

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.10.2010  
COM(2010) 605 окончателен

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**Доклад относно избирането на представители в Европейския парламент (Акт от 1976 г., изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом) и участието на граждани на Европейския съюз в изборите за Европейски парламент в държавата на пребиваване (Директива 93/109/ЕО)**

{COM(2010) 603 окончателен}

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

### Доклад относно избирането на представители в Европейския парламент (Акт от 1976 г., изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом) и участието на граждани на Европейския съюз в изборите за Европейски парламент в държавата на пребиваване (Директива 93/109/ЕО)

#### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Политическите права, предоставени на гражданите на ЕС, укрепват тяхната европейска самоличност. Правото на гражданите на ЕС да гласуват на общински и европейски избори в държавата-членка, в която са избрали да живеят, е от първостепенно значение за тяхното участие в демократичния живот на Съюза.

Европейските избори се уреждат в Акта от 1976 г.<sup>1</sup> за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета<sup>2</sup>, в което се установяват някои общи принципи за всички държави-членки като задължението да използват пропорционална избирателна система и да гарантират, че избирателният ден е в един и същ период, започващ в четвъртък и завършващ в неделя след това. Подробните разпоредби, които позволяват на гражданите на ЕС да участват в изборите за Европейски парламент в държавата-членка, в която са избрали да живеят<sup>3</sup>, са установени в Директива 93/109/ЕО<sup>4</sup>. Освен правилата относно записването в избирателните списъци и проверките за предотвратяване на двойното гласуване или кандидатиране в повече от една държава-членка в директивата е предвидена дерогация, която се предоставя да държавите-членки, където броят на пребиваващите лица, граждани на други държави-членки, надвишава 20 % от общия брой на гражданите на ЕС, пребиваващи в нея, на възраст, на която имат право да гласуват<sup>5</sup>. Осемнадесет месеца преди да се проведат избори за Европейски парламент Комисията докладва относно това дали се прилагат дерогации. Последният доклад на Комисията беше одобрен на 20 декември 2007 г.<sup>6</sup>

Последните европейски избори се проведеха през юни 2009 г., като броят на местата в Европейския парламент беше определен на 736 в разпоредбите от

---

<sup>1</sup> Акът е приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом от 20 септември 1976 г. ОВ L 278, 8.10.1976 г.

<sup>2</sup> (ОВ L 283, 21.10.2002 г.)

<sup>3</sup> По силата на член 22 от ДФЕС на гражданите на ЕС е предоставено правото да избират и да бъдат избирани на общински и европейски избори в държавата-членка, в която пребивават, но на която не са граждани, при същите условия като гражданите на тази държава-членка.

<sup>4</sup> Директива 93/109/ЕО от 6 декември 1993 г. (ОВ L 329, 30.12.1993 г.), стр. 34.

<sup>5</sup> Тези държави-членки могат да наложат на гражданите на ЕС от други държави-членки минимален период на пребиваване на тяхната територия преди да им предоставят правото да избират или да бъдат избирани по време на избори.

<sup>6</sup> Вж. доклад COM(2007)846.

Договора от Ница. Съответно на изборите през 2009 г. в Европейския парламент бяха избрани 736 представителя. С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. броят на местата ще нарасне на 751. На 23 юни 2010 г. Съветът предприе необходимите подготвителни мерки за прилагането на тези разпоредби<sup>7</sup>. С Договора от Лисабон се въвежда също така и изменение по отношение на определението на състава на Европейския парламент. В него се посочва, че Европейският парламент се състои от „представители на гражданите на Съюза“<sup>8</sup> вместо от „представители на народите на държавите, обединени в Общността“<sup>9</sup>.

Докладът относно изборите за Европейски парламент от 2009 г. придружава и допълва документа озаглавен „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, в който се разглеждат проблемите, пред които все още са изправени гражданите, особено когато се опитват да си набавят стоки и услуги през вътрешните граници, както и начините за справяне с тях.

Докладът има за цел да определи степента на прилагане на изборителните права на гражданите на ЕС по време на изборите за Европейски парламент през 2009 г. Първо, в доклада се прави оценка на степента на осведоменост относно изборите и свързаните с тях права, предприетите от държавите-членки и от институциите на ЕС мерки по тези въпроси и действителното участие в изборите. Второ, в доклада се разглежда въпросът как държавите-членки са транспонирали и приложили правото на ЕС в тази област. Накрая, в доклада се изтъкват мерките, които следва да се предприемат за подобряване на участието и за гарантиране на това, че гражданите на ЕС упражняват своите изборителни права.

Настоящият доклад се основа на неотдавнашни проучвания на Евробарометър, на резултатите от обществената консултация, приключила на 15 юни 2010 г., на конференцията на тема „Правата на гражданите на ЕС—пътят напред“, която се състоя на 1 и 2 юли 2010 г., на информацията, предоставена от експерти в държавите-членки и оценката на Комисията относно транспонирането и прилагането на Акта от 1976 г. и на Директива 93/109/ЕО от страна на държавите-членки.

