



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.12.2020 г.  
COM(2020) 730 final

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

**Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г.  
Оправомощаване на гражданите и защита на техните права**

## 1. Въведение

Наред с мира, гражданството на ЕС е едно от най-важните постижения на европейския проект и е уникално по своята същност в света. Правата, произтичащи от гражданството на ЕС, включително свободното движение, политическите и демократичните права, както и правото на гражданите на ЕС да се възползват от консулска закрила от други държави членки, когато не са представени в чужбина, са оказали трансформиращо въздействие върху Европа. Днес повече от 13,3 милиона европейци<sup>1</sup> се ползват с правото си да пребивават в друга държава от ЕС.

Комисията докладва за прилагането на разпоредбите за гражданството на ЕС<sup>2</sup> на всеки 3 години и предлага нови приоритети за следващите 3 години. След последния доклад относно гражданството на ЕС през 2017 г. възникнаха значителни предизвикателства при упражняването на правата, произтичащи от гражданството на ЕС, включително в контекста на пандемията от COVID-19, а също така имаше и много положителни развития. Например 9 от 10 европейски граждани вече са запознати с термина „гражданин на Европейския съюз“ — най-големият регистриран брой досега<sup>3</sup>. Освен това избирателната активност на последните европейски избори беше най-високата за последните две десетилетия<sup>4</sup>, което се дължеше главно на млади гласоподаватели и на гласуващи за първи път. Неравенството между половете при гласуването, както и в състава на Европейския парламент е намаляло още повече. Подкрепата за свободата на движение е най-висока от 12 години насам<sup>5</sup>.

От последния доклад за гражданството в Европа се наблюдава появата на мощни социални движения по въпроси като изменението на климата, икономиката и данъчното облагане, расизма и равенството. При тези движения уличните протести често се комбинират с онлайн активност, като успешно биват преодолявани географски и езикови граници, за да бъдат създадени общоевропейски и дори глобални взаимодействия. Ако някога е имало съмнение, че европейските граждани губят интереса си към политическата ангажираност, през последните години е видно, че те по-силно от всякога желаят гласът им да бъде чул и да формират обществото, в което живеят.

Неотдавнашните предизвикателства също бяха многобройни и сложни. Кризата с COVID-19 показва доколко европейците са разчитали на свободното движение и зависят от него по икономически и лични причини. През първата половина на 2020 г. хиляди европейци бяха блокирани в чужбина поради ограничения за пътуване, наложени след избухването на пандемията от COVID-19, което доведе до безпрецедентни координирани усилия на ЕС и неговите държави членки, в резултат на което повече от

---

<sup>1</sup> База данни на Евростат migr\_pop1ctz.

<sup>2</sup> За доклада от 2017 г. вж. [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51132](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132)

<sup>3</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485, вж.:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

<sup>4</sup> За повече информация вж. доклада относно изборите за Европейски парламент през 2019 г., COM(2020) 252 final.

<sup>5</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485.

600 000 граждани се завърнаха въпреки безопасно. Докато Европа се справяше с предизвикателството да спаси своите граждани в чужбина, възникнаха въпроси дали обединяването на ресурсите на ЕС в трети държави следва да бъде по-рационализирано и дали помощта за гражданите следва да стане по-гъвкава. По време на пандемията, както и по време на европейските избори и след това, европейците бяха обект на онлайн дезинформация, което застрашаваше основното изискване за демократичното им участие в обществения живот и за информиран избор.

Останали в сянката на въздействието на новите технологии и глобалната извънредна ситуация в областта на здравето, много практически административни и правни затруднения продължават ежедневно да засягат живота на гражданите на ЕС. Те варират от сложни процедури за регистрация на мобилни граждани на ЕС, за да могат да гласуват на избори, до недостатъчни цифрови възможности за извършване на административни процедури и за данъчни режими за граничните работници. Освен това референдумът за Брексит, довел до излизането на Обединеното кралство от ЕС, оказва влияние върху живота на близо 3,7 милиона граждани на ЕС<sup>6</sup>, създали свой дом в Обединеното кралство, както и на милиони граждани на Обединеното кралство, загубили статута си на граждани на ЕС.

Докладът за гражданството е тясно свързан с шестте основни амбициозни цели на Комисията за Европа<sup>7</sup>, по-специално с новия тласък за европейска демокрация и доближаване на ЕС към неговите граждани. Той следва да се разглежда в съчетание с други инициативи и като допълнение към тях, като например новата Стратегия за засилване на прилагането на Хартата на основните права<sup>8</sup>, и по-специално на плана за действие за европейската демокрация<sup>9</sup>. Действията и приоритетите, изложени в настоящия доклад, са насочени пряко към оправомощаване на гражданите, като по този начин допълват плана за действие за европейската демокрация, насочен към ключови предизвикателства пред нашата демокрация и обхващащ области на политиката с широко обществено въздействие<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> База данни на Евростат migr\_pop1ctz.

<sup>7</sup> Те са посочени в политическите насоки за следващата Европейска комисия 2019—2024 г.: „Европейски зелен пакт“, „Икономика в интерес на хората“, „Европа, подготвена за цифровата ера“, Утвърждаване на европейския ни начин на живот, „По-силна Европа на световната сцена“ и „Нов тласък за европейската демокрация“.

<sup>8</sup> COM(2020) 711.

<sup>9</sup> COM(2020) 790.

<sup>10</sup> Обхватът на доклада за гражданството също така надхвърля демократичните права на гражданите на ЕС, като обхваща други права, произтичащи от гражданството на ЕС, залегнали в Договора и в Хартата на основните права. Съществуват очевидни връзки и с наскоро приетата „Нова програма за потребителите“, която отговаря на непосредствените нужди на потребителите, изправени пред пандемията от COVID-19, и представя визия за политиката на ЕС за потребителите за следващите пет години. В програмата се предлага холистичен подход към политиките за защита на потребителите, който има за цел да бъдат защитени и оправомощени гражданите на ЕС като потребители, като се защитят техните права при прехода към зелена икономика и при цифровата трансформация на нашето общество.

Предложените приоритети се основават на специални консултации<sup>11</sup>, включително на обществена консултация относно правата, произтичащи от гражданството на ЕС, и на експресно проучване на Евробарометър относно гражданството и демокрацията на ЕС<sup>12</sup>, както и върху научните изследвания, включително работата на академичната мрежа по въпросите на правата, свързани с гражданството на ЕС. При определянето на своите приоритети Комисията се позовава пряко и на многобройните писма, получени от граждани, които редовно пишат, за да обяснят проблемите и въпросите, с които се сблъскват при упражняване на правата си в ежедневието си живот.

Докладът за гражданството за 2020 г. се състои от два отделни документа: настоящия доклад и доклада по член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)<sup>13</sup>, в който се представя съдебната практика на Съда в областта на правата, произтичащи от гражданството.

В доклада се прави преглед на постигнатия напредък по отношение на гражданството на ЕС спрямо доклада за 2017 г. и се предлагат нови приоритети и действия, които да донесат реални ползи на гражданите на ЕС, като се гарантира, че те могат да се ползват от своите граждански права на практика, по-специално в трансграничен контекст. В него се определят редица конкретни действия и приоритети около четирите основни теми:

- Укрепване на демократичното участие, оправомощаване на гражданите и насърчаване на включването на гражданите в ЕС;
- Улесняване на упражняването на правото на свободно движение и опростяване на ежедневието;
- Защита и насърчаване на гражданството на ЕС;
- Защита на гражданите на ЕС в Европа и в чужбина, включително по време на криза/извънредна ситуация.

## **2. Укрепване на демократичното участие, оправомощаване на гражданите и насърчаване на включването на гражданите в ЕС**

### **2.1. Ефективно упражняване на правата на глас**

Гласуването и участието в избори са основата на демократичното общество. На изборите за Европейски парламент през 2019 г. беше отчетена най-високата

---

<sup>11</sup> Включително с експерти от държавите членки в рамките на Европейската мрежа за изборно сътрудничество и експертната група за свободно движение през септември 2020 г. През септември 2020 г. беше проведена специална консултативна среща с бенефициерите по програма „Права, равенство и гражданство“ и програма „Европа за гражданите“.

<sup>12</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485 „Гражданство на ЕС и демокрация“, проведено в 27-те държави — членки на ЕС, между 27 февруари и 6 март 2020 г.  
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

<sup>13</sup> COM(2020) 731.

избирателна активност през последните две десетилетия. Увеличението на **избирателната активност** се дължи на младите хора и онези, които гласуваха за първи път. Жените също участваха с по-голям брой, а разликата между половете при гласуването се сви от 4 % през 2014 г. на 3% през 2019 г. Броят на жените, избрани в парламента, е нараснал от 37 на 39,4 %. Данните за участието в изборите на други слабо представени групи остават ограничени, тъй като малко държави членки ги събират<sup>14</sup>.

Въпреки това **слабо представените категории гласоподаватели** са изправени пред допълнителни предизвикателства. За хора с малцинствен расов или етнически произход може да бъде по-трудно, отколкото за останалата част от населението, да бъдат включени в листите на кандидатите, да се регистрират за избори или да изпълняват други изборни процедури. Например социалната и икономическата уязвимост на много ромите често се експлоатира по време на изборните процеси<sup>15</sup> чрез купуване и манипулиране на гласове, пряк натиск или заплахи. Успешното включване на ромите зависи от това дали правото им да гласуват и да се гласува за тях като кандидати е адекватно упражнено. Ето защо държавите членки следва да положат повече усилия за повишаване на осведомеността относно изборите, за да увеличат участието на ромите и други групи в неравностойно положение — да гарантират, че те могат да правят свободен и информиран избор на изборите и да насърчават политическото им представителство<sup>16</sup>.

Лицата с **увреждания** продължават да бъдат недостатъчно представени на избори, както когато упражняват правото си да гласуват, така и правото си да бъдат избирани. Те са изправени пред различни пречки, като например ограничен достъп до помещения и бюлетини или недостатъчно достъпна информация за кандидатите и дебатите. Приблизително 800 000 граждани на ЕС от 16 държави членки вероятно са били

---

<sup>14</sup> Данните за избирателната активност показват, че редица граждани могат да се сблъскат с допълнителни предизвикателства при гласуването. Сред хората с националност на държавата, в която живеят, в целия ЕС близо 60 % от родените от родители имигранти в докладващата държава съобщават, че на последните парламентарни избори са гласували в държавата, в която пребивават. Този процент е с почти 10 процентни пункта по-нисък от процента на лицата с родители, родени в докладващата държава, и с 5 процентни пункта под избирателната активност сред онези, които са пристигнали като деца и след това са придобили гражданството на докладващата държава. Този процент обаче е с 10 пункта по-висок от процента на притежаващите националност на докладващата държава, пристигнали след 15-годишна възраст. За повече подробности, моля, вж. ОИСР—ЕС (Организация за икономическо сътрудничество и развитие—Европейски съюз) (2018 г.), Установяване през 2018 г.: показатели за интеграция на имигрантите.

<sup>15</sup> Вж. проект Roma Civil Monitor: Обобщен доклад за изпълнението на националните стратегии за интеграция на ромите в България, Румъния, Словакия, Унгария и Чешката република (март 2018 г.), стр. 12—13 и стр. 28; Проект Roma Civil Monitor: Обобщение на докладите на гражданското общество за прилагането на националните стратегии за интеграция на ромите в Европейския съюз (март 2020 г.), стр. 23.

<sup>16</sup> Новата стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите беше приета на 7 октомври 2020 г.: [https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package\\_bg](https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_bg)

лишени от правото да участват в изборите за Европейски парламент<sup>17</sup> през 2019 г., тъй като националните правила и организационните договорености на техните държави не отчитат специфичните им нужди в достатъчна степен. Комисията ще работи с държавите членки и Европейския парламент, за да се гарантира, че хората с увреждания се ползват с политически права наравно с останалите граждани<sup>18</sup>, и по-специално да се гарантира, че те ще се ползват с това право на следващите избори за Европейски парламент.

Много държави членки предприеха специални мерки за подобряване на **участието на жените** в изборите в ЕС<sup>19</sup>. Тези мерки включват обвързване на разпределението на публичното финансиране за политическите партии с насърчаването на участието на жените<sup>20</sup> в политическия живот, системи с квоти за листите на кандидатите<sup>21</sup> и въвеждане на общо задължение за политическите партии в листите на техните кандидати да има балансирано представителство на половете<sup>22</sup>. Въпреки това предизвикателствата, на които трябва да бъде намерено решение, са все още много. Онлайн изказванията, подбуждащи към омраза, и кибернасилието срещу жени в политиката създава все повече пречки пред политическото участие на жените, например като обезсърчава жените кандидати да се кандидатира<sup>23</sup>.

С оглед на следващите избори за Европейски парламент Комисията ще организира **събитие на високо равнище**, което обединява различни органи с цел справяне с предизвикателствата, свързани с изборните процеси, както и оправомощаване на гражданите да участват като гласоподаватели и кандидати в демократичния процес.

В рамките на **Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите** Комисията помогна на държавите от ЕС да обменят най-добри практики, които помагат на различни групи граждани да участват в изборите, и ще продължи да го прави<sup>24</sup>. Тя ще продължи също така да помага за популяризиране на най-добрите практики в

---

<sup>17</sup> Доклад за Европейския икономически и социален комитет за 2019 г. „Права на практика на хората с увреждания да гласуват в изборите за Европейски парламент“.

<sup>18</sup> ЕС и всички държави членки са страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (UNCRPD). Поради това, в съответствие с член 29 относно участието в политическия и обществения живот, държавите — страни по конвенцията, гарантират на хората с увреждания политически права и възможност да се ползват от тях наравно с останалите.

<sup>19</sup> Данните за представителството на жените на различните равнища на вземане на политически решения в държавите членки се публикуват в базата със статистически данни за пола на Европейския институт за равенство между половете (EIGE), [https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm\\_pol](https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol)

<sup>20</sup> Ирландия.

