главно лицата, живеещи в страната.

Тези основания трябва обаче да се преценяват в съпоставка с принципите, които стоят в основата на участието в политическия живот. Както бе подчертано от Европейския съд по правата на човека, „Правото да се гласува не е привилегия. В двадесет и първи век презумпцията в една демократична държава трябва да бъде в полза на приобщаването [...] Всяко общо, автоматично и безразборно отклонение от принципа на всеобщото

приложимото дотогава национално законодателство се постановява, че единственият критерий съответното лице да е пребивавало в Германия в продължение на три месеца преди изборите, независимо кога, като условие за запазване на изборителното право на гражданите, които не пребивават в страната, сам по себе си не е подходящ, за да се докаже, че въпросните лица са запознати с политическата обстановка в страната и са засегнати от нея. За сметка на това съдът е наблегнал по-специално върху това дали лицата са запознати с политическата система и то чрез информация, получена не само посредством съвременните медии, но и от първа ръка, например чрез членство в сдружения или партии, и дали държавата може да им налага задължения; Решение от 4 юли 2012 г. (2 BvC 1/11 и 2 BvC 2/11), точки 44, 45, 47, 50, 52, 56.

²¹ Член 2, параграф 3 и член 2а, параграф 1 от Закона за изборителните списъци от 1973 г.

²² Член 3 от Протокол № 1 предоставя право на свободни избори като налага на договарящите страни задължение „да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“.

²³ Посочено най-скоро по делото *Shindler*, цитирано по-горе.

²⁴ Вж. по-специално Решение по дело *Hilbe срещу Лихтенщайн* от 7 септември 1999 г. и Решение по дело *Shindler*, цитирано по-горе, точка 105.

избирателно право поражда риск от подкопаване на демократичната законност на така избрания законодателен орган и на приеманите от него закони.²⁵

Според Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), когато е определен срок, за който правото да се гласува се запазва след като гражданинът е имигрирал, за предпочитане е ситуацията да се „преразгледа“ при изтичане на срока, вместо правото да се гласува да бъде чисто и просто загубено. Държавите биха могли да наложат някои формални ограничения на избирателните права на гражданите, пребиваващи в чужбина, например изискване за вписване в избирателните списъци, което обикновено остава валидно само за ограничен период. Това би позволило да се изключат лицата, които нямат връзки със страната на произход, като същевременно бъде зачетен принципът на пропорционалност²⁶.

Освен това Европейският съд по правата на човека подчерта наличието на тенденция на гражданите, които не пребивават постоянно в съответната държава да се предоставя възможност да гласуват. При извършването на преглед на законодателствата на държавите, които са членове на Съвета на Европа, ЕСПЧ е установил, че „появата на нови технологии и по-евтиният транспорт позволиха на имигрантите да поддържат по-добър контакт с държавата, на която са граждани, отколкото е било възможно за повечето имигранти преди четиридесет, и дори тридесет години. Това накара редица държави [...] да изменят законодателствата си, за да дадат за първи път възможност на гражданите, които не пребивават в страната, да гласуват на националните избори.“ Така ЕСПЧ е стигнал до заключението, че се наблюдава ясна тенденция на гражданите, които не пребивават постоянно в страната, да се разрешава да гласуват, макар все още да не съществува общоевропейски подход²⁷.

4. КОНТЕКСТ НА ЕС

Както е постановил Съдът на Европейския съюз, когато даден въпрос е от компетентността на държавите членки — какъвто е случаят с определянето на състава на електората за националните избори — държавите членки трябва все пак да упражняват тази компетентност при спазване на правото на ЕС, и по-специално на разпоредбите от Договора относно правото на всеки гражданин на ЕС да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите членки, и следователно трябва да избягват всякаква явна или скрита дискриминация, основана на гражданството²⁸.

В същата насока Съдът е приел например, във връзка с изборите за Европейски парламент, че критерий, свързан с мястото на пребиваване, по принцип не е неподходящ за определяне на това кой има право да избира и да бъде избран, но същевременно посочва ясно, че подобен критерий не следва да води до нарушаване на общите принципи на правото на ЕС, и по-специално на принципа за недопускане на дискриминация²⁹.