## **2. ОСВЕДОМЕНОСТ ОТНОСНО ИЗБОРИТЕ И УЧАСТИЕ В ТЯХ**

### **2.1. Обща изборителна активност и действия за насърчаване на участието**

От провеждането на първите преки избори за Европейски парламент през 1979 г. насам степента на участие на изборителите постоянно намалява. В началото на 2009 г. данните на Евробарометър сочеха, че само 34 % от гражданите на ЕС са сигурни, че ще гласуват на европейските избори.

---

<sup>7</sup>

Вж. документ 11192/10 на Съвета на Европейския съюз.

<sup>8</sup>

Член 14, параграф 2 от Договора за Европейския съюз.

<sup>9</sup>

Член 189 от Договора за създаване на Европейската общност.

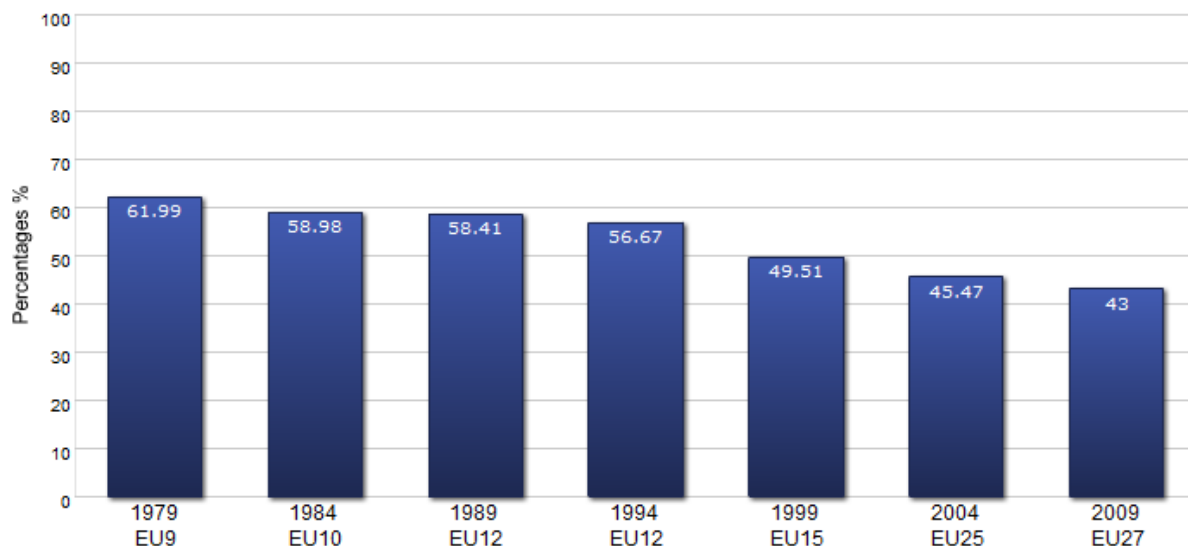
Изправени пред тази ниска изборителна активност, Европейският парламент, Европейският съвет и Комисията определиха изборите като основен приоритет на междуинституционалната комуникация за 2009 г. и решиха да работят съвместно за повишаване на осведомеността относно европейските избори в духа на политическото споразумение „Да общуваме на тема Европа в партньорство“<sup>10</sup>. Комисията участва активно в дейностите за привличане на вниманието върху важността на изборите за Европейски парламент през 2009 г.<sup>11</sup>. Действията на Комисията допълниха кампанията на Европейския парламент с над хиляда дейности и мероприятия, които мобилизираха всички потенциални платформи за комуникация. Бяха положени особени усилия по отношение на жените, младите хора и изборителите, които пристъпват към изборителните урни за първи път, тъй като според проведените по време на кампанията проучвания на общественото мнение участието на тези групи в изборите за Европейски парламент изглеждаше най-малко вероятно. В действията си в рамките на кампанията Комисията използва аудио-визуални и нови средства за информация, и включи кампания по телевизионния канал MTV, както и проект за блог, наречен „TH!NK ABOUT IT“. Бяха разпространени няколко вида брошури, като „Европа за жените“, в която се обяснява как ЕС участва в области, които засягат всекидневния живот на гражданите, както и специална публикация, озаглавена „Защо да гласуваме на изборите за Европейски парламент“. Кампанията се основа също така на съществуващи обществени събития и беше насочена към установени мрежи, като Мрежите на европейските камари на жените. Тези действия, заедно с дебатите и обществените събития, организирани от представителствата на Европейската комисия за широката общественост, имаха положителен принос по отношение на възприятията на гражданите за ЕС.