<sup>21</sup> Примери: Белгия, Испания, Португалия, Словения, Франция.

<sup>22</sup> Румъния.

<sup>23</sup> Интерпарламентарен съюз, Парламентарна асамблея на Съвета на Европа 2018 г.: сексизъм, тормоз и насилие над жени в парламентите в Европа:

<http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>

<sup>24</sup> Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите беше създадена през януари 2019 г., за да помогне на държавите членки да споделят опит и най-добри практики, включително относно заплахите, пропуските и правоприлагането. За повече информация: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en)

мрежата, в съответствие с най-високите европейски стандарти за свободни и честни избори, включително стандартите, препоръчани от Венецианската комисия на Съвета на Европа<sup>25</sup>.

През 2021 г. Комисията ще организира работни срещи за Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите на тема: i) подобряване на достъпността на европейските избори; ii) практики при дистанционното гласуване, и по-специално електронното гласуване или онлайн инструменти, които могат да улеснят електронното демократично участие, като същевременно бъде обърнато внимание на проблемите със сигурността и поверителността<sup>26</sup>; и iii) разработване на показатели, например относно демократичното участие на конкретни групи. По-нататъшното насърчаване на **европейското измерение при изборите за Европейски парламент** укрепва връзката между лицата и европейските институции, а оттам и демократичната легитимност на вземането на решения на европейско равнище. Това помага и за политическата отчетност. За да могат да търсят отговорност от политиците, хората трябва да виждат ясна връзка между националните кампании и програми на кандидатите, европейските политики и политическите партии, с които те са свързани. По време на изборите през 2019 г. Европа и европейските въпроси, като например „ценности“, „икономика“, „социални въпроси“ и „околна среда“, заемаха важно място в материалите, използвани по време на кампанията<sup>27</sup>. Редица политически партии предоставиха на гласоподавателите информация за своята принадлежност към европейска партия, а няколко партии предприеха стъпки за повишаване на осведомеността относно европейското измерение на изборите чрез своите агитационни материали и уебсайтове. Две политически партии присъстваха пряко в няколко държави членки и проведеха кампании за общоевропейска програма<sup>28</sup>. Един член на Европейския парламент беше избран от такава партия в Германия<sup>29</sup>. На въпрос по тази тема в проучването на Евробарометър<sup>30</sup> през 2020 г. повече от 4 от 10 респонденти (43 %) са били убедени, че наличието на списъци с кандидати, които са граждани на други държави на ЕС, би ги направило по-склонни да гласуват на следващите избори за Европейски парламент.

---

<sup>25</sup> За повече информация вж.:

[https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Elections\\_and\\_Referendums&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN)

<sup>26</sup> Откритата обществена консултация за настоящия доклад показва подкрепата на мнозинството за гласуване по пощата, като много от респондентите считат, че рисковете на онлайн гласуването все още надвишават ползите.

<sup>27</sup> Въз основа на над 11 000 избирателни материала, включително плакати, телевизионни реклами, публикации в социални медии и печатни съобщения от 418 политически партии или кандидати, както и 193 официални профила във Facebook, Европейският център за наблюдение на изборите определи най-често срещаните въпроси, повдигнати в предизборните кампании, като „Европа“ (15 % от всички теми), следван от „ценности“, „икономика“, „социални въпроси“ и „околна среда“. Вж. Johansson, Bengt и Novelli, Edoardo, 2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States („Европейска предизборна кампания 2019 г. — изображения, теми, медии в 28-те държави членки“), 9 юли 2019 г., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>28</sup> Доклад относно изборите за Европейски парламент през 2019 г., COM(2020) 252 final.

<sup>29</sup> За Volt Deutschland. DiEM25 не постигна успех на изборите за Европейски парламент, но тя имаше кандидати и на национални избори в Дания, Германия, Гърция, Испания, Франция, Австрия, Полша и Португалия и има представители в датската, гръцката, полската и португалската законодателна власт.

<sup>30</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485.

Нарастваща група граждани, които имат право да гласуват и да се явяват като кандидати на изборите за Европейски парламент, са „мобилните граждани“ на ЕС: граждани, които са се преместили да живеят, работят или учат в друга държава членка<sup>31</sup>. Смята се, че през 2019 г. от над 17 милиона мобилни граждани на ЕС почти 15 милиона<sup>32</sup> са имали право да гласуват (над 3 % от общия брой на гласуващите в ЕС) на изборите за Европейски парламент през 2019 г. Относително малък брой от тях обаче<sup>33</sup> са упражнили своите права.

Близко две трети от респондентите (65 %) в неотдавнашното проучване на Евробарометър<sup>34</sup> посочват, че възможността да се свържат с **информационно бюро**, което предоставя на гражданите информация относно изборите за Европейски парламент и процедурите за гласуване, ще ги направи по-склонни да гласуват на следващите избори за Европейски парламент. Повече от 60 % от отговорилите в откритата обществена консултация за настоящия доклад смятат, че не се прави достатъчно за информиране на гражданите относно правата им, произтичащи от гражданството на ЕС, а липсата на информация на национално ниво е най-често споменаваната пречка (22 %). Комисията ще проучи, в тясно сътрудничество с Парламента възможността за създаване на специален споделен ресурс в подкрепа на гражданите на ЕС при упражняване на техните избирателни права, както и за осигуряване на допълнителни възможности за тях да съобщават относно пречки и инциденти, засягащи политическото им участие. Такава възможност следва да бъде предоставена както на гражданите на ЕС (включително мобилните граждани на ЕС), така и на съответните органи до есента на 2023 г.

Мобилните граждани на ЕС също имат право да гласуват и да се кандидатираат на **общински избори и избори за Европейски парламент** в тяхната държава членка по пребиваване. И все пак тяхната избирателна активност често е по-ниска от тази на гражданите, които са граждани на държавата. Това отчасти се дължи на сложни процеси на регистрация<sup>35</sup> и недостатъчни възможности за гласуване<sup>36</sup>. Комисията

---

<sup>31</sup> Комисията подкрепи държавите членки по отношение на прилагането на специфичните разпоредби на правото на Съюза във връзка с избирателните права на мобилните граждани на ЕС в експертната група по изборни въпроси. Предмет на обмена бяха приложимите формалности, в това число съответните крайни срокове за регистрация и практики за подкрепа на участието.

<sup>32</sup> База данни на Евростат `migr_pop1ctz`.

<sup>33</sup> Данните, получени от държавите членки, показват, че регистрацията на мобилни граждани на ЕС в техните държави на пребиваване остава ниска в целия ЕС, въпреки че броят им варира значително в отделните държави членки (както и наличието на съответните данни): от 0,1 % в Хърватия и 0,2 % в Латвия до 17 % в Испания и 24 % в Малта. За повече информация вж. работен документ на службите СОМ(2020) 252 final.

<sup>34</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485.

<sup>35</sup> Сроковете за регистрация за гласуване на изборите за Европейски парламент могат например да са различни в различните държави членки, което затруднява мобилните граждани на ЕС да се регистрират навреме.

<sup>36</sup> Това може да включва административни писма, изпратени със закъснение, и сложни процедури за гласуване по пощата.



възнамерява да актуализира съответните директиви<sup>37</sup>, за да укрепи възможността мобилните граждани да упражняват своите изборителни права. Това би включвало актуализиране, изясняване и засилване на правилата, за да се гарантира, че с тях се подкрепя широкото и приобщаващо участие на мобилните граждани на ЕС. Областите, които трябва да бъдат обхванати, включват предоставяне на целенасочена информация на мобилните граждани на ЕС<sup>38</sup> — включително относно крайните срокове, последиците и трайността на регистрациите на гласоподавателите, обмена на информация относно регистрацията на мобилни граждани на ЕС, които са гласоподаватели и кандидати в европейските избори, както и необходимите промени след Брексит.

Няколко държави — членки на ЕС<sup>39</sup>, лишават гражданите си, които постоянно пребивават в други държави, от правото да гласуват на националните парламентарни избори. Тези **лишени от право да гласуват** граждани често са изправени пред изключване от политическия живот както в държавата им на произход, така и в държавата им на пребиваване. В препоръката си<sup>40</sup> от 2014 г. Комисията призова държавите членки да разрешат на своите граждани да подадат заявление, за да останат регистрирани в изборителния списък и по този начин да запазят правото си да гласуват. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията и призовава заинтересованите държави членки да премахнат тези правила за лишаване от право на гласуване.

Правата, произтичащи от гражданството на ЕС, не дават право на мобилни граждани на ЕС да гласуват на **национални избори** в тяхната държава членка по пребиваване, въпреки че те са активни членове на обществото и са засегнати от националните политики. Според експресно проучване на Евробарометър № 413, повече от 6 от всеки 10 европейци (63 %) считат, че е оправдано гражданите на ЕС, живеещи в държава от ЕС, която не е държавата им на произход, да придобият право да гласуват на национални избори и референдуми в държавата им на пребиваване. При откритата обществена консултация за настоящия доклад беше установена такава подкрепа за предоставяне на право на мобилни граждани на ЕС да гласуват на национални избори в държавата им на пребиваване<sup>41</sup>. През март 2020 г. беше регистрирана Европейска гражданска инициатива по този въпрос<sup>42</sup>. Комисията ще проучи тази тема по-задълбочено заедно с държавите членки.

---

<sup>37</sup> Директива 94/80/ЕО на Съвета и Директива 93/109/ЕО.

<sup>38</sup> Тази информация ще бъде достъпна чрез портала „Вашата Европа“ и националните портали, включени в единната цифрова платформа, както се изисква от Регламент 2018/1724 (вж. Приложение I, D.3).

<sup>39</sup> Германия, Дания, Ирландия, Кипър и Малта.

<sup>40</sup> Препоръка 2014/53/ЕС на Комисията.

<sup>41</sup> Респондентите смятат, че гласоподавателите следва да имат право да избират между двете държави или да гласуват както в държавата на произход, така и в държавата по пребиваване в еднаква степен. Според мнозина продължителността на пребиваването е подходящият критерий за вземане на решение дали да се предостави право на чужди граждани да гласуват на национални избори.

<sup>42</sup> На 4 март 2020 г. Европейската комисия изрази съгласие относно допустимостта и регистрира европейска гражданска инициатива под надслов „Гласоподаватели без граници, пълни политически права за гражданите на ЕС“. Организаторите призовават за „реформи за укрепване на съществуващите права на гражданите на ЕС да гласуват и да бъдат избирани на избори за Европейски парламент и на

**Наблюдението на изборите** е добър начин за ангажиране на гражданите с изборния процес и за подобряване на общественото доверие в свободните и честни избори. Наблюдението на изборите от страна на гражданите може да надхвърли наблюдението на гласуването и преброяването на бюлетините и да включва прилагането на изборни правила онлайн, което може значително да подпомогне работата на националните органи, отговорни за изборните въпроси. Въз основа на съществуващите успешни практики Комисията възнамерява да финансира проекти, които насърчават независимото наблюдение на изборите, включително от граждани, с насоки или добри практики, обсъдени в рамките на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите.

Действие 1 — През 2021 г. Комисията ще актуализира директивите относно правата на мобилните граждани на ЕС да гласуват на общински и европейски избори, за да улесни предоставянето на информация на гражданите и да подобри обмена на съответната информация между държавите членки, както и за предотвратяване на двойно гласуване.

Действие 2 — Комисията ще проучи възможността за създаване на специален споделен ресурс в подкрепа на гражданите на ЕС при упражняване на изборителните им права. Комисията ще продължи да работи с държавите членки чрез Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите, за да улесни и подобри възможността на гражданите на ЕС да упражняват правото си на глас, включително като подпомага обмена на най-добри практики и взаимопомощта за осигуряване на свободни и честни избори.

Действие 3 — Комисията ще финансира проекти за независимо наблюдение на избори, включително наблюдение от граждани.

## **2.2. Оправомощаване на гражданите за участие в демократичния процес**

Увеличаването на участието на гражданите на всички етапи от демократичния процес е от ключово значение за нашата европейска демокрация. Възникват много нови инициативи за включване на гражданите в процеса на вземане на решения<sup>43</sup>. Налице е

---

общински избори в държавата им на пребиваване и ново законодателство за разширяването на тези права, така че да обхванат регионалните и националните избори и референдумите“.

<sup>43</sup> Инициативите включваха граждански събрания (като проведените във Валония, така че хората да бъдат включени в изготвянето на препоръки за политики за разпознаване на „фалшиви новини“). Гражданските събрания са съвещателни органи, използвани в редица държави членки, които дават възможност на хората да допринесат за разработването на политики. Забележителен пример е Ирландия, където те широко се използват за разработване на варианти за референдуми.

например нарастващ интерес към **съвещателната демокрация** в ЕС<sup>44</sup> и това трябва да бъде признато и насърчавано. Повишаването на прозрачността на политиките и вземането на решения, както и включването на гражданите в обсъжданията по сложните въпроси, пред които са изправени европейските институции, е от основно значение за демократичната легитимност. Това е важно и за доверието на гражданите и връзката с институциите на ЕС.

В рамките на предстоящата **конференция за бъдещето на Европа**, която е съществено паневропейско упражнение по демокрация, ще бъде създаден нов публичен форум за открит, приобщаващ, прозрачен и структуриран дебат с гражданите относно редица основни приоритети и предизвикателства. От самото начало тя ще включва новаторска **многоезична цифрова платформа**, която ще я направи достъпна за гражданите от всички сфери на живота и от всички краища на Съюза. Гражданите ще имат право да представят идеи и предложения, или да организират дебати на местно равнище. Благодарение на превода в реално време на всички езици на ЕС гражданите на различни държави членки ще могат да следят дебатите, с което ще се осигурят възможности за истински транснационални дебати за бъдещето на Европа. Подобренията в системата за избор на водещ кандидат за изборите за Европейски парламент, както и начинът, по който да се разгледа въпросът за транснационалните листи, могат да бъдат обсъдени на **Конференцията за бъдещето на Европа**.