Националните законодателства относно състава на електората при националните избори се различават. Тъй като понастоящем нито една държава членка не е възприела обща политика на предоставяне на гражданите на други държави членки, пребиваващи

²⁵ Решение по дело *Shindler*, цитирано по-горе, точка 103.

²⁶ Доклад относно гласуването в чужбина, 24 юни 2011 г. (CDL-AD (2011) 022), точки 72 и 76.

²⁷ Решение по дело *Shindler*, цитирано по-горе, точки 110 и 115.

²⁸ Решение по дело *Schempp*, C-403/03, точка 19.

²⁹ Решение по дело *Eman u Sevinger*, C-300/04, точки 55 и 61.

на нейна територия, на правото да гласуват на националните ѝ избори³⁰, лишените от изборителни права граждани на Съюза обикновено остават без право да гласуват на национални избори в която и да било от държавите членки. Все пак поради това, че Съюзът не се е възползвал все още от предоставената от член 25 от ДФЕС възможност да допълни списъка на правата, от които се ползват гражданите на Съюза, правото на ЕС не може да гарантира на европейските граждани, че преместването на мястото им на пребиваване в друга държава членка няма да се отрази по никакъв начин върху правото им да гласуват на национални избори.³¹

В резултат от тази ситуация може да се стигне въпреки всичко до възпрепятстване на пълноценното упражняване от гражданите на правата и предимствата, осигурявани им от гражданството на Съюза в ежедневието им живот.

На първо място, настоящата ситуация може да се разглежда като несъвместима с основополагащия принцип на гражданството на Съюза.

Съгласно член 20 от ДФЕС гражданството на Съюза се *добавя към*, а не замества националното гражданство. Основните права, съпровождащи гражданството на ЕС, се предоставят на европейските граждани *в допълнение* към правата, произтичащи от националното им гражданство. Не би могло да се очаква, че упражняването на правата, съпровождащи гражданството на Съюза, води до загуба на правото да се гласува на национални избори, което по принцип е свързано с гражданството на съответна държава.

На второ място, националните политики на лишаване от изборителни права могат да повлияят на начина, по който гражданите на Съюза упражняват правото си на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки.

Така например, гражданите може да решат да не декларират преместването си пред административните органи, за да са сигурни, че няма да загубят политическите си права в държавата на произход.

На трето място, политиките на лишаване от изборителни права водят до празнота в политическите права на засегнатите европейски граждани, което е в разрез с усилията за насърчаване на гражданското участие в демократичния живот на Съюза.

Макар лишените от изборителни права граждани на Съюза да запазват правото да избират членове на Европейския парламент, те нямат право да участват в националните процеси, водещи до съставянето на национални правителства, чиито членове участват в състава на Съвета, който е другият съзаконодател на Съюза, като това е в разрез с полаганите понастоящем усилия за подобряване на условията за участие на гражданите в публичната сфера на национално и европейско равнище.

³⁰ Единствените изключения се състоят във възможността ирландските граждани и гражданите на Кипър и Малта (които се счита, че отговарят на критериите за гражданство на Британската общност) да гласуват на националните парламентарни избори в Обединеното кралство и възможността гражданите на Обединеното кралство да гласуват на националните парламентарни избори в Ирландия.

³¹ Съгласно член 25, параграф 2 от ДФЕС Съветът като действа с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, може да приеме разпоредби, целящи да укрепят или допълнят правата, от които ще се ползват гражданите на Съюза съгласно член 20, параграф 2 от ДФЕС. Тези разпоредби влизат в сила, след като бъдат одобрени от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания.

По тези причини Комисията предлага някои варианти, които биха допринесли за намаляването на риска от лишаване от избирателни права на граждани на ЕС, които просто упражняват правото си на свободно движение.

Тези варианти не засягат ролята на Комисията като пазител на договорите, нито разпоредбите на Договора относно правото на свободно движение на гражданите на Съюза съгласно тълкуването, дадено от Съда на ЕС.