Въпреки че осведомеността относно кампанията на ЕС за насърчаване на хората да гласуват е голяма (67 %), отражението ѝ върху изборителната активност изглежда слабо. Общата изборителна активност достигна 43 % в сравнение с 45 % през 2004 г., което потвърждава тенденцията за все по-малко участие. Все пак спадът в степента на участие в изборите през 2009 г. беше относително малък.

---

<sup>10</sup> Политическото споразумение „Да общуваме на тема Европа в партньорство“ беше подписано на 22 октомври 2008 г.

<sup>11</sup> Доклад—Избори за Европейски парламент 2009 г. дейности за повишаване на осведомеността от страна на Европейската комисия:  
[http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european\\_elections/report\\_european\\_elections\\_2009.html](http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html).



Източник: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Комисията проведе също така и проучване на общественото мнение след изборите<sup>12</sup>, за да открие възможности за увеличаване на изборителната активност. Трите водещи мерки, които могат да доведат до увеличаване на мотивацията на гражданите да гласуват, бяха: предоставяне на повече информация относно влиянието на Европейския съюз върху всекидневния живот (84 %), предоставяне на повече информация относно програмите и целите на кандидатите и партиите в Европейския парламент (83 %) и предоставяне на повече информация относно самите избори за Европейски парламент (80 %). Тези три най-разпространени предложения бяха подкрепени от повечето участници в проучването във всички държави-членки. 61 % заявиха, че вероятността да участват би била по-голяма, ако изборите се провеждаха в един и същи ден в целия Съюз.

## 2.2. Осведоменост и изборителна активност на гражданите на ЕС в държавата-членка на пребиваване

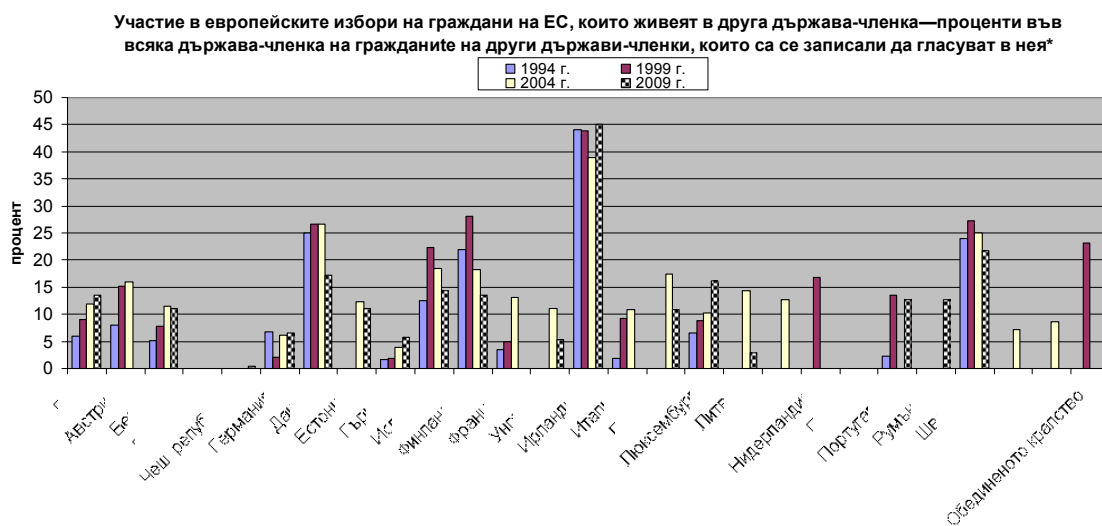
Статистическите данни показват, че все по-голям брой граждани на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, живеят в държави-членки, на които не са граждани. Например в Испания броят на гражданите на ЕС, които не са граждани на тази държава и са на възраст, на която имат право да гласуват, се е увеличил от 700 000 през 2004 г. на почти 2 милиона през 2009 г., а в Кипър от 45 000 на 77 000. В светлината на статистическите данни може да се заключи, че политическите права на гражданите на ЕС придобиват важност успоредно с нарастващото ползване на правото на свободно движение и пребиваване.

Нарастването на броя на изборителите се потвърждава също по отношение на записването в изборителните списъци в държавите-членки на пребиваване. В сравнение с предишните избори през 2009 г. почти навсякъде в ЕС имаше повече граждани на ЕС, регистрирани за участие в изборите в държавата-

<sup>12</sup>

Флаш Евробарометър № 292.

членка на пребиваване. Например във Франция броят на тези граждани нарасна от 145 000 през 2004 г. на повече от 200 000 през 2009 г.; в Испания от 130 000 на 284 000; в Чешката република от 99 избиратели на 703 през 2009 г. Въз основа на данните, предоставени от държавите-членки, в ЕС делът на гражданите, живеещи в друга държава-членка и регистрирани за участие в европейските избори там през 2009 г., достигна 11,6 %<sup>13</sup>, в сравнение с 5,9 % през 1994 г., когато директивата беше приложена за първи път.