В допълнение към други действия, предложени съгласно плана за действие за европейската демокрация, в доклада за гражданството е възприет ориентиран към гражданите подход, като се обръща специално внимание на действията и инициативите, които пряко оправомощават гражданите и защитават техните права. В подкрепа на съвещателното и представителното демократично участие следва да бъдат използвани иновативни и насочени към потребителя техники, които са подходящи за различни възрасти и нужди. Политиките, които повишават осведомеността и **увеличават общественото участие в процеса на вземане на решения** на европейско ниво, следва да бъдат от полза за всички граждани. Това е особено важно, за да се гарантира, че европейските граждани са уверени, че гласът им се чува и че гласуването има значение. Оправомощените граждани следва да разполагат с инструментите, каналите и уменията, така че техният глас да бъде чул на публичната сцена и да могат пряко да допринесат за формирането на обществените политики на всички равнища. Комисията ще проучи новаторски начини за консултация с гражданите и ще събере техните отзиви относно новото законодателство на ЕС.

---

<sup>44</sup> В неотдавнашен доклад ОИСР описва задълбочеността и разпространението на вдъхновяващи инициативи за съвещателна демокрация, включително в ЕС, чрез които хиляди случайно избрани граждани взеха участие в по-разширени стилове на управление на демокрацията. („Да уловим съвещателната вълна“ (‘Catching the Deliberative Wave’): <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

Комисията вече изпробва процеси за участие и обсъждане, например при разработването и изпълнението на проекти в рамките на политиката на сближаване<sup>45</sup>, както и при определянето на възможните приоритети за петте мисии на ЕС, които ще бъдат неразделна част от „Хоризонт Европа“, следващата рамкова програма за научни изследвания и иновации (обхващаща теми като рак, адаптиране към изменението на климата, по-зелени и интелигентни градове, добро състояние на океаните и води)<sup>46</sup>. Тя ще продължи да финансира **проектите в областта на научните изследвания и иновациите**, които имат за цел да развият съвещателни демокрации и демокрации на участието чрез експериментиране, както и да изследват практиките, предизвикателствата и въздействието на съвещателните демократични процеси в различен географски мащаб и в различни социални групи<sup>47</sup>. Комисията ще финансира също така иновационни проекти, увеличаващи капацитета или предлагащи практическа подкрепа за ангажиране на европейските граждани в преходите, които са част от Европейския зелен пакт, чрез обсъждане и участие<sup>48</sup>, и в други области<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy)

<sup>46</sup> [https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en). Комисията ще обяви окончателно избраните мисии в края на 2020 г. След стартирането на мисиите европейските граждани ще продължат да участват във всички етапи на тяхното изпълнение.

<sup>47</sup> По-специално по линия на „Хоризонт 2020“ ще бъдат предоставени близо 12 милиона евро на четири консорциума с много заинтересовани страни, които ще провеждат научноизследователски и експериментални дейности за: i) демократизиране на териториалното сближаване (експериментиране с обмислено участие на гражданите и изготвяне на бюджети с гражданско участие в европейските регионални и градски политики), ii) градовете като арени на политически иновации за укрепване на съвещателната демокрация и демокрацията на участието, iii) приобщаваща наука и европейски демокрации и iv) разработване на пространства за участие с помощта на многоезичен, динамичен съвещателен подход. В нейната програма приемник, програма „Хоризонт Европа“, вече е набелязано създаването на „по-устойчиво, приобщаващо и демократично европейско общество“ като един от ключовите ѝ ориентири, поради което финансирането на научни изследвания в тези области ще бъде продължено посредством първите работни програми.

<sup>48</sup> Това става по-специално чрез „поканата за представяне на предложения по линия на Зеления пакт“, с която за проекти в областта на научните изследвания и иновациите в отговор на кризата, свързана с изменението на климата, и за да се допринесе за защитата на уникалните европейски екосистеми и биологичното разнообразие, се мобилизират 1 милиард евро. Заедно с тематичните области, отразяващи ключовите работни потоци от Европейския зелен пакт, в рамките на многосекторно направление ще бъде разгледано оправомощаването на гражданите чрез мобилизиране на финансиране за три ключови теми: i) европейски капацитет за обсъждане от страна на гражданите и участието им по отношение на Зеления пакт, ii) промени в поведенчески, социален и културен аспект по отношение на Зеления пакт, както и iii) създаване на възможност за гражданите да действат във връзка с изменението на климата и опазването на околната среда чрез образование, граждански научни инициативи, инициативи за наблюдение и участие на гражданите.

<sup>49</sup> Гражданите са също така потребители, които вследствие на пандемията са изправени пред значителни предизвикателства в своето ежедневие, включително по отношение на наличността и достъпността на продукти и услуги, пътуванията в рамките на ЕС, както и от и до Съюза. „Новата програма за потребителите“ се основава на участието на потребителите при изпълнението на действията по нея, което ще бъде осигурено, наред с другото, чрез укрепване на потребителските организации, които представляват интересите на потребителите, както и чрез съвети и подкрепа за тях. Това е особено важно за някои категории граждани, които са по-уязвими поради социални обстоятелства или специфични характеристики, като например тяхната възраст, пол, здраве, цифрова грамотност или финансово състояние.

Освен това Европейският съюз има за цел допълнително да насърчи участието на младите хора в демократичния живот в Европа<sup>50</sup>. Насърчаването на приобщаващата демокрация на участието също е един от водещите принципи на **стратегията на ЕС за младежта** (2019—2027 г)<sup>51</sup>, която има за цел да подкрепи участието на младите хора в Европа в оформянето на обществото и политиката. Трите основни области на стратегията на ЕС за младежта са: *ангажиране, свързване и оправомощаване*. Под *ангажиране* се разбира участието на младежта и решимостта на ЕС да насърчава демократичното участие на всички млади хора, главно чрез **диалога на ЕС по въпросите на младежта**<sup>52</sup>, структуриран инструмент за участие на младежите и един от най-големите инструменти в ЕС за участие на гражданите, допринасящ за представяне на идеи от младите хора. Това е отличен пример за мобилизиране на гласовете отдолу нагоре, така че да могат успешно достигат до политиките. През 2020 г. година се навършва десетата годишнина от създаването на диалога на ЕС по въпросите на младежта<sup>53</sup>.

**Европейската гражданска инициатива (ЕГИ)** е важна част от правата, произтичащи от гражданството на ЕС, и мощен инструмент за демокрация на участието в ЕС. Тази инициатива позволява на един милион граждани, пребиваващи в една четвърт от държавите членки, да поискат от Комисията да представи предложение за правен акт, с който се прилагат договорите на ЕС<sup>54</sup>. От януари 2020 г. има нови правила, които правят ЕГИ по-лесна за ползване и по-достъпна, така че да може да спомогне за увеличаване на участието на европейските граждани в демократичния процес на ЕС. На 15 юли 2020 г. Европейският парламент и Съветът приеха временни мерки за справяне с последиците от пандемията от COVID-19 върху ЕГИ. Правилата са променени, така че сроковете за събиране на гражданските инициативи, които са били засегнати от пандемията, да могат да бъдат удължавани.

Пандемията от COVID-19 е придружена от масивна вълна от **невярна или подвеждаща информация**, включително опити да се окаже влияние върху гражданите на ЕС и дебатите от страна на хора и групи извън ЕС. Като изисква по-голяма отчетност за онлайн платформите, Комисията продължава работата си в подкрепа на информационна среда, в която гражданите могат да изготвят добре информирани становища по въпроси от обществено значение. По отношение на дезинформацията, свързана с COVID-19, Комисията създаде програма за мониторинг и докладване като

---

<sup>50</sup> Член 165, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>51</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN>

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en)

<sup>53</sup> Диалогът на ЕС по въпросите на младежта доведе до приемането на европейските цели за младежта, които представят визията на младите хора за Европа и са от първостепенно значение за нашата амбиция да обмислим сериозно приноса на по-младите поколения и да включим по-дългосрочна перспектива при разработването на политики, насърчаването на диалога и увеличаването на прозрачността и отчетността, когато правим нашия избор на политики.

<sup>54</sup> До момента са регистрирани 75 инициативи, като при шест от тях са завършени всички етапи на процедурата и са били представени успешно на Комисията (източник: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/home_en)).

продължение на съвместното съобщение относно COVID-19 от юни 2020 г.<sup>55</sup>. Страните по Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията докладват ежемесечно за предприетите действия за ограничаване на разпространението на дезинформацията относно COVID-19 в техните служби. Освен това измамите на потребители, като например предлагането на ненужни, неефективни и потенциално опасни продукти за защита, се увеличиха като особен елемент на дезинформацията по време на пандемията от COVID-19<sup>56</sup>. Тези въпроси се разглеждат в инициативите, предвидени в съвместното съобщение<sup>57</sup> и новата програма за потребителите<sup>58</sup>. Планът за действие за европейската демокрация и Законодателният акт за цифровите услуги са насочени към предизвикателствата, пред които са изправени нашите общества в резултат на онлайн дезинформацията.

Участието в учебни дейности може да допринесе за оправомощаване на гражданите да се включват в демократичните процеси. Това се припомня в **Европейската програма за умения**<sup>59</sup>, с която се насърчават уменията за живот, тъй като „съществуването на демократични общества зависи от наличието на активни граждани, които могат да направят разлика между информацията от различни източници, да идентифицират дезинформацията, да вземат информирани решения и които са издръжливи и действат отговорно“. С тази гледна точка Комисията ще подкрепи развитието на качествено и приобщаващо обучение за възрастни в съответствие с първия принцип на Европейския стълб на социалните права.

**Цифровите технологии** трансформират демократичното вземане на решения в ЕС, както и начина, по който публичните органи взаимодействат с гражданите. Онлайн инструментите могат да улеснят взаимодействието и демократичното участие сега, когато обстоятелствата са принудили много хора да променят своите работни навици и начина, по който взаимодействат помежду си<sup>60</sup>. В същото време участието в областта на цифровите технологии е ограничено от техническите умения на хората.

---

<sup>55</sup> Съвместно съобщение на Европейската комисия и върховния представител „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“, 10 юни 2020 г., JOIN (2020) 8 final.

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation\\_bg](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_bg)

<sup>57</sup> Съвместно съобщение на Европейската комисия и върховния представител „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“, 10 юни 2020 г., JOIN (2020) 8 final.

<sup>58</sup> Съобщение на Комисията до Европейския Парламент и Съвета „Нова програма за потребителите — Повишаване на издръжливостта на потребителите за постигане на устойчиво възстановяване“, 13.11.2020 г, COM(2020) 696 final. В съответствие с инициативите в рамките на новата програма за потребителите Комисията ще подкрепи развитието на капацитета за онлайн разследване на националните органи за защита на потребителите и ще улесни сътрудничеството между мрежата за сътрудничество за защита на потребителите и други мрежи за правоприлагане и заинтересованите страни за справяне с измамите на потребителите, нелоялните пазарни практики и злоупотребите.

<sup>59</sup> COM(2020) 274 final от 1 юли 2020 г.

<sup>60</sup> По време на Европейската седмица на регионите и градовете през 2020 г. Комисията беше домакин на сесия на тема „Без ограничаване на електронната демокрация“, в която бяха представени най-добрите практики на избрани проекти, финансирани от ЕС, и беше проучен потенциалът на цифровите технологии за оправомощаване на гражданите да участват в европейския демократичен дебат.

Един от ключовите приоритети на Комисията е „Европа, подготвена за цифровата ера“ и подобряването на цифровите умения<sup>61</sup> както на младите хора, така и на възрастните. Това е фокусът на актуализирания **план за действие в областта на цифровото образование**<sup>62</sup>, който продължава от 2021 до 2027 г. Съответните действия включват укрепване на усилията за насърчаване на цифровата грамотност и стимулиране на разработването на общи насоки за справяне с дезинформацията чрез образование и обучение, както и оказване на подкрепа за създаването на по-добро разбиране на изкуствения интелект и на данните сред всички граждани и редовното включване на цифровата грамотност в проекти за формално и неформално обучение. Комисията също така се ангажира да се справи с **въздействието на застаряването** във всички области на политиката, за да помогне на обществата и икономиките да се адаптират към демографските промени<sup>63</sup>. Тя ще очертае конкретни действия за насърчаване на активното участие на гражданите във всички етапи от живота, от младите хора до възрастните<sup>64</sup>, с потенциална допълнителна насоченост върху участието на децата в политическия и демократичния живот на ЕС.

Мобилните граждани на ЕС, установили се в друга държава членка, се нуждаят от **подкрепа**, за да бъде улеснено включването им в приемащото общество. Някои мобилни граждани на ЕС могат да бъдат в несигурна ситуация, например бездомниците, или произхождат от малцинство и имат право на допълнителна подкрепа. Понастоящем подкрепата често се предоставя на граждани на трети държави и на мобилни граждани на ЕС, тъй като са конкретни групи, за които често липсва достатъчна подкрепа. Разбира се, има изключения и с все повече проекти за местно самоуправление и гражданско общество се прави опит да бъде запълнена тази празнина. Освен това Комисията всяка година подкрепя действия за повишаване на осведомеността относно правата, произтичащи от гражданството на ЕС, както и за включване на мобилни граждани на ЕС чрез специалното си финансиране в областта на гражданството на ЕС.

Освен това в международните изследвания и литература се открива силна връзка между **участието в културата и демокрацията**. Посочва се, че обществата са по-отворени и толерантни, по-добре функциониращи, икономически по-силни и с по-висока сигурност на демокрацията, когато хората имат лесен достъп до широк спектър от

---

<sup>61</sup> Предоставянето на хората на уменията, необходими за цифровия преход, е основен фокус на Европейската програма за умения, в която се предвиждат редица действия, координирани с цифровата стратегия, секторните стратегии и стратегиите за МСП и Европейското пространство за образование.