5. ВАРИАНТИ ЗА ПРЕДПРИЕМАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ЛИШАВАНЕТО ОТ ИЗБИРАТЕЛНИ ПРАВА

5.1. Неподходящи варианти от гледна точка на ЕС

Един от вариантите, предложени през последните години с цел намиране на решение на проблема със загубата на политически права в държавата на произход, е натурализирането в държавата на пребиваване, което води до придобиване на политически права в нея. При все това насърчаването на натурализацията в приемащата държава като способ за придобиване на повече политически права би било в противоречие с ролята на гражданството на Съюза като основно средство за насърчаване на зачитането на националната идентичност и многообразието и за гарантиране на равно третиране, независимо от националното гражданство. Освен това този вариант не отчита сложността на мобилността в рамките на ЕС. Хората може да пребивават в няколко държави за по-дълги или по-кратки периоди, като евентуално могат дори да се завръщат в собствената си държава. От тях не може да се очаква да придобият няколко или последователни гражданства, само за да запазят политическите си права.

Друг вариант, подкрепян по-специално от представителите на академичните среди³², би бил да се установи структуриран диалог или отворен метод за координиране, за да се насърчат държавите членки да гарантират взаимно признаване — на двустранна или многостранна основа — на активното избирателно право на гражданите им, живеещи в друга държава членка (особено близки съседи или държави, с които поддържат тесни връзки). Този подход обаче би довел до раздробяване и непропорционалност на избирателните права на европейските граждани в рамките на ЕС³³.

5.2. Подходящи решения в контекста на ЕС

5.2.1. Пропорционални решения от краткосрочен характер

Разпоредбите, които се прилагат понастоящем в някои държави членки, почиват на презумпцията, че пребиваване в чужбина с определена продължителност означава, че връзката с политическия процес в страната на произход се е изгубила. Тази презумпция обаче не е вярна във всеки отделен случай. Поради това може да е уместно на гражданите, които има опасност да бъдат лишени от избирателни права, да се даде възможност да докажат продължаващия си интерес към политическите процеси в държавата членка, на която са граждани.

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, Fordham L. Rev., Vol. 75 2549, 2567 (2007).

³³ Гражданите на държавите членки, които предвиждат лишаване от право на глас, може да придобият правото да гласуват в някои или във всички останали държави членки, но няма да има гаранция, че с такова право ще разполагат и гражданите на 23-те държави членки, които не предвиждат лишаване от право да се гласува.

В днешно време гражданите на Съюза разполагат с възможности да следят политическия живот в страната си на произход и съвременните тенденции са в посока на възприемане на по-приобщаващи подходи в областта на политическото участие. Наред с първостепенното значение на правото на свободно движение в ЕС, това обстоятелство е аргумент в подкрепа на идеята, че в краткосрочен план следва да се въведат пропорционални решения. Те следва да позволят на европейските граждани да определят сами здравината на връзките, които поддържат със страната си на произход.

Що се отнася до подходящите критерии за доказване на такива връзки, извършването на положително действие от страна на лицата, като например подаване на молба да останат вписани в изборителните списъци, следва да се счита за достатъчно за тази цел — и би било най-простото и най-необременяващо решение за самите граждани.

Държавите членки, които ограничават правата на своите граждани да гласуват на национални избори единствено на основание, свързано с условие за пребиваване, следва да предоставят възможност на гражданите си, които се възползват от правото си на свободно движение и пребиваване в Европейския съюз, да запазят правото си да гласуват, ако докажат наличието на продължаващ интерес към политическия живот в държавата членка, на която са граждани, включително чрез подаване на молба да останат вписани в изборителните списъци.

Възможността от гражданите да се изисква да подават молба да останат вписани в изборителните списъци следва да не засяга възможността държавите членки да изискват от гражданите си да подават отново такива молби през подходящи интервали от време, чрез което да потвърждават, че продължават да проявяват подобен интерес.³⁴

В случаите, когато държавите членки позволяват на гражданите си, пребиваващи в друга държава членка, да запазят правото си да гласуват на национални избори посредством подаване на молба да останат вписани в изборителните списъци, тези държави членки могат да въведат пропорционални допълнителни разпоредби, като например подновяване на молбата през подходящи интервали от време.