\*Някои държави-членки не можаха да предоставят данни. Участието в Ирландия през 2009 г. беше 61%

Същевременно в някои държави-членки въпреки че броят на пребиваващите на тяхна територия граждани на други държави-членки на възраст, на която имат право да гласуват, нарасна, броят на регистрираните избиратели не се увеличил пропорционално през 2009 г. спрямо 2004 г. Например броят на гражданите на ЕС от други държави-членки на възраст, на която имат право да гласуват, пребиваващи в Дания, нарасна от 58 148 през 2004 г. на 96 783 през 2009 г. (увеличение с 66%). Броят на тези, които са се регистрирали да гласуват, обаче нарасна само от 15 572 на 16 776 (увеличение с 7%). В Литва броят на гражданите на ЕС от други държави-членки на възраст, на която имат право да гласуват и които пребивават в тази държава, нарасна почти с 80 % между 2004 г. и 2009 г., докато броят на тези, които са се регистрирали също така, за да гласуват, нарасна само с 10 %.

Налице са няколко причини за това гражданите на ЕС, живеещи в друга държава-членка, въпреки нарасналия си брой, да не ползват правото си да гласуват на европейските избори. Първо, като цяло в изборите участват малко хора, включително и сред гражданите на ЕС, пребиваващи в собствената си държава-членка на произход, което представлява тенденция, дължаща се на свои отделни причини. Друг фактор представлява степента на осведоменост на хората относно политическите им права, което представлява предварително

<sup>13</sup>

Тези цифри, произхождат от данните, предоставени от по-голяма част от държавите-членки. Комисията обаче не получи достатъчно информация относно броя на гражданите на Съюза в България, Франция, Италия, Малта, Нидерландия, Полша, Словения, Словакия и Обединеното кралство.

условие за участието им в политическия живот на държавата-членка, в която живеят. Проведеното през 2010 г. проучване на Евробарометър показва, че осведомеността е нараснала значително в сравнение с предишни години<sup>14</sup>, но все още има място за подобрене. Докато през 2007 г. само 54 % от запитаните знаеха, че гражданите на ЕС от други държави-членки имат право да гласуват на европейски избори в държавата-членка на пребиваване, през 2010 г. осведомеността относно това право нарасна на 69 %. По отношение на отделните държави-членки 79 % от ирландците, 76 % от испанците и 75 % от латвийците знаят за това право, като това са най-високите проценти за всички държави-членки.

Процентът на участие в европейските избори в държавите-членки на пребиваване може да бъде повлиян също така и от факта, че поради забраната на двойното гласуване, гражданите на ЕС трябва да изберат дали да гласуват в своята държава-членка на произход или в държавата-членка, в която са се преместили да живеят (т.е. за различна група от кандидати). Проучването на Евробарометър показва, че хората са изключително раздвоени по отношение на кандидатите и списъците, за които да гласуват на европейските избори. Около 44 % заявяват, че ако живеят в държава-членка, различна от тази, чиито граждани са, те ще предпочетат да гласуват за списък от тази държава-членка, докато сходен процент (46 %) посочиха, че ще все пак ще предпочетат да упражнят правото си на глас в своята държава-членка на произход.

Наличните индикативни статистически данни относно участието в европейските избори през 2009 г. изглежда потвърждават заключенията от проучването на общественото мнение. В някои случаи повечето граждани на дадена държава-членка, които пребивават в друга държава-членка, са предпочели да гласуват за списъци на държавата-членка, на която са граждани. В случая с испанските граждани 36 294 са се регистрирали за гласуване в други държави-членки, но 68 008 испански граждани, пребиваващи в други държави-членки, са избрали да гласуват за испански изборителни списъци. В други случаи повечето такива граждани са предпочели да се регистрират за гласуване в изборителните списъци на държавата-членка на пребиваване. По отношение на Полша, например, 51 344 полски граждани са се регистрирали да гласуват за изборителни списъци на държавите-членки, в които пребивават, а само 10 093 са избрали да гласуват за полски изборителни списъци.

Законодателството на ЕС не само позволява на граждани на ЕС от други държави-членки да гласуват на европейски избори, но също да бъдат избирани като кандидати на тези избори при същите условия като гражданите на съответната държава-членка. Изглежда, че това право не беше упражнено от голям брой граждани, тъй като на изборите от 2009 г. само 81 граждани се явиха като кандидати в своите държави-членки на пребиваване (през 1999 г. те бяха 62, а през 2004 г. 57). В глава 3.2 от доклада са разгледани някои от пречките пред упражняването на това право.

---

<sup>14</sup>

Предишното проучване беше проведено през 2007 г.—Флаш Евробарометър 213.