<sup>62</sup> Планът има два стратегически приоритета: i) насърчаване на разработването на високоефективна екосистема за цифрово образование в Европа и ii) повишаване на цифровите умения и компетентности за цифрова трансформация. Вж. [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf)

<sup>63</sup> През юни 2020 г. Комисията прие Доклад относно въздействието на демографските промени, в който са представени движещите фактори на демографските промени и въздействието им в цяла Европа.

<sup>64</sup> В доклада на Комисията относно изборите за Европейски парламент през 2019 г. COM (2020) 252 final беше обявено, че в подкрепа на приобщаващото и равнопоставено участие в изборите през 2024 г. Комисията ще обърне специално внимание на по-младите и по-възрастните хора, жените, мобилните граждани на ЕС и хората с увреждания.

културни дейности и процентът на участие в тези дейности е висок. В този контекст Комисията се подготвя да започне в началото на 2021 г. независимо проучване „Важността на участието на гражданите в културата с цел гражданско участие и демокрация — уроци за политиката от международни изследвания“. В него ще бъдат обобщени съществуващите знания и доказателства по тази тема, ще бъдат открити ключови политически уроци и подчертани примери за успешни действия от няколко държави — членки на ЕС. Проучването ще бъде в подкрепа на Комисията при изпълнението на новата европейска програма за култура, както и на работния план за култура на Съвета за периода 2019—2022 г.

Действие 4 — Комисията ще подкрепи активното участие на гражданите в демократичния процес и ще предприеме иновативни подходи за включването им в законодателния процес, за да се гарантира, че законодателните актове на ЕС са подходящи за постигането на поставените цели и са в съответствие с ценностите на ЕС. Тя ще служи за пример като финансира проекти, които подкрепят ангажираността, чрез програмата „Граждани, равенство, права и ценности“, обсъжданията и участието на европейските граждани в програма „Хоризонт Европа“ и в прехода към Европейския зелен пакт.

Действие 5 — Комисията ще финансира конкретни действия на местно равнище, които имат за цел да подкрепят включването на гражданите на ЕС в обществото на ЕС чрез програмата „Граждани, равенство, права и ценности“.

Действие 6 — Комисията ще повишава осведомеността в целия ЕС за значението на участието в културата за обществото и демокрацията чрез целенасочени действия, включително чрез финансиране.

### **3. Улесняване на упражняването на правото на свободно движение и опростяване на ежедневието**

#### **3.1. По-голяма правна сигурност при упражняване на правата на свободно движение**

**Свободата на движение**<sup>65</sup>, която позволява на всеки гражданин на ЕС да живее, работи или учи в която и да е държава членка, е най-ценното право на гражданите на ЕС.

---

<sup>65</sup> Това право се предоставя пряко на всеки гражданин на ЕС съгласно член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз и е залегнало в член 45 от Хартата на основните права. Съгласно член 21, параграф 1 от ДФЕС всеки гражданин на ЕС има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното прилагане. Съответните ограничения и условия се съдържат



Според проучване на Евробарометър повече от 8 от 10 респонденти (84 %) са на мнение, че свободното движение на граждани на ЕС в рамките на ЕС е от обща полза за икономиката на тяхната държава<sup>66</sup>. Смята се, че около 13,3 милиона граждани на ЕС са упражнили правото си и са се преместили в друга държава членка. Преместването в чужбина може да доведе до редица правни и административни предизвикателства<sup>67</sup> и Комисията подкрепи както държавите членки, така и гражданите на ЕС, като издаде насоки<sup>68</sup> по въпросите, определени като проблемни по време на транспонирането или при прилагането на практика на правилата за свободно движение.

След последния доклад за гражданството бяха идентифицирани редица нови проблемни въпроси и Съдът на Европейския съюз постанови **важни решения**, в които допълнително се изяснява правото на свободно движение на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства. Един от въпросите е свързан с факта, че поради различията в правните норми в държавите членки на семейните връзки може да не бъде отдавано значение, когато „семејства на дъгата“ (т.е. семејства, в които поне един член е ЛГБТИК) упражняват правото си на свободно движение.

В своето решение по делото *Coman* Съдът на ЕС постанови, че що се отнася до упражняването на правата на свободно движение, терминът „съпруг(а)“ на гражданин на ЕС в Директивата за свободно движение се прилага и за лице от същия пол като този на гражданина на ЕС, за когото той или тя е женен (омъжена)<sup>69</sup>. В друг случай членове на семейства, които не са граждани на ЕС, притежаващи карта за (постоянно) пребиваване, невинаги са имали възможност да се възползват от освобождаването от виза, когато пътуват от приемащата държава членка до друга държава членка. Съдът на ЕС разясни в две решения правото им да се възползват от такова освобождаване<sup>70</sup>. По отношение на непълнолетните лица, обхванати от Директивата за свободно движение<sup>71</sup>, Съдът постанови, че понятието „пряк наследник“ на гражданин на ЕС, използвано в Директивата за свободно движение, следва да се разбира като включващо както биологичното, така и осиновеното дете на гражданин на ЕС.

---

в Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на ЕС и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77 (наричана по-нататък „Директивата за свободно движение“). Освен това съгласно член 45 от ДФЕС на всеки гражданин на ЕС се предоставя правото да започне работа в която и да е държава членка и за тази цел да пребивава там.

<sup>66</sup> Това е увеличение със 17 процентни пункта спрямо 2012 г.

<sup>67</sup> Чрез откритата обществена консултация за настоящия доклад беше установено, че макар гражданите, които се местят в чужбина, да се чувстват добре информирани, те срещат административни проблеми, когато живеят в чужбина. В редица случаи те биха искали да бъдат по-добре информирани преди преместването си по въпроси като данъци, осигурителни плащания или здравно осигуряване.

<sup>68</sup> COM (2009) 313 final.

<sup>69</sup> Решение на Съда от 5 юни 2018 г., *Coman и други*, C-673/16, EU:C:2018:385.

<sup>70</sup> Решение на Съда от 18 декември 2014 г., *McCarthy и др.*, C- 202/13, EU:C:2014:2450 и решение от 18 юни 2020 г., *Ryanair Designated Activity Company*, C-754/18, EU:C:2020:478.

<sup>71</sup> Решение на Съда от 26 март 2019 г., *SM (Дете, поставено при условията на алжирския режим кафала)*, C-129/18, EU:C:2019:248.

Комисията възнамерява да преразгледа **насоките от 2009 г. относно свободното движение**<sup>72</sup>, за да подобри правната сигурност за гражданите на ЕС, упражняващи правата си на свободно движение, и да осигури по-ефективно и единно прилагане на законодателството за свободно движение в ЕС<sup>73</sup>. В преразгледаните насоки следва да се отразява многообразието на семействата, за да може насоките да помогнат на всички семейства — включително на семействата на дъгата — да упражняват правото си на свободно движение. С тях следва да се предоставят актуализирани насоки за всички заинтересовани страни, по-специално на гражданите на ЕС, и да се подкрепи работата на националните органи, които се занимават с правата на гражданите, както и съдилищата и практикуващите юристи.

При актуализиране на насоките Комисията възнамерява да разгледа прилагането на **ограничителни мерки за свободното движение**, по-специално онези, които се дължат на опасения за общественото здраве. Избухването на пандемията от COVID-19 породило редица сериозни предизвикателства пред свободното движение в ЕС, като много държави членки наложиха ограничения за пътуване като предпазна мярка за здравето<sup>74</sup>.

През март 2020 г. Комисията прие специални насоки относно упражняването на правото на свободно движение от работниците<sup>75</sup>. За да помогне за постепенното премахване на ограниченията за пътуване и за да се координират действията на отделните държави членки, през май 2020 г. Комисията представи пакет от мерки, включващи общ подход за възстановяване на свободното движение<sup>76</sup>, както и набор от насоки и препоръки за туристите, пътуващите и бизнеса, а също и критерии за възстановяване на туризма<sup>77</sup>. Представеният гъвкав подход се основава на епидемиологични критерии, прилагане на мерки за ограничаване и съображения за икономическо и физическо дистанциране. На 4 септември 2020 г. Комисията представи предложение за препоръка на Съвета относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, която беше приета от Съвета на 13 октомври 2020 г. Препоръката<sup>78</sup> има за цел да гарантира, че всички мерки, предприети от държавите членки за ограничаване на свободното движение поради

---

<sup>72</sup> COM (2009) 313 final.

<sup>73</sup> Държавите членки получават подкрепа за правилното прилагане на законодателството за свободно движение от мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар (SOLVIT), която функционира на национално равнище за справяне с проблеми на спазването на законодателството на ЕС. Вж. Препоръка на Комисията от 17.9.2013 г. относно принципите, приложими за SOLVIT, C (2013) 5869 final.

<sup>74</sup> Съгласно законодателството за свободно движение ограниченията за свободно движение следва да отговарят на изискванията за пропорционалност и недискриминация.

<sup>75</sup> Съобщение на Комисията, Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19 2020/C 102 I/03

<sup>76</sup> Съобщение на Комисията: Към поэтапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници — COVID-19 2020/C 169/03.

<sup>77</sup> Съобщение на Комисията: Насоки на ЕС за постепенно възобновяване на туристическите услуги и за санитарни протоколи в обектите в сектора на хотелиерството и ресторантьорството — COVID-19 2020/C 169/01.

<sup>78</sup> Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 32.

COVID-19, са **пропорционални, недискриминационни, добре координирани и ясно съобщени** на равнището на ЕС.

Комисията пушна в действие и „**Re-open EU**“<sup>79</sup> — уебплатформа с важна информация на всички езици на ЕС, която дава възможност за безопасно възобновяване на свободното движение и туризма в цяла Европа. Тя включва информация в реално време за границите, ограниченията за пътуване, общественото здраве и мерките за безопасност, както и друга практическа информация за пътуващите.

Както е посочено в нейния нов пакт за миграцията и убежището<sup>80</sup>, Комисията ще приеме **стратегия относно бъдещето на Шенгенското пространство**, с която се укрепват Кодексът на шенгенските граници<sup>81</sup> и механизмът за оценка по Шенген, а също така ще създаде Шенгенски форум за насърчаване на конкретно сътрудничество и начини за задълбочаване на Шенгенското пространство чрез програма за подкрепа и сътрудничество, за да се съдейства за прекратяване на контрола по вътрешните граници. Първата среща на Шенгенския форум се състоя на 30 ноември 2020 г.

Брексит оказва значително въздействие върху тези граждани на ЕС — около 3,7 милиона<sup>82</sup> — които в резултат на упражняването на правата си на свободно движение, докато Обединеното кралство все още беше член на ЕС, понастоящем живеят в Обединеното кралство<sup>83</sup>. Комисията остава ангажирана да защитава техните права. В **Споразумението за оттегляне** на тези граждани и членовете на техните семейства се гарантират в общи линии същите права, които имат сега: те могат да продължат да живеят, учат, работят и пътуват между приемащата ги държава и Обединеното кралство или ЕС—27. Същото се отнася за всеки гражданин на ЕС, който се премества в Обединеното кралство преди края на преходния период<sup>84</sup>. Комисията ще помогне на гражданите на ЕС в Обединеното кралство да бъдат изцяло осведомени за своите права и ще се погрижи да насочи вниманието на органите на Обединеното кралство към всички потенциални проблеми с изпълнението. В част втора от Споразумението за оттегляне се защитават и правата на над 1 милион граждани на Обединеното кралство, които от 1 февруари 2020 г. вече не са граждани на ЕС, но все още живеят в държави от ЕС, като се защитава правото им да живеят, работят или учат в приемащата държава. В тази част се предвиждат права на пребиваване, права на влизане и излизане, право на работа, признаване на професионални квалификации и координация на системите за социална сигурност. Правилното прилагане на частта

---

<sup>79</sup> <https://reopen.europa.eu>

<sup>80</sup> COM(2020)609 от 23.9.2020 г.

<sup>81</sup> Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

<sup>82</sup> Както и че около 1 милион граждани на Обединеното кралство живеят в рамките на ЕС—27 (източник: Първи съвместен доклад за прилагането на правата на пребиваване съгласно част втора от Споразумението за оттегляне).

<sup>83</sup> База данни на Евростат migr\_pop1etz.

<sup>84</sup> Същото се отнася за всеки гражданин на Обединеното кралство, който се премества в държава — членка на ЕС, преди края на преходния период.

относно правата на гражданите от Споразумението за оттегляне, включително по отношение на групите в нервностно положение, е основен приоритет за Комисията. Всички граждани следва да разполагат с цялата необходима информация, за да могат да упражняват правата си.

Действие 7 — През 2022 г. Комисията ще подобри правната сигурност за гражданите на ЕС, които упражняват правата си на свободно движение, и за националните администрации, като актуализира насоките на ЕС от 2009 г. относно свободното движение. В актуализираните насоки ще бъде взето предвид многообразието на семействата (семействата на дъгата), прилагането на специфични мерки, като онези, които са въведени поради опасения за общественото здраве, както и съответните решения на Съда.

Действие 8 — В съответствие със Споразумението за оттегляне Комисията ще продължи да подкрепя защитата на правата на гражданите на ЕС, които в резултат на упражняването на правото си на свободно движение, докато Обединеното кралство все още беше член на ЕС, са пребивавали в Обединеното кралство преди края на преходния период.