За да може тежестта за живеещите в чужбина граждани да бъде сведена до минимум, подаването на молбите им за вписване или за това да останат вписани в изборителните списъци следва да може да се извършва с електронни средства.

Държавите членки, които позволяват на гражданите си, пребиваващи в друга държава членка, да запазят правото си да гласуват на национални избори посредством подаване или подновяване на молба да останат вписани в изборителните списъци следва да гарантират, че всички съответни молби могат да се подават по електронен път.

На последно място, ще бъде от голямо значение да се гарантира, че на гражданите, които се движат или пребивават в друга държава членка, се предоставя подходяща информация за условията, при които те могат да запазят изборителните си права. Тази информация може да се предоставя под формата на брошури, емисии и информация, предоставяна целево от консулствата, посолствата и организациите на емигрантите.

Държавите членки, които предвиждат, че гражданите им, пребиваващи в друга държава членка, губят правото да гласуват на национални избори, следва да уведомят въпросните граждани по подходящ начин и своевременно за условията и

³⁴

Това е системата в Австрия, където се изисква ново подаване на такава молба на всеки десет години.

практичните стъпки, които те трябва да предприемат, за да запазят правото си да гласуват на национални избори.

По-дългосрочна визия

Тези идеи относно засилването на политическото участие на гражданите на Съюза чрез предприемане на действия за отстраняване на последиците от лишаването от изборителни права не трябва да възпрепятстват обмислянето в по-дългосрочен план на начини за отстраняване на липсата на възможност за участие на гражданите на Съюза, живеещи в друга държава членка, в политическия живот както на национално, така и на регионално равнище, доколкото е приложимо. Нещо повече, предоставянето на политически права в приемащата държава се предлага в рамките на провежданите дебати и като принос към засилването на политическото участие на лишените от изборително право граждани на Съюза, които са останали без каквото и да било право да гласуват в национални избори, където и да било в ЕС.

Ясно е, че проблемът е много по-голям, като неговото решаване ще допринесе за пълното упражняване на правото на всеки гражданин да участва в демократичния живот на Съюза, ще позволи на европейските граждани, упражняващи правото си на свободно движение, да се интегрират по-добре в приемаща държава и ще укрепи гражданството на Съюза.

Както бе посочено в доклада за гражданството на ЕС за 2013 г., този въпрос е целесъобразно да се разгледа в контекста на предстоящите по-обща дискусии за бъдещето на ЕС.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като взе под внимание политическия диалог, проведен с всички заинтересовани страни, институционални участници и с гражданското общество, относно лишаването от изборителни права и в отговор на очакванията на самите граждани на Съюза, изразени при обществените консултации и в диалозите с гражданите относно бъдещето на ЕС, Комисията предлага подходящи решения. Логиката на действащите политики за лишаване от изборителни права следва да бъде преразгледана като се вземат под внимание социално-икономическата и технологичната действителност, настоящото състояние на европейската интеграция и съвременните тенденции към приобщаване към участие в политическия живот. В това отношение следва да се отбележи значението на основополагащата роля на гражданството на ЕС за осигуряването на възможност на гражданите да бъдат третирани като равнопоставени и ценени членове на общността както в държавата им на произход, така и в държавата, където пребивават.

В настоящото съобщение се посочват възможни конструктивни решения и се предлага на засегнатите държави членки да ги проучат. В придружаващата препоръка, Комисията предлага приобщаващи и пропорционални подходи по отношение на политическите права на гражданите, които упражняват правата си на свободно движение, като се основава на принципа, че на тези граждани следва да се предоставят възможности сами да определят дали все още проявяват силен интерес към политическия живот на държавата си на произход.

Комисията ще оцени напредъка при отстраняването на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение, в доклада си относно постигнатия напредък в областта на ефективността на гражданството на Съюза.