### **2.3. Действия за информиране с цел насърчаване на участието на гражданите на ЕС в изборите в държавата-членка на пребиваване**

Директивата задължава държавите-членки да предоставят информация на гражданите на ЕС от други държави-членки относно начините за упражняване на тяхното право да гласуват или да се кандидатира на европейските избори.

Прегледът на предприетите от държавите-членки мерки за информиране на гражданите на ЕС от други държави-членки разкрива различни подходи. В някои държави-членки информацията е добре подбрана и целенасочена по отношение на конкретните нужди на гражданите на ЕС от други държави-членки, докато в други държави-членки се провеждат само общи кампании за информиране за европейските избори, които обхващат всички избиратели.

Най-добрите практики включват изпращане на индивидуални писма до граждани на ЕС от други държави-членки за информирането им относно разпоредбите за упражняване на техните изборителни права. От миналите избори насам тази практика се разрасна и понастоящем се използва в десет държави-членки<sup>15</sup>.

В държавите-членки широко се използват и други средства като рекламиране във вестниците и по телевизията и радиото, както и информация на уеб сайтовете на националните органи.

Комисията отдава значение на информирането на гражданите на ЕС относно техните права и на предприетите стъпки за насърчаване на участието на избирателите. В рамките на Програмата от Стокхолм<sup>16</sup> институциите на ЕС трябва да отделят особено внимание на това как да насърчат гражданите да гласуват на европейските избори през 2014 г. В този контекст посредством специфичната програма относно основните права и гражданството Комисията предоставя на НПО и на други организации възможността да получат финансиране за проектите им за повишаване на осведомеността в тази област. Комисията възнамерява да насърчи такива възможности за финансиране и да обхване действия, целящи участието на жените в изборителния процес, като избиратели и като кандидати. Накрая, в стратегията за равнопоставеност между жените и мъжете 2010—2015 г. са предвидени действия за насърчаване на участието на жените като кандидати на европейските избори с цел подобряване на баланса между половете в Европейския парламент.

## **3. ТРАНСПОНИРАНЕ И ПРИЛАГАНЕ ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС, УРЕЖДАЩО ИЗБОРИТЕ ПРЕЗ 2009 Г.**

### **3.1. Зачитане на правата на гражданите на ЕС — транспониране на Директива 93/109/ЕО**

В Директива 93/109/ЕО се предвижда, че за да упражни своето право да избира или да бъде избран на европейски избори в държавата-членка на пребиваване,

---

<sup>15</sup> Австрия, Белгия, Дания, Естония, Финландия, Унгария, Италия, Литва, Латвия и Люксембург.  
<sup>16</sup> Документ № 17024/09 на Съвета на ЕС, 2 декември 2009 г.

гражданинът на ЕС трябва да заяви желанието си да бъде записан в изборителните списъци на тази държава-членка. Тъй като гласуването или избирането като кандидат в държавите-членки на произход и на пребиваване по едно и също време не е разрешено, от гражданите на ЕС на друга държава-членка се изисква да декларират, че няма да гласуват или да бъдат кандидати никъде другаде освен в държавата-членка на пребиваване. За да се избегне двойното гласуване и кандидатиране в повече от една държава-членка, държавите-членки обменят данни за откриване на кандидатите и изборителите, записани както в държавата-членка на пребиваване, така и в тази на произход. Кандидатите следва да представят също така удостоверение, издадено от органите на тяхната държава-членка на произход, с което да докажат, че не са лишени от правото да бъдат избирани. Държавите-членки са задължени да предоставят конкретна информация на гражданите на ЕС на други държави-членки, които пребивават на тяхната територия, относно подробните разпоредби за упражняване на тяхното право да избират и да бъдат избирани на изборите, както и за предприетите действия по тяхното заявление за вписване в изборителен списък и за участието им като кандидати.

Съвместимостта на националното законодателство с директивата в държавите, които се присъединиха към Съюза на 1 май 2004 г., беше вече оценена от Комисията и с влизането на сила на директивата през 1994 г. бяха предприети необходимите мерки. В предишни доклади относно прилагането на директивата, публикувани през 1998 г.<sup>17</sup> и 2000 г.<sup>18</sup>, беше направен преглед на текущото състояние и на откритите процедури за нарушение с цел гарантиране на транспонирането и прилагането ѝ. Тези процедури доведоха до правилното транспониране и прилагане на директивата от страна на засегнатите държави-членки<sup>19</sup>.

Неотдавнашната оценка на Комисията на транспонирането на директивата в държавите, които се присъединиха към Съюза на 1 май 2004 г., показва, че като цяло правните условия, които позволяват на гражданите на ЕС да упражняват правото си да гласуват и да се кандидатира в държавата-членка на пребиваване, са изпълнени. На изборите през 2009 г. в десет държави-членки нямаше непосредствени пречки за участието на граждани на ЕС в европейски избори. В две държави-членки обаче, Словения и Малта, условията, наложени на гражданите на ЕС, изглежда, че създадоха сериозни пречки за упражняването на това право. В Словения на гражданите на ЕС от други държави-членки беше предоставено правото да гласуват и да се кандидатира на европейски избори единствено при условие, че са пребивавали в страната в продължение на пет години.