### 3.2. Опростяване на трансграничната работа и пътуване

През 2019 г. ЕС въведе по-строги мерки за сигурност за **личните карти и документите за пребиваване**, издадени на граждани на ЕС<sup>85</sup>. С новите карти ще бъде улеснено ежедневието на мобилните граждани на ЕС и членовете на техните семейства, пограничните работници, студентите, туристите и другите пътуващи. С новите правила, които ще влязат в сила на 2 август 2021 г., ще бъде подобрена сигурността на личните карти и картите за пребиваване в целия ЕС, като бъдат въведени минимални стандарти както за съдържащата се в тях информация, така и за защитните елементи, общи за всички държави членки, които издават такива документи<sup>86</sup>. Комисията ще проучи начини за насърчаване на използването на цифрови инструменти и иновации, при които се използват възможностите на картите за идентификация, издадени съгласно новите правила за услугите за електронно управление и електронни бизнес услуги.

<sup>85</sup> Регламент (ЕС) 2019/1157 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение, ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 67.

<sup>86</sup> Новите правила включват строги гаранции за защита на данните, за да се гарантира, че събираната информация няма да попадне в неподходящи ръце. По-специално националните органи ще трябва да гарантират сигурността на безконтактния чип и данните, съхранявани в него, така че той да не може да стане обект на хакерска атака или до него да има достъп без разрешение.

**Опростяването на административните процедури и формалности** е от решаващо значение за гражданите, които се преместват от една държава членка в друга. Това е особено важно за обществено достъпни документи като свидетелства за раждане, доказателства за гражданство или извлечения от регистъра за съдимост, които са установени в чужбина и трябва да бъдат преведени и легализирани, за да бъдат приети от публичен орган. Регламентът за публичните документи<sup>87</sup> влезе изцяло в сила на 16 февруари 2019 г. и улеснява гражданите да упражняват правото си на свободно движение в рамките на ЕС. Комисията следи отблизо правилното прилагане на тези нови правила и активно подкрепя държавите членки за преодоляването на проблемите, съобщавани от гражданите и органите.

Гражданите на ЕС имат право да се придвижват свободно във всички държави — членки на ЕС, по причини, свързани с работа, без да бъдат подлагани на дискриминация по отношение на условията на работа, както и на възнаграждението. **Пограничните работници** са хора, които работят в една държава — членка на ЕС, но живеят в друга. През 2019 г. този термин се прилага за 2 милиона<sup>88</sup> от 220 милиона заети лица на възраст между 20 и 64 години в ЕС, което се равнява на близо 1 % от общата работна сила в ЕС. Що се отнася до областта на данъчното облагане, на равнище ЕС няма правила относно определението за „погранични работници“, разделението на данъчните права между държавите членки или данъчните правила, които да се прилагат. Съседни държави членки с много граждани, които пресичат границите, за да работят, често включват специални правила за погранични работници в своите двустранни конвенции за двойно данъчно облагане. Такива правила често се прилагат за граждани, които живеят и работят в тясна зона по границата. Тъй като в тези правила се отразява специфичната ситуация между две държави членки и са резултат от преговори между държавите, те са различни в различните конвенции за двойно данъчно облагане. В зависимост от данъчните режими доходите, получавани от пограничен работник, могат да се облагат с данъци в едната или в двете заинтересовани държави членки<sup>89</sup>. Комисията възнамерява да издаде препоръки за подобряване на положението на данъкоплатците с трансгранични дейности, включително

---

<sup>87</sup> Регламент (ЕС) 2016/1191 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за насърчаване на свободното движение на гражданите чрез опростяване на изискванията за представяне на някои официални документи в Европейския съюз и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012, ОВ L 200, 26.7.2016 г., стр. 1—136. С регламента се облекчават повечето проблеми, с които се сблъскват европейските граждани при подаване на определени обществено достъпни документи, издадени в друга държава членка. По-специално публичните органи не могат повече да изискват апостил върху публичен документ или заверено копие от него. Освен това за някои публични документи вече не е необходим превод, ако са представени с многоезичен стандартен формуляр, който е достъпен за органите на държавите членки на портала за електронно правосъдие.

<sup>88</sup> През 2019 г. най-голям брой трансгранични работници в държавите членки бяха онези, които живеят в Полша и работят в Германия (122 000 души), Франция и Люксембург (93 000), Унгария и Австрия (56 000), Германия и Люксембург (54 000) и Франция и Белгия (50 000). Повечето трансгранични работници са работили в областта на строителството, производството или на работни места, свързани със здравеопазването. Вж. повече на адрес: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>

<sup>89</sup> Съгласно установената съдебна практика държавите членки имат свободата по силата на двустранните споразумения за предотвратяване на двойното данъчно облагане да определят свързващите фактори за разпределяне на данъчните правомощия помежду си. Те обаче трябва да упражняват тези правомощия в областта на данъчното облагане в съответствие със законодателството на ЕС. Това означава също така, че няма правила, които да гарантират на пограничните работници правото на най-благоприятния от данъчните режими на участващите държави членки.

пограничните работници. В своя план за действие в областта на данъчното облагане от юли 2020 г.<sup>90</sup> Комисията обяви, че през 2021 г. ще започне инициатива, свързана с правата на данъкоплатците в ЕС и с опростяване на данъчните задължения за гражданите на ЕС.

Пътуването между държавите членки понякога може да включва използване на няколко вида транспорт („мултимодалност“). **Програмните продукти за планиране на мултимодални пътувания**<sup>91</sup> предоставят на европейските пътници изчерпателна информация „от врата до врата“, за да могат да вземат добре информирани решения за пътуването съобразно техните нужди. Чрез тези продукти безпроблемно се интегрира информация за различните видове транспорт, по-специално за железопътен и местен обществен транспорт, което води до повишаване на ефективността на транспортната система. Това ще бъде от голяма полза за гражданите, тъй като невинаги е лесно да се получи точна информация за трансграничния транспорт и съответните връзки. Това също така следва да даде възможност на хората да избират видовете транспорт, които са най-малко вредни за околната среда. Комисията ще увеличи подкрепата си за услуги, които помагат на хората в ЕС да търсят и резервират мултимодални транспортни връзки.

Действие 9 — Комисията ще работи с държавите членки за насърчаване на включването на решения за трансгранично електронно управление и електронен бизнес в новоиздадените лични карти.

Действие 10 — През 2021 г. Комисията ще стартира инициатива за правата на данъкоплатците в ЕС и за опростяване на данъчните задължения за гражданите на ЕС.

Действие 11 — Комисията ще стартира инициатива за по-нататъшно подпомагане на развитието на програмните продукти за планиране на мултимодални пътувания, както и цифрови услуги, улесняващи резервирането и плащането на различните предложения за мобилност.

## 4. Защита и насърчаване на гражданството на ЕС

### 4.1. Защита на гражданството на ЕС

**Гражданството на ЕС** и предоставените от него **права са залегнали в Договорите**. Единственото условие дадено лице да бъде гражданин на ЕС е да притежава

<sup>90</sup> COM(2020) 312.

<sup>91</sup> Програмният продукт за планиране на мултимодални пътувания (ППМП) представлява ИТ система, която може да предложи набор от една или повече транспортни услуги, отговарящи най-малко на въпроса: „Как мога да отида от точка А до точка Б на определена дата и час на заминаване/пристигане и при какви условия?“. Най-честата точка за достъп до такъв продукт за планиране на пътувания е чрез специална уеб услуга. (Проучване на Европейската комисия „Към европейски програмен продукт за планиране на мултимодални пътувания“ (“Towards a European Multi-Modal Journey Planner”), 2011 г.).

гражданство на държава членка. Когато дават гражданство, държавите членки трябва да гарантират, че го правят, без да подкопават същността, стойността и целостта на гражданството на ЕС. Тази цялост се подкопава, когато държавите членки предоставят гражданство, а оттам и гражданство на ЕС, в замяна на предварително определени равнища на инвестиции, без да се изисква реална връзка между инвеститора и държавата. Ценностите и принципите на ЕС, като солидарността между гражданите на държавите членки, се отслабват, ако принадлежността към европейския проект, упражняването на произтичащите от него права и участието в неговия демократичен живот зависят единствено от икономическа операция. Тези основни принципи са допълнително застрашени от **режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции**, с които се улесняват изпирането на пари, данъчните измами и корупцията, както е подчертано в докладите на Комисията от януари 2019 г.<sup>92</sup> и юли 2019 г.<sup>93</sup>. На 20 октомври 2020 г. Комисията стартира процедури за нарушение срещу две държави членки поради техните режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, наричани също режими за „златен паспорт“<sup>94</sup>. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията по отношение на режимите за право на пребиваване срещу инвестиции или „златни визи“, които крият сходни рискове.

Действие 12 — Комисията ще продължи да наблюдава рисковете, породени от режимите за предоставяне на гражданство на ЕС срещу инвестиции, включително в контекста на текущите процедури за нарушение, и при необходимост ще се намесва.

#### 4.2. Популяризиране на гражданството на ЕС и на ценностите на ЕС

Гражданството на ЕС се подкрепя от общи **ценности**, както са определени в член 2 от Договора<sup>95</sup>, обхващащи зачитането на демокрацията, върховенството на закона, равенството и основните права. Проучването на Евробарометър, проведено през 2019 г., показва, че европейските граждани избират почти същите ценности като най-добре представляващи ЕС, т.е. демокрация, човешки права и върховенство на закона, като по-важен от тях е единствено мирът<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> COM(2019) 12 final.

<sup>93</sup> COM(2019) 370 final и SWD(2019) 650 final.

<sup>94</sup> За повече информация вж.: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_1925)

<sup>95</sup> Член 2 гласи: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“

<sup>96</sup> В стандартно проучване на Евробарометър № 92 от есента на 2019 г. респондентите бяха помолени да изберат ценности, които според тях представляват най-добре ЕС. „Мирът“ беше открит като ценност, която най-добре представлява ЕС (42 %), следван от „демокрация“ (34 %) на второ място и „права на

COVID-19 породи предизвикателства за някои ценности на ЕС, тъй като доведе до **временни ограничения на основните права и демократичните ценности**. Скоро възникнаха въпроси за това как следва да се проведат избори при тези обстоятелства, как справедливо могат да се провеждат предизборни кампании, как могат да бъдат чути становищата на гражданите и какви ограничения, ако има такива, могат да бъдат въведени. Разглеждането на тези въпроси е особено важно, като е известно, че по време на криза защитата на демократичните ценности е от първостепенно значение и че обстоятелствата, довели до такива мерки, могат да се повторят. Комисията ще продължи да улеснява държавите членки при обмена на най-добри практики по тези въпроси, включително регулаторните мерки, в Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите. Дори и без пандемията, през последните години поляризацията в Европа, както и на други места се засили, а европейските ценности бяха оспорвани както извън ЕС, така и в него.

За да спомогне за популяризирането на истинска **култура на върховенство на закона** сред широката общественост, в съобщението си от юли 2019 г. относно „Укрепване на върховенството на закона в Съюза — План за действие“ Комисията обяви редица действия<sup>97</sup>. Например специална публична информационна кампания относно върховенството на закона. На 30 септември 2020 г. Комисията също така публикува първия си годишен доклад относно върховенството на закона<sup>98</sup>, който е в центъра на новия европейски механизъм за върховенството на закона<sup>99</sup>. Това ще стимулира постоянна дискусия относно върховенството на закона, година след година, и ще спомогне за създаването на култура на върховенство на закона в ЕС.

Много европейци считат **програмата „Еразъм+“** за едно от основните постижения<sup>100</sup> на ЕС<sup>101</sup>. Отиването в чужбина с цел учение, обучение и работа или с цел участие в младежки и спортни дейности допринася за укрепването на европейската идентичност в цялото ѝ многообразие и насърчава активно гражданство сред хората от всички възрасти. С програма „Еразъм+“ се насърчава младежкото участие в демократичния

---

човека“ (32 %) на трето място. „Върховенството на закона“ е на четвърто място, посочена от повече от един от петима респонденти (22 %).

<sup>97</sup> COM(2019) 343 final. По-специално Комисията се ангажира да използва всички възможности за финансиране, за да помогне на гражданското общество и академичните среди да укрепят културата на върховенството на закона, например бъдещата програма „Граждани, равенство, права и ценности“.

<sup>98</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_bg](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_bg)

<sup>99</sup> Този механизъм има за цел да предизвика истински диалог относно върховенството на закона както на европейско, така и на национално равнище. Той е замислен като ежегоден процес за предотвратяване на възникването или задълбочаването на проблемите. Това ще създаде съвместна осведоменост относно положението, свързано с върховенството на закона в ЕС, и ще засили междуинституционалното сътрудничество по тази тема.

<sup>100</sup> В стандартно проучване на Евробарометър № 89 от 2018 г. респондентите класираха „програми за обмен на студенти като „ЕРАЗЪМ“ като третия най-положителен резултат от ЕС след „мира между държавите — членки на ЕС“ и „свободното движение на хора, стоки и услуги в рамките на ЕС“.

<sup>101</sup> През последните три десетилетия повече от 10 милиона души са участвали в „Еразъм+“ и нейните предшествващи програми. Чрез програмата са предоставени повече от 1,7 милиарда евро за реализиране на възможности за обучение в чужбина, както и за транснационални партньорства за разработване на иновативни политически подходи и практики на местно равнище, в които се дава приоритет на социалното приобщаване, насърчаването на общите ценности и межкултурното разбирателство.



живот на Европа, повишава се осведомеността относно общите европейски ценности, включително основните права, и се обединяват младите хора и лицата, отговорни за вземането на решения на местно и национално равнище и на равнището на Съюза<sup>102</sup>. С дейностите по програма „Жан Моне“ в рамките на „Еразъм+“ се насърчава чувството за европейска идентичност и ангажираност чрез развитие на върхови постижения в изследванията на европейската интеграция. В бъдещата програма „Еразъм+“ ще бъдат разширени дейностите по програма „Жан Моне“ в областта на висшето образование в други области на образованието и обучението.

**Гражданското образование** е предназначено да насърчава активното гражданство и да помага на младите хора да открият своето място в днешното сложно общество. Възможните дейности включват доброволчество<sup>103</sup> с Европейския корпус за солидарност, участие във виртуални събития чрез виртуалния обмен по „Еразъм+“<sup>104</sup> или заминаване в чужбина и откриване на нови култури чрез Discover EU. Освен това с препоръката на Съвета относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването<sup>105</sup> държавите членки се приканват да положат повече усилия за насърчаване на общи ценности като зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона и зачитане за правата на човека. В препоръката също така се призовава за по-приобщаващи образователни системи, по-добра подкрепа за образователния персонал и **преподаването за Европа** и нейните държави членки, които да спомогнат за повишаване на чувството за принадлежност към съответното училище, местна общност, държава, а също и европейското семейство. Комисията ще продължи да работи по иновативни проекти, които насърчават образованието и опита на младите хора по отношение на гражданството, включително чрез бъдещата програма „Еразъм“ (2021—2027 г.).

Европейските ценности могат да се прилагат и при извършване на икономически дейности. **Социалната икономика** включва бизнес структури като кооперации, взаимоспомагателни дружества, сдружения с нестопанска цел, фондации и социални предприятия, независимо от правните им форми. Освен че генерират милиони работни

---

<sup>102</sup> Също така чрез дейностите за активно участие на младежта по програма „Еразъм+“ от 2021 г. нататък ще бъдат подкрепяни алтернативни, иновативни, интелигентни и цифрови форми на участието на младежта и гражданската ангажираност с помощта на широк спектър от проекти, насочени към младежта.

<sup>103</sup> Доброволството е една от най-видимите прояви на солидарност. Чрез участието си в Европейския корпус за солидарност младите хора помагат за справяне с идентифицираните нужди в рамките на местните общности и допринасят за преодоляване на важни обществени предизвикателства. Чрез доброволството младите хора имат възможност да придобият полезни умения, опит и компетентности за своето лично, образователно, социално, гражданско и професионално развитие и така да подобрят своята пригодност за заетост и активно гражданско участие. Според докладите на участниците 76 % от доброволците са съгласни, че след като са участвали в доброволческа дейност, възнамеряват да участват по-активно в социалния и политическия живот на своята общност. 87 % от доброволците възнамеряват да останат ангажирани и активни в областта на солидарността при завръщането си.“

<sup>104</sup> Това позволява на младите хора от Европа и Южното Средиземноморие да се включват в значими межкултурни събития онлайн.

<sup>105</sup> 2018/C 195/01.

места, такива предприятия и организации са и движещата сила за социални иновации. Хората, солидарността и демокрацията са поставени в основата на дейностите на този сектор. Дават се отговори на съвременните проблеми и се насърчава идеята за гражданството. Това личи особено ясно от многобройните асоциации и благотворителни организации, които са обхванати, както и от набирането на инерция от доброволческия феномен в много европейски държави. Социалната икономика насърчава „икономика, която работи за хората“. Със своя план за действие за социална икономика, който трябва да бъде приет през втората половина на 2021 г., Комисията ще приеме нови мерки за подобряване на благоприятната среда за социална икономика и социални иновации и по този начин ще насърчи социалното приобщаване и участие. Така Комисията ще продължи да развива своя проект за европейски региони за социална икономика (ESER) и ще организира, заедно с град Манхайм, срещата на върха за европейската социална икономика през май 2021 г.

В своите политически насоки Комисията подчерта важността на **борбата с неравенството** в ЕС. ЕС може да разгърне пълния си потенциал само ако използва целия талант и разнообразие, с които разполага. Фактът, че хората в ЕС продължават да се сблъскват с дискриминация, отслабва социалното сближаване на ЕС, лишава икономиката от пълния ѝ потенциал и е пряко предизвикателство пред основните права и ценностите на ЕС. В съответствие с ангажимента на председателя фон дер Лайен да изгради „Съюз на равенството“ Комисията прие **стратегия на ЕС за равенство между половете за периода 2020—2025 г.**<sup>106</sup>, план за действие на ЕС за борба с расизма<sup>107</sup> и стратегически рамки за ЛГБТИК<sup>108</sup> и ромите<sup>109</sup>. Работната програма на Комисията за 2021 г. включва допълнителни инициативи в тази област, като например: Предложение за предотвратяване и борба с основаното на пола насилие и домашното насилие, Инициатива за разширяване на списъка на ЕС на престъпленията, така че да бъдат обхванати всички форми на престъпления от омраза и изказвания, подбуждащи към омраза, Стратегия за правата на хората с увреждания и Съобщение относно стратегията на ЕС за борба с антисемитизма.

---

<sup>106</sup> COM(2020) 152 final

<sup>107</sup> Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-\\_2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_en.pdf). Едно от обявените действия включва организиране на семинар от страна на Комисията относно изборите за обмен и насърчаване на най-добри практики за приобщаваща демокрация с цел листите на кандидатите да отразяват многообразието на нашите общества. Този семинар е планиран за 2022 г., така че информацията да е налице за следващите избори за Европейски парламент през 2024 г.

<sup>108</sup> Съюз на равенство: Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК за 2020—2025 г.

<sup>109</sup> В стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите се определя цялостен подход от три стълба за периода от 2020 до 2030 г. Този подход допълва социалното и икономическо включване на маргинализираните роми, като се насърчава равенството и се стимулира участието. По този начин целта е да се даде възможност на всички роми да реализират пълния си потенциал и да се включат в политическия, социалния, икономическия и културния живот.

Действие 13 — Комисията ще предложи нови мерки за равенство и борба с дискриминацията, както е обявено в стратегическите документи.

Действие 14 — Комисията ще подкрепи чувството за европейска идентичност на младите европейци чрез програмата „ЕРАЗЪМ+“, програмата на Европейския корпус за солидарност и дейностите по програма „Жан Моне“.

Действие 15 — Комисията ще продължи да наблюдава въздействието на ограничителните мерки, по-специално на мерките, въведени по време на кризи, върху правата, произтичащи от гражданството на ЕС, свободните и честни избори и справедливия демократичен дебат, докато тези мерки бъдат отменени, и ще продължи да улеснява държавите членки при обмена на най-добри практики по тези въпроси в Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите.

## 5. Защита на гражданите на ЕС в Европа и в чужбина, включително по време на криза/извънредна ситуация

### 5.1 Солидарност в действие за гражданите в ЕС

Пандемията от **COVID-19** и последиците от нея подчертаха стойността на солидарността на държавите членки, както и на отделните членове на обществото. Пандемията засегна европейците по различни начини, в зависимост от техния социален статус, пол, сектор, в който работят, независимо дали се считат за работници от първостепенно значение или не, и най-сериозно — по отношение на въздействието върху здравето — в зависимост от тяхната възраст и обуславящи обстоятелства. В резултат на пандемията също така бяха подчертани и изострени съществуващите неравенства в нашето общество<sup>110</sup>. Европейският отговор е многостранен и включва ЕС и националните правителства, индустрията, гражданското общество и гражданите, които са активни в своите общности<sup>111</sup>.

За да защити живота и поминъка и да осигури трайно и проспериращо възстановяване, Комисията предложи **NextGenerationEU** — програма за възстановяване в размер от 750 милиарда евро, както и целева подкрепа в бюджета на ЕС за периода 2021—2027 г.

<sup>110</sup> Пандемията от COVID-19 например е оказала несъразмерно отрицателно въздействие върху маргинализираните и лишени от права ромски общности. Стратегическата рамка на ЕС за ромите включва конкретни насоки за държавите членки, за да се гарантира, че чрез бъдещите стратегии ще бъдат по-добре подготвени да се справят с подобни кризи. Уроците, извлечени от пандемията, имат ръководна роля при избора на основни цели в новата рамка (например в областта на жилищното настаняване и основните услуги), както и мерките, предложени в проекта на препоръка на Съвета (например подкрепа за цифрово включване и дистанционно обучение за ромски деца).

<sup>111</sup> За повече информация вж.: Коронавирус: Европейската солидарност в действие, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_bg](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_bg)

Комисията се ангажира да поддържа равенството в основата на възстановяването, за да се гарантира устойчива стабилност в дългосрочен план.

Европейската общественост очаква ЕС да реагира по-ефективно на здравните кризи в бъдеще. Като част от реакцията си на пандемията от COVID-19 и като признава, че новите ваксини срещу COVID-19 могат да допринесат за излизане от пандемията, Комисията разработи амбициозна **стратегия на ЕС за ваксини срещу COVID-19**<sup>112</sup>, приета през юни 2020 г., за да бъде осигурен достъп до такива ваксини по силата на предварителни споразумения за закупуване с водещи производители на ваксини срещу COVID-19. Комисията също така подкрепя държавите членки в подготовката за успешното прилагане и усвояване в достатъчна степен на ваксините срещу COVID-19, след като те бъдат налични<sup>113</sup>. Комисията създава и силен **Европейски здравен съюз**, който ще защити по-добре здравето на гражданите, ще подготви ЕС и неговите държави членки за по-успешно предотвратяване и справяне с бъдещи пандемии и ще подобри устойчивостта на европейските здравни системи. За тази цел на 11 ноември 2020 г. Комисията прие предложение за регламент относно сериозните трансгранични заплахи за здравето<sup>114</sup> с цел осигуряване на допълнителна защита на здравето на европейците и колективен отговор на трансграничните кризи във връзка със здравето, заедно с предложения за удължаване на мандатите на Европейската агенция по лекарствата<sup>115</sup> и Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията<sup>116</sup>.

Комисията също така предложи нова здравна програма на ЕС — **EU4Health** — с която ще бъдат подкрепени действията за защита на гражданите в Съюза срещу сериозни трансгранични заплахи за здравето, за подобряване на наличността в Съюза на лекарства, медицински изделия и други свързани с кризата продукти, за подобряване на тяхната достъпност, за подкрепа на иновациите и укрепване на здравните системи и работната сила в здравеопазването, включително чрез цифровата трансформация.

От започването на работата на Комисията „Фон дер Лайен“ политическият приоритет е цялостното прилагане на **Европейския стълб за социални права**. Осигуряването на достоен живот за всички работници в ЕС е от основно значение за възстановяването, както и за изграждането на справедливи и устойчиви икономики, а минималната заплата играе важна роля в това. Минималните заплати са от значение както в държави,

---

<sup>112</sup> COM/2020/245 final.

<sup>113</sup> Освен това в предстоящата фармацевтична стратегия за Европа се разглеждат важни въпроси, които тревожат пациентите и здравните системи в продължение на десетилетия, например достъпът и достъпността на лекарствата, устойчивостта на здравните системи, както и недостигът на лекарства. В нея се предвижда оценка на настоящата система, за да се даде възможност за осъществяването на цифровизация и иновации, по-специално за задоволяване на неудовлетворените потребности, както и действия за насърчаване на глобалната конкурентоспособност на промишлеността на ЕС. Това ще допринесе за устойчива на кризи система, която осигурява достъп до безопасни, висококачествени и ефикасни лекарства при всякакви обстоятелства.

<sup>114</sup> COM (2020) 727 final.

<sup>115</sup> COM (2020) 725 final.

<sup>116</sup> COM (2020) 726 final.

които разчитат единствено на колективно договорени минимални работни заплати, така и в държавите със законоустановена минимална работна заплата. Предложението на Комисията<sup>117</sup> беше прието на 28 октомври 2020 г. Европейският стълб на социалните права ще бъде компасът за възстановяването на Европа и най-добрият инструмент, чрез който да се гарантира, че никой няма да бъде изоставен. Комисията обяви<sup>118</sup>, че ще представи амбициозен план за действие, за да осигури пълното прилагане на стълба. Планът за действие ще допринесе за социално-икономическото възстановяване и устойчивост в средносрочен и дългосрочен план, за да се повиши социалната справедливост на цифровия и екологичния преход.

Кризата се отрази отрицателно на живота на младите хора и това въздействие може да бъде отчасти облекчено чрез **гаранцията за младежта**<sup>119</sup>. Стартирала в пика на предишната криза в младежката заетост през 2013 г., гаранцията за младежта оказва значителен трансформиращ ефект в много държави членки. От стартирането ѝ повече от 24 милиона млади хора са получили предложения за работа или продължаващо образование, стаж или чиракуване като стъпка към бъдеща кариера. В своя пакет за подкрепа на младежката заетост<sup>120</sup> за 2020 г. Комисията предложи допълнителни мерки за подпомагане на младите хора на пазара на труда, включително чрез засилване на гаранцията за младежта и разширяване на нейния обхват, за да бъдат обхванати младите хора в неравностойно положение в целия ЕС<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> COM(2020) 682 final.

<sup>118</sup> Съобщение на Комисията от 14 януари 2020 г. до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: *Силна социална Европа за справедливи промени*, COM(2020) 14 final. Тази инициатива беше потвърдена в работната програма на Комисията за 2021 г.

<sup>119</sup> Схемата за гаранция за младежта представлява ангажимент от страна на всички държави членки да гарантират, че на всички млади хора на възраст под 25 години е предложена качествена работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в рамките на 4 месеца, след като останат без работа или напуснат системата на формалното образование.

<sup>120</sup> Пакетът е съгласуван с Европейската програма за умения, и по-специално с предложението на Комисията за препоръка на Съвета относно професионалното образование и обучение (ПОО), което ще помогне на хората да получат балансиран набор от знания, умения и компетенции, които осигуряват силни основи за устойчивост, учене през целия живот, заетост през целия живот, социално приобщаване, активно гражданство и личностно развитие.

<sup>121</sup> COM/2020/276 final.

Действие 16 — Комисията ще прилага стратегията на ЕС за ваксини срещу COVID-19 заедно с държавите членки, като предоставя на всички граждани бърз, равнопоставен достъп на ниска цена до тези ваксини. Комисията ще продължи работата си по изграждането на силен Европейски здравен съюз, в който държавите членки да се подготвят и да реагират заедно на здравни кризи, медицинските консумативи са налични, достъпни и иновативни, а държавите работят заедно за подобряване на профилактиката, лечението и последващите грижи за заболявания като рак.