В законодателството на Малта все още се предвижда, че за да се регистрират в изборителен списък, гражданите на ЕС от други държави-членки трябва да представят малтийска лична карта<sup>20</sup>. В допълнение изборителният орган може

---

<sup>17</sup> COM(97) 731.

<sup>18</sup> COM(2000) 843.

<sup>19</sup> Бяха предприети процедури за нарушение срещу Австрия, Белгия, Германия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия и Швеция.

<sup>20</sup> С Директива 2004/38/ЕО се премахват разрешенията за пребиваване за граждани на ЕС и се заменят с удостоверения за регистрация.

да поиска, „когато счете това за необходимо“, от гражданите на ЕС да подновят декларацията, направена при регистрацията в изборителния списък. Вследствие на това гражданите на ЕС от други държави-членки могат да бъдат изключени от участие в изборите в Малта, дори след като вече са били записани в изборителните списъци.

Освен това в някои държави-членки<sup>21</sup> националното законодателство налага допълнителни изисквания за гражданите на ЕС, които желаят да се запишат в изборителните списъци, за да гласуват или за да се кандидатира, като изискването за представяне на документ за регистрация, с който се доказва пребиваването, или задължението за подновяване на регистрацията при всяко провеждане на европейски избори. Такива изисквания също противоречат на директивата.

Накрая, някои държави-членки изглежда не транспонираха правилно задължението да предоставят информация на гражданите относно подробните разпоредби за упражняване на правото им да гласуват и да се кандидатира на избори<sup>22</sup>. Една от причините за слабото участие на гражданите в изборите е недостатъчната информация, предоставена на гражданите.

### **3.2. Пречки пред гражданите на ЕС, желаещи да учредят или да станат членове на политически партии в държавата-членка, в която живеят, различна от държавата на произход**

Друга пречка пред гражданите на ЕС за упражняване на правото им да участват в европейски избори е свързана с ограниченията по отношение на тяхното членство в политически партии и условията за учредяване на политически партии.

Упражняването на правото за кандидатиране на избори е тясно свързано с членуването в политически партии. В повечето случаи кандидатите участват в списъци, изготвени от политически партии и съставени от техни членове. Законодателствата на държавите-членки, които ограничават членството в политически партии до собствените им граждани, лишават други граждани на ЕС от правото да се кандидатира на европейски избори като членове на политически партии. Вследствие на това гражданите на ЕС от други държави-членки могат да се кандидатира на изборите единствено като независими кандидати или кандидати, представляващи други организации, различни от политически партии, в съответствие с националните разпоредби в сила. Такова законодателство означава, че условията за упражняването на това право не са същите за гражданите на други държави-членки и за тези на съответната държава-членка.

Освен това, ако гражданите на ЕС на други държави-членки нямат правото да учредяват политически партии, а могат само да се присъединят към съществуващи такива, те нямат възможност да представят платформи, които не са обхванати от съществуващите партии.

---

<sup>21</sup> България, Чешката република, Кипър, Естония, Унгария, Латвия, Малта, Румъния и Словения.  
<sup>22</sup> От държавите-членки от ЕС-12 това изискване беше транспонирано правилно единствено в Чешката република, Кипър, Естония и Литва.

Оценката на националното законодателство показва, че в Чешката република, Литва и Полша гражданите на ЕС на други държави-членки нямат правото да учредяват политически партии или да стават членове на съществуващи такива. Следва да се отбележи, че въпреки ограничението гражданите на ЕС на други държави-членки не са изцяло изключени от възможността да се кандидатира на избори. В Чешката република и в Литва политическите партии могат да представят списъци с независими кандидати. В Полша освен политическите партии, група от избиратели имат право да излъчат кандидати. Въпреки това по силата на такова законодателство гражданите на ЕС на други държави-членки са възпрепятствани да упражняват правото си да се кандидатира при същите условия като гражданите на съответната държава.

Във България, Гърция, Латвия, Испания и Словакия гражданите на ЕС на други държави-членки имат право да станат членове на съществуващи партии, но нямат правото да учредяват партия. В Германия и във Финландия за учредяването на политическа партия е фиксирана квота за граждани на тези две държави-членки и поради това граждани на ЕС на други държави-членки не могат да учредяват политически партии без участието на граждани съответно на Германия или на Финландия.

### **3.3. Публикуване на резултатите от изборите—транспониране и прилагане на Акта от 1976 г.**

Актът от 1976 г. за избирането на представители в Европейския парламент беше последно изменен с Решение 2002/772/ЕИО, с което бяха въведени настоящите общи принципи за организиране на изборите. От изменението на акта през 2002 г. не е имало доклад относно транспонирането му.