Действие 17 — Комисията ще увеличи подкрепата си за младите граждани на ЕС, включително за онези от групите в неравностойно положение, за да им помогне да получат достъп до образование, обучение и в крайна сметка до пазара на труда чрез засилената схема за гаранция за младежта.

## 5.2. Солидарност в действие за гражданите на ЕС, които са извън ЕС

Преди глобалната пандемия все повече европейци пътуваха извън ЕС, включително до отдалечени дестинации<sup>122</sup>. Смята се, че близо 7 милиона граждани на ЕС<sup>123</sup> пътуват или живеят на места, където са непредставени<sup>124</sup>. Не всички държави — членки на ЕС, обаче имат посолство или консулство във всяка държава по света. Правото на равен достъп до **консулска закрила** е едно от специфичните права, които се предоставят на гражданите на ЕС<sup>125</sup> по силата на Договорите, и е осезаем пример за европейска солидарност. Държавите членки трябва да подпомагат непредставените граждани на ЕС в трета държава при същите условия, при каквито оказват съдействие на своите собствени граждани. Според Експресно проучване на Евробарометър № 485 около три четвърти от анкетиранияте (76 %) са наясно с това право.

Докато консулската защита ежедневно се предоставя най-вече на отделни граждани на ЕС в беда по целия свят, има по-мощни събития, при които се изискват **координация и общи действия от страна на ЕС—27**. През последните години възникнаха редица събития, изискващи общи действия, включително природни бедствия, терористични атаки, граждански вълнения и подготовка за глобални спортни събития, но никога до степен и сложност, както по време на избухването на COVID-19.

<sup>122</sup> Много граждани на ЕС, включително граждани с двойно гражданство, също живеят постоянно в трети държави.

<sup>123</sup> SWD (2018) 273 final.

<sup>124</sup> Терминът „непредставен“ се отнася до гражданите, чиято държава членка няма посолство или консулство в трета държава, или не е в състояние да окаже ефективна помощ.

<sup>125</sup> Това право е залегнало в член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и в член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Между февруари и май 2020 г. в **безпрецедентно усилие за репатриране** държавите членки, подкрепени от Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност, успяха да върнат у дома над половин милион европейски граждани, засегнати от ограниченията за пътуване поради COVID-19 по целия свят<sup>126</sup>. Комисията съфинансира до 75 % съвместни полети за репатриране от бюджета на ЕС чрез механизма на Съюза за гражданска защита. Тези усилия показаха солидарността на ЕС в действие през труден период, както и ползите от консулската защита като част от правата, произтичащи от гражданството на ЕС<sup>127</sup>.

Когато организираха репатрирането на граждани на ЕС, останали в чужбина поради избухването на COVID-19, държавите членки с основание **не третираха непредставените и представените граждани на ЕС по различен начин**. Там, където съществуваха възможности за репатриране, всички европейски граждани получиха подкрепа<sup>128</sup>.

Кризата с COVID-19 показва **необходимостта от допълнително укрепване на солидарността на ЕС с цел по-добра защита на гражданите на ЕС в чужбина**, по-специално по време на кризи. Все още съществуват големи различия между държавите членки по отношение на капацитета им да предоставят помощ в трети държави, включително по отношение на размера на техните консулски мрежи, броя на местния персонал и материалните активи, с които разполагат за репатриране. Това може да засегне не само непредставените, но и представените граждани на ЕС, когато тяхната държава членка не е в състояние да предостави своевременна помощ по време на криза<sup>129</sup>.

Уроците, извлечени от кризата, хвърлят светлина върху важната роля на делегациите на ЕС, които действат координирано с държавите — членки на ЕС, за репатрирането на граждани, като помагача за изготвянето на списъците на хора за търговските полети и за полетите, организирани от правителствата на ЕС. Настоящото законодателство на ЕС ограничава ролята на делегациите на ЕС до координация и предоставяне на информация, но повечето граждани<sup>130</sup> на ЕС биха приветствали по-активната им роля в

---

<sup>126</sup> За тази цел Европейската служба за външна дейност създаде специална консулска работна група, която работи в тясно сътрудничество с държавите членки и Координационния център за реагиране при извънредни ситуации към Комисията (ERCC) за координиране на репатрирането.

<sup>127</sup> Гражданите бяха добре запознати с това действие, като над 60 % от респондентите в обществена консултация, открита за настоящия доклад, заявиха, че са наясно с репатриращите полети, които държавите членки и Европейската комисия организираха за гражданите на ЕС, намиращи се в трети държави по време на избухването на COVID-19.

<sup>128</sup> Това мащабно и уникално в историческо отношение консулско сътрудничество между държавите — членки на ЕС, и институциите на ЕС беше от полза и за граждани на държави партньори като Норвегия, Сърбия, Швейцария, Турция и Обединеното кралство, чиито граждани също бяха репатрирани с полети от ЕС.

<sup>129</sup> Трябва да се вземе предвид и напускането на ЕС от Обединеното кралство, тъй като тази държава разполага с широка консулска мрежа и капацитет да помага в кризисни ситуации.

<sup>130</sup> В проучване на Евробарометър от 2020 г. повече от 9 от 10 респонденти (92 %) са посочили, че ако се намират в държава извън ЕС, в която няма консулство или посолство на собствената им държава, и се нуждаят от помощ, биха искали в замяна да потърсят подкрепа от делегация на ЕС.

предоставянето на подкрепа на нуждаещите се граждани<sup>131</sup> на ЕС. Като част от своя ключов приоритет „По-силна Европа на световната сцена“ Комисията ще **преразгледа Директивата относно консулската закрила**, за да улесни упражняването на правото на консулска закрила, произтичащо от гражданството на Съюза, и да засили солидарността на ЕС, като осигури по-добра защита на гражданите на ЕС в чужбина, по-специално по време на кризи. Това ще укрепи сътрудничеството между държавите членки и ще засили поддържащата роля на ЕС, като в случай на необходимост неговата единствена по рода си мрежа от делегации за предоставяне на консулска помощ на граждани на ЕС се използва по най-добрия начин, например като им бъде позволено да организират полети за репатриране и да издават документи за пътуване в спешни случаи. Делегациите на ЕС следва да допълват консулските мрежи на държавите членки, по-специално в трети държави, в които няма представени държави членки или те са съвсем малко. Тъй като не всички тези предизвикателства могат да бъдат решени въз основа на член 23 от ДФЕС (консулска закрила), Комисията ще обмисли и дали да разшири правото на консулска закрила, произтичащо от гражданството на Съюза, въз основа на член 25, параграф 2 от ДФЕС.

Действие 18 — През 2021 г. Комисията ще преразгледа правилата на ЕС за консулска закрила, за да подобри готовността и способността на ЕС и държавите членки да защитават и подкрепят европейските граждани във времена на криза.

## 6. Заключение

Гражданството на ЕС е в основата на европейския проект. Гражданите очакват ЕС да защитава техните права и да бъде източник на добавена стойност за различни области от техния живот. Глобалната здравна криза още веднъж показва реалността на днешния ЕС, в който многобройните трансгранични връзки и страничните въздействия правят общите европейски подходи необходими за защита на живота и поминъка на европейците.

Още преди кризата с COVID-19 новите политически, социални и технологични предизвикателства доведоха до преосмисляне на старите подходи и въвеждането на нови действия за защита и подобряване на способността на гражданите на ЕС да упражняват своите три основни права: свобода на движение; участие в свободни и честни избори; както и консулска закрила извън ЕС. Както обаче е отразено в

<sup>131</sup> По същия начин според обществената консултация, открита за настоящия доклад, около 90 % от респондентите подкрепят идеята, че делегациите на ЕС следва да могат да подпомагат гражданите на ЕС в трети държави при необходимост.



настоящия доклад, понятието за гражданство на ЕС и действията на ЕС, насочени към гражданите, излизат извън тези рамки.

Комисията непрекъснато наблюдава и оценява ситуацията в държавите членки и действа в съответствие с договорите на ЕС и съдебната практика на Съда на ЕС. Тя ще предложи законодателни действия в редица области през следващите години, за да бъдат отстранени пропуските и да бъде подобрена правната сигурност за гражданите при упражняването на техните права. В други области пълноценното упражняване на правата на гражданите зависи не само от законодателството, но и от неговото прилагане, което би променило контекста и би дало възможност на гражданите пълноценно да се възползват от замисъла, залегнал в основата на тези права. За тези области в настоящия доклад се предлагат действия, чрез които Комисията ще работи за постигането на необходимите промени.

Комисията се ангажира с изпълнението на действията, посочени в настоящия доклад. За тази цел тя ще работи в партньорство с останалите — институциите на ЕС, държавите членки, местните и регионалните органи, гражданското общество и най-важното — със самите граждани.

Приложение относно проследяването на действията, обявени в Доклада за гражданството на ЕС за 2017 г.

Приоритет 2017—2019 г.	Действия
<b>Популяризиране на правата, произтичащи от гражданството на ЕС, и на общите ценности на ЕС</b>	
<p><b>1.</b> Провеждане през 2017 г. и 2018 г. на <b>кампания в целия ЕС за информиране и повишаване на осведомеността за правата</b>, произтичащи от гражданството на ЕС, включително относно правото на консулска закрила и изборителните права, преди изборите за Европейски парламент през 2019 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• За да подкрепи участието в изборите и да даде възможност на гражданите да вземат информирани решения преди <b>изборите за Европейски парламент през май 2019 г.</b>, Комисията, в тясно сътрудничество с Европейския парламент, проведе <b>информационни и комуникационни кампании</b>, включително за това какво прави ЕС, как да се гласува и как да се участва. Тези кампании бяха проактивни и многоезични, имаха силно местно измерение и предоставиха информация относно крайните срокове за регистрация, мястото на регистрация и всички необходими практически стъпки.</li> <li>• През <b>лялото на 2018 г.</b> Комисията (Генерална дирекция „Правосъдие“) проведе успешна кампания в социалните медии, за да <b>информира гражданите на ЕС, които пътуват, за правото им на консулска закрила в чужбина</b>. С кампанията бе отбелязано влизането в сила на Директивата на ЕС относно консулската закрила.</li> </ul>
<p><b>2.</b> Да се предприемат действия за укрепване на <b>Европейската доброволческа служба</b> и за популяризиране на ползите от доброволчеството в сферата на образованието, както и за насърчаване на интегрирането му в тази сфера. До 2020 г. ще покани първите 100 000 млади европейци да станат доброволци в <b>Европейския корпус за солидарност</b>, което ще им даде възможност да развият нови умения и да натрупат полезен опит, да дадат сериозен принос за обществото в ЕС и да придобият безценен опит и важни умения в началото на своята кариера.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Регламент (ЕС) 2018/1475</b> за установяване на правната рамка на <b>Европейския корпус за солидарност</b> влязъл в сила през октомври 2018 г. С регламента се установява правна рамка за участието като доброволци или работата на младите хора в полезни проекти в цяла Европа в рамките на Европейския корпус за солидарност.</li> </ul>
<p><b>3.</b> Да се съхранят същността на гражданството на ЕС и присъщите за него ценности; да се изготви доклад за <b>националните режими за предоставяне на гражданство на ЕС на инвеститори</b>, в който ще бъдат описани действията на Комисията в тази сфера и действащите национални правни уредби и практики и ще бъдат предоставени известни насоки за държавите членки.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• През <b>януари 2019 г.</b> Комисията <b>прие своя доклад</b> относно предоставянето на гражданство срещу инвестиции и режимите на пребиваване в ЕС (COM(2019) 12 final). Това е първото, цялостно фактическо проучване на всички режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции („златен паспорт“) и режими на пребиваване („златна виза“) в ЕС. В доклада се очертават съществуващите практики и се посочват рисковете за ЕС, свързани с тези режими, и по-специално по отношение на сигурността, изпирането на пари, данъчните измами и корупцията. Комисията продължава да наблюдава по-широко застъпените въпроси за спазването на законодателството на ЕС, които произтичат от тези режими.</li> <li>• През <b>май 2018 г.</b> Съветът <b>прие Препоръка относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването</b>. Препоръката има за цел да се насърчи чувството на принадлежност — предаване на общите</li> </ul>

	<p>ценности, практикуване на приобщаващо образование и преподаване за ЕС и неговите държави членки, за да спомогне за укрепването на чувството на принадлежност към дадено училище, местна общност и държава, а също и към семейството на ЕС. Също през <b>май 2018 г.</b>, като част от първия пакет за реализиране на Европейското пространство за образование, Съветът прие <b>Препоръка относно ключовите компетентности за учене през целия живот</b>, която включва компетентност, свързана с гражданството.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• През ноември 2019 г. Комисията (Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“) стартира наградата „Ян Амос Коменски“, с която се награждават средните училища, в които се използват креативни методи в преподаването на техните ученици за Европейския съюз.</li> <li>• През 2017, 2018 и 2019 г. Комисията (Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“) организира наградата „Алтиеро Спинели“ за <b>информационни дейности</b>, с която награди изключителни творби, подобряващи знанията и осведомеността на гражданите за ЕС.</li> </ul>
<b>Насърчаване и засилване на участието на гражданите в демократичния живот на ЕС</b>	
<p><b>1. По-често провеждане на диалози с гражданите</b> и насърчаване на публичните дискусии с цел обществото да започне да разбира по-добре влиянието на ЕС върху ежедневието на гражданите и за да бъде поощрен обменът на мнения с гражданите.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• От 2014 г. до изборите за Европейски парламент през май 2019 г. бяха организирани около 1800 граждански диалози на повече от 635 различни места, обединяващи около 200 000 граждани от всички националности, възрасти, раси, религии и политически убеждения. Всеки отделен член на Комисията участва активно в тези диалози, които помогнаха на гражданите да разберат как политиките на ЕС функционират в тяхна полза, в опит да бъде увеличено прякото им взаимодействие с вземащи решения ръководни кадри в Комисията, както и с демокрацията в ЕС като цяло.</li> </ul>
<p><b>2. Докладване относно прилагането на законодателството на ЕС за местните избори</b>, за да се гарантира, че гражданите на ЕС могат да упражняват ефективно избирателните си права на местно равнище.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В изпълнение на ангажиментите си в доклада за гражданството на ЕС за 2017 г., през <b>февруари 2018 г. Комисията публикува доклад</b> (COM/2018/044 final) относно правото на гражданите на ЕС да гласуват и да се явяват като кандидати на общински избори, когато живеят в друга държава — членка на ЕС. В доклада се прави равностметка как такива „мобилни“ граждани упражняват тези права от 2012 г. насам и се посочва пътят към подобряване на знанията за тяхното демократично участие, към информирание и повишаване на осведомеността за това право сред гражданите, улесняване на процеса на гласуване и ангажиране със заинтересованите страни, за постигането на тази цел. В този се доклад представят практики от държавите членки за насърчаване на демократичната ангажираност на гражданите.</li> </ul>
<p><b>3. Популяризиране на най-добрите практики, които помагат на гражданите да гласуват и да се кандидатират на изборите за Европейски парламент</b>, включително практиките за запазване на правото на глас при преместване в друга държава членка, както и свързаните с трансграничния достъп до политически</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• През февруари 2018 г. Комисията издаде <b>Препоръка за засилване на европейския характер и ефикасността на провеждането на изборите за Европейски парламент през 2019 г.</b> (C (2018)900 final). Тя призова компетентните национални органи да насърчават упражняването на избирателните права от недостатъчно представените групи, включително от хората с увреждания, и като цяло да подкрепят демократичното поведение и да помогнат за</li> </ul>

<p>новини, за да се спомогне за повишаване на избиращателната активност и да се способства за широко демократично участие в очакване на изборите за Европейски парламент през 2019 г.</p>	<p>постигане на висока избиращателна активност.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Същите органи бяха натоварени и да определят въз основа на опита на държавите членки най-добрите практики за идентифицирането, ограничаването и управлението на <b>рисковете за избиращия процес</b>, произтичащи от кибератаки и дезинформация. През април 2018 г. Комисията беше <b>домакин на събитие за улесняване на това</b>, което беше фокусирано върху планирания обмен на практики между държавите членки и включваше презентации за увеличаване на участието на граждани с увреждания като кандидати.</li> <li>• Като част от по-широките усилия за осигуряване на свободни и честни избори, <b>Комисията прие през септември 2018 г. пакета от мерки за изборите</b>, включващ съобщение и препоръка, в които държавите членки се насърчават да създадат <b>национални мрежи за изборите</b>, които обхващат националните органи с компетентност по изборните въпроси и органите, отговорни за наблюдението и прилагането на правила, свързани с важни за изборите онлайн дейности. Националните мрежи за изборно сътрудничество определиха точки за контакт за участие в <b>Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите</b>, която служи като платформа за предупреждение за заплахи, обмен на най-добри практики, обсъждане на общи решения за идентифицирани предизвикателства и насърчаване на общи проекти и учения между националните мрежи.</li> <li>• През ноември 2018 г. Комисията посвети <b>годишния си колоквиум за основните права на демокрацията в ЕС</b>. В колоквиума участваха представители на високо равнище от правителствата на държавите членки, международни организации, частния сектор, академичните среди и гражданското общество, за да обсъдят: i) въпроса за демократичното участие и политическото представителство на гражданите на ЕС в демократичния дебат; ii) ролята на гражданското общество за жизнена демокрация; и iii) значението на прозрачната и стабилна информация за провеждането на информиран и приобщаващ демократичен дебат и сигурни избори.</li> <li>• Комисията също така стимулира насърчаването на правата на гражданите на ЕС на местно равнище благодарение на финансирането от <b>програма „Права, равенство и гражданство“</b>, както и чрез събития, като например Европейската седмица на регионите и градовете.</li> </ul>
---	--

**Опростяване на ежедневието на гражданите на ЕС**

<p><b>1.</b> Представяне на предложение за създаване на <b>„единна цифрова платформа“</b> с цел на гражданите да се предостави лесен онлайн достъп до информация, помощ и услуги за решаване на проблеми, както и възможността да изпълняват онлайн административни процедури при трансгранични ситуации, чрез свързване на съответното съдържание</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Регламент (ЕС) 2018/1724</b> за създаване на <b>единна цифрова платформа</b> за предоставяне на достъп до информация, до процедури и до услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012, влязъл в сила на 11 декември 2018 г. Новата платформа е напълно интегрирана в модернизирания портал „Вашата Европа“ и осигурява достъп до онлайн информация и процедури, както и помощ и услуги за решаване на</li> </ul>
--	--

<p>и услуги на равнище ЕС и на национално равнище по безпрепятствен, лесен за ползване и насочен към потребителя начин. Освен това ще бъде извършена оценка на намаляването на бюрокрацията в националните администрации, постигнато чрез въвеждането на изискване гражданите да предоставят данните си само веднъж.</p>	<p>проблеми на физически лица и дружества.</p>
<p><b>2.</b> Допълнително улесняване и насърчаване на <b>мултимодалните пътувания в целия ЕС</b>, така че мобилността на гражданите на ЕС да стане по-ефикасна и лесна за прилагане посредством въвеждане на приложими за целия ЕС спецификации за информационните услуги за мултимодални пътувания и подобрения на оперативната и общата съвместимост на системите и услугите.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В Делегиран регламент (ЕС) 2017/1926 от 31 май 2017 г. за допълване на Директива 2010/40/ЕС се предоставя рамка за подобряване на предоставянето в целия ЕС на информационни услуги за мултимодални пътувания. С него се установяват необходимите изисквания, за да бъдат направени услугите за информация за мултимодалните пътувания в ЕС точни и достъпни отвъд границите. С него се установяват спецификациите, необходими за осигуряване на достъпността, обмена и актуализирането на стандартизирани данни за пътувания и за трафик, както и за разпределено планиране на пътувания, с оглед да се предоставят информационни услуги за мултимодални пътувания в ЕС.</li> <li>• <b>2018 г. беше обявена за „Година на мултимодалния транспорт“</b> — година, през която Комисията изтъкна значението на мултимодалността за транспортната система на ЕС, като проведе поредица от събития, целящи насърчаване на функционирането на транспортния сектор като напълно интегрирана „система“.</li> </ul>
<p><b>Повишаване на сигурността и утвърждаване на равенството</b></p>	
<p><b>1.</b> През първото тримесечие на 2017 г. завършва проучването на вариантите на политиката на ЕС за повишаване на сигурността на <b>картите за самоличност и документите за пребиваване</b> на гражданите на ЕС, които пребивават в друга държава членка, и на членовете на техните семейства, които са от държави извън. Комисията ще прецени какви да бъдат следващите стъпки и какви са възможните варианти, както и въздействието от тях с цел внасянето на евентуална законодателна инициатива до края на 2017 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Регламент (ЕС) 2019/1157</b> от 20 юни 2019 г. относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение, който влезе в сила на 1 август 2019 г. и ще се <b>прилага от 2 август 2021 г.</b> Целта му е да се помогне на мобилните граждани на ЕС и членовете на техните семейства да упражнят правото си на свободно движение в ЕС чрез повишаване на надеждността и приемането на техните документи при трансгранични ситуации. В същото време регламентът има за цел да бъде укрепена европейската сигурност, като бъдат отстранени пропуските в сигурността, произтичащи от ненадеждни документи.</li> <li>• Защитните елементи на личните карти ще се уеднаквят с тези на паспортите, като в бъдеще и двата вида документи за пътуване ще имат безконтактен чип с висока степен на сигурност, със снимка и пръстови отпечатаци на притежателя. Държавите членки ще започнат да издават новите лични карти през 2021 г. Всички нови лични карти ще трябва да отговарят на новите стандарти за сигурност.</li> </ul>
<p><b>2.</b> През 2017 г. ще бъде преценено как да се модернизират правилата за <b>временните документи за пътуване за непредставените граждани на ЕС</b>, включително защитните елементи на</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Директива (ЕС) 2019/997 на Съвета</b> от 18 юни 2019 г. за временния документ за пътуване на ЕС и за отмяна на Решение 96/409/ОВППС, влязла в сила на 10 юли 2019 г. Целта ѝ е да се гарантира по-висока степен на надеждност на документа и да се рационализират приложимите</li> </ul>

<p>единния за ЕС образец, за да се гарантира възможността гражданите да упражняват ефективно правото си на консулска закрила.</p>	<p>процедури.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>С директивата се актуализират правилата, форматът и характеристиките за сигурност на временния документ за пътуване на ЕС (ВДП). С нея се опростяват <b>формалностите за непредставените граждани на ЕС, които се намират в държави извън ЕС</b> чийто паспорт или документ за пътуване е загубен, откраднат или унищожен, за да се гарантира, че им е осигурен временен документ за пътуване от друга държава членка, за да могат да пътуват до дома си. Така на непредставените граждани на ЕС се предоставя възможност чрез директивата да <b>упражняват правото си на консулска закрила по лесен и ефективен начин</b>. Друга цел на директивата е да се осигури съгласуваност между специфичните условия и процедури за издаване на ВДП на ЕС и общите правила за мерки за координация и сътрудничество, за да бъде улеснено предоставянето на консулска закрила на непредставени граждани на ЕС в държави извън ЕС.</li> </ul>
<p><b>3. Провеждане през 2017 г. на кампания за борба с насилието срещу жени</b> и активно да се подкрепи присъединяването на ЕС към Конвенцията от Истанбул редом с държавите членки. Представяне на предложения за справяне с предизвикателствата, свързани с <b>равновесието между професионалния и личния живот</b> при работещите семейства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Тогавашият комисар Вера Йоурова стартира през 2017 г. „Година на действия, фокусирани върху борбата с насилието срещу жени“, за да се повиши осведомеността, да се улесни националното и трансграничното сътрудничество, да се предостави информация и да се образова относно насилието над жени. Предоставени бяха например 15 милиона евро на 12 национални органа и за 32 разработени на местно равнище проекта за борба с насилието над жени в целия ЕС. С кампанията <b>Non.No.Nein. Communication</b> на Европейската комисия— под хаштага #SayNoStopVAW — бе постигнат напредък по целенасочените действия, а до края на 2018 г. бяха разработени нови инструменти за комуникация.</li> <li><b>Директива (ЕС) 2019/1158</b> от 20 юни 2019 г. относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета, влязла в сила на 1 август 2019 г. Целта ѝ е да се увеличи участието на жените на пазара на труда, както и използването на семейни отпуски и гъвкави условия на работа. С новия законодателен акт се дава също така възможност на работниците да получат отпуск, за да се грижат за роднини, които се нуждаят от подкрепа. По силата на тези законодателни разпоредби родителите и лицата, полагащи грижи, ще могат по-добре да съчетаят професионалния и личния си живот, а дружествата ще се възползват от наличието на по-мотивирани работници.</li> </ul>
<p><b>4. Предприемане на действия за по-голямо приемане от страна на обществото на ЛГБТИ в целия ЕС</b> чрез прилагане на списъка с действия за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ лицата и активна подкрепа за приключване на преговорите по предложението за хоризонтална <b>Директива за борба с дискриминацията</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Комисията подкрепя всяко председателство на Съвета от 2008 г. насам за приемането на <b>предложението за директива относно равното третиране</b>. Въпреки това предложението остава блокирано в Съвета, където се изисква единодушно одобрение.</li> <li>На 22 юни 2018 г. Комисията прие <b>Препоръка относно стандартите за органите по въпросите на равенството</b>, за да гарантира, че националните органи по въпросите на равенството са независими и действат по ефективен начин.</li> </ul>

	<p>В препоръката се определят минимални стандарти относно мандата на органите по въпросите на равенството; тяхната независимост; тяхната ефективност, което включва и достатъчно ресурси и подходящи правомощия; както и националната институционална архитектура по въпросите на равенството.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• През април 2019 г. Комисията публикува <b>съобщение (СОМ (2019) 186)</b>, в което подчерта пропуските в защитата и предложи начини за улесняване на вземането на решения в областта на недискриминацията чрез <b>засилено използване на гласуването с квалифицирано мнозинство и обикновената законодателна процедура</b>.</li> <li>• През октомври 2019 г. Комисията публикува <b>специално проучване на Евробарометър № 493 — „Дискриминация в ЕС“</b>, което включва подробни данни от държавите членки за социалното приемане на ЛГБТИ и усещането за дискриминация въз основа на сексуална ориентация, полова идентичност и полови белези. Като цяло подкрепата за връзките между ЛГБТИ в ЕС е нараснала, но значително варира в различните държави — членки на ЕС.</li> <li>• Комисията насърчава също така равенството чрез образованието, културата, младежта и спорта, както и чрез плана за действие в областта на цифровите технологии за 2018 г., който включва мярка, подкрепяща момичетата (на възраст 12—18 години) за развиване на умения в областта на цифровите технологии и предприемачеството посредством специални образователни семинари в сътрудничество с Европейския институт за иновации и технологии (EIT). Мярката ще бъде продължена и разширена в новия план за действие (2021—2027 г.). Също така като част от <b>Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020)</b> е създадена специална работна група за <b>насърчаване на общите ценности и приобщаващото образование</b>, която обединява експерти от държавите членки, за да обменят най-добри практики по различни теми, сред които правата на ЛГБТИ, неравнопоставеността между половете и интеграцията на мигранти и бежанци.</li> </ul>
--	--