Оценката на Комисията показва, че общото транспониране на акта е почти приключило в повечето държави-членки. Единственият значителен проблем се отнася до липсата на транспониране на член 10, параграф 2, с който се забранява ранното публикуване на резултатите от изборите, т.е. преди затварянето на избирателните секции във всички държави-членки. Дванадесет държави-членки<sup>23</sup> изглежда все още не са транспонирали правилно това изискване. Освен Нидерландия, нито една от тези държави-членки не е публикувала резултатите по-рано. Въпреки това не съществува правна гаранция, че те няма да сторят това на следващите избори.

Целта на този член е да гарантира, че ранното публикуване на резултатите в една от държавите-членки няма да окаже влияние по никакъв начин на гласуването в други държави-членки, където преброяването на гласовете продължава. Целта е да се гарантират свободни избори, което представлява основен демократичен принцип, който следва да се зачита при европейските избори по силата на член 1, параграф 3 от Акта от 1976 г.

---

<sup>23</sup> България, Кипър, Чешката република, Дания, Гърция, Финландия, Италия, Нидерландия, Полша, Румъния, Швеция и Обединеното кралство.

### 3.4. Промени в съдебната практика на ЕС

В две неотдавнашни решения, свързани с европейските избори, дело *Gibraltar* (C-145/04, *Испания срещу Обединеното кралство*) и дело *Aruba* (C-300/04, *Eman en Sevinge*), Съдът на Европейския съюз отбеляза, че въпреки че държавите-членки разполагат със свобода на действие за регулиране на аспектите от изборителната процедура за Европейския парламент (ЕП), които не са хармонизирани на равнище на ЕС, те трябва да зачитат общите принципи на законодателството на ЕС под контрола на Съда на ЕС. В решението си по делото *Gibraltar* Съдът обясни, че законодателството на ЕС не пречи на държавите-членки да предоставят право да гласуват и да се кандидатира на определени лица, които имат тесни връзки с тях и които не са техни граждани или граждани на други държави-членки на ЕС. По сходен начин в свое решение по дело *Aruba* Съдът посочи, че законодателството на ЕС не възпрепятства държава-членка да оттегли правото на гласуване на европейски избори на свои граждани, които не пребивават на тяхната територия. Държавите-членки са задължени обаче да спазват законодателството на ЕС, включително и общите принципи. Това включва, по-специално, принципа за равнопоставеност и недискриминиране.

## 4. УСИЛИЯ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ПРАВОТО НА ГРАЖДАНЕТЕ НА ЕС ДА УЧАСТВАТ В ДЕМОКРАТИЧНИЯ ЖИВОТ НА СЪЮЗА

### 4.1. Транспониране на Директива 93/109/ЕО и на Акта от 1976 г.

Комисията полага допълнителни усилия, за да гарантира транспонирането и правилното прилагане на Директива 93/109/ЕО. Въз основа на заключенията от оценката на националното законодателство Комисията предприе необходимите мерки, за да гарантира, че пречките пред упражняването на изборителните права са премахнати, и включително, че задължението за информиране на гражданите за техните права се спазва изцяло във всички държави-членки. Комисията разгледа приоритетно също така и пречките, възпрепятстващи гражданите да упражняват пълноценно правото си да се кандидатира на европейските избори в държавата-членка на пребиваване и предприетите необходими мерки, за да се гарантира, че тези граждани са свободни да се присъединят към политически партии в държавата-членка на пребиваване. По отношение на транспонирането на Акта от 1976 г. Комисията предприема необходимите мерки, за да гарантира прилагането на член 10, параграф 2.

### 4.2. Предотвратяване на двойно гласуване — усилия за подобряване на настоящия механизъм

През 2006 г. Комисията прие предложение за изменение на директивата, тъй като настоящият механизъм за предотвратяване на двойно гласуване и кандидатиране в повече от една държава-членка<sup>24</sup> беше счетен за

<sup>24</sup>

Механизмът се състои в обмен между държавите-членки на данни относно граждани на ЕС, регистрирани за гласуване в държавата-членка на пребиваване. Въз основа на изпратените данни от държавата-членка на пребиваване държавата-членка на произход трябва да заличи от

незадоволителен. Предложението има за цел да опрости системата и да я направи по-ефективна: то включва по-специално заменянето на настоящия предварителен механизъм с последващи проверки на подадените гласове, както и по-тежки глоби. Предложението все още не е прието от Съвета, тъй като обсъжданията по него бяха прекъснати през 2008 г.

Затова настоящият механизъм беше използван и за изборите през 2009 г. Въпреки цялата подготвителна работа за тези избори нямаше значително подобрение. Проблемите, свързани с механизма, бяха същите както и при предишни избори. Поради нехармонизираното планиране на изборите и разликите в данните, използвани в държавите-членки за определяне на гласоподавателите, информацията за гражданите на ЕС, изпратена от държавата-членка на пребиваване до държавата-членка на произход, много често не можеше да се използва. Затова целта на механизма, а именно заличаването от списъците в държавата-членка на произход на гражданите, регистрирани в държавата-членка на пребиваване, не беше изцяло постигната.

Поради тези трудности голям брой граждани на ЕС на други държави-членки не бяха открити в рамките на механизма за обмен на информация. Например, поради липса на достатъчно информация, органите на Чешката република откриха само 2 500 от общо 3 800 чешки граждани, за които други държави-членки бяха уведомили; в Ирландия от общо 4 795, за които беше получено уведомление, бяха открити само 208 граждани; в Португалия от общо 83 556, за които беше получено уведомление, бяха открити само 38 619 граждани.

По силата на директивата при записването на граждани на ЕС на други държави-членки в изборителния списък трябва да бъдат взети предвид само определени данни<sup>25</sup>. В директивата не се изисква датата на раждане, въпреки че в повечето държави-членки тя изглежда е необходима за откриване на гражданите им в изборителните списъци. Може да се заключи, че данните, които следва да се събират според предвиденото в директивата, не са достатъчни, за да може механизмът да функционира добре.

По отношение на въпроса, свързан с планирането, в директивата се предвижда само изпращането на данните да става „достатъчно време преди изборния ден“. Въпреки това прегледът на ситуацията показва, че в много случаи информацията, изпратена от държавата-членка пристига прекалено късно, за да може другата държава да я обработи<sup>26</sup>. Например гръцките органи не обработиха информацията, изпратена от други държави-членки, в които пребивават гръцки граждани, тъй като информацията беше получена след 3 март 2009 г., когато записването в изборителните списъци вече беше приключило в тази държава-членка и списъците не можеха да бъдат променени. Липсата на общ период за регистриране на гласоподавателите и

---

изборителния си списък името на съответния гражданин (или да предотврати по друг начин гласуването от негова страна).

<sup>25</sup> В член 9 се посочва: име, националност, адрес и населено място в държавата-членка по произход, в чийто изборителен списък последно е било вписано името му.

<sup>26</sup> Този проблем беше установен от Литва, Унгария, Чешката република, Дания, Естония, Гърция, Франция и Ирландия.

изпращане на данните може да се счита за пречка за функционирането на механизма.

Още пречки, установени от държавите-членки, включват разпределянето на информацията от голям брой децентрализирани органи вместо от един единствен център за контакт; проблеми, свързани с достъпа до данни, изпратени по електронен път и защитени с различни средства за сигурност; обработка на голям брой уведомления, изпратени на хартия.

Предвид на трудностите, свързани с механизма, които продължиха и по време на изборите през 2009 г., Комисията проучва начини за подобряване на ситуацията, включително възможността за отмяна на предложението от 2006 г. и заместването му с нова версия. Трябва да бъдат спазени две изисквания: необходимостта от подобряване на ефективността при откриването на случаи на двойно гласуване, за да се гарантира законността на изборите, и необходимостта от предоставяне на опростена система, която не води до създаване на административна тежест, която е непропорционална спрямо самия проблем и броя на случаите на двойно гласуване. За постигането на по-ефективен механизъм изглежда са необходими повече общи правила, например по отношение на графика за провеждане на изборите и вида на данните, които да бъдат събирани. Допълнителните мерки ще трябва да вземат предвид графика за провеждане на реформа на Европейския парламент, което може да се отрази на разпоредбите от Директива 93/109/ЕО.

#### **4.3. Изменение на Акта от 1976 г. (по инициатива на ЕП) — принос на Комисията към инициативата на ЕП**

От 2007 г. насам Европейският парламент работи активно във връзка със слабото участие на гражданите на ЕС в европейските избори<sup>27</sup>. Дискусиите бяха насочени към въвеждането на нови общи принципи в избирателните процедури за приобщаване на гражданите към процеса на вземане на решения и за засилване на европейското измерение на тези избори. Целта следва да бъде постигната чрез въвеждане на нови характеристики на европейските избори като общ избирателен списък за ЕС, в който цялата територия на Съюза представлява едномандатен избирателен регион, за който ще бъдат избирани фиксиран брой представители на ЕС в допълнение към посочените понастоящем в Договора 751 представители. Транснационалните списъци са замислени, за да се увеличи ролята на политическите партии на европейско равнище и да се доведе до кампании, които са насочени към въпроси, надхвърлящи националните интереси и поставящи акцента върху проблеми и дебати с европейско измерение. Със създаването на регионални избирателни райони в държавите-членки с население от повече от 20 милиона души ще се спомогне за доближаването на дейността на членовете на ЕП до избирателите. Някои европейски политически партии, които поставят политическите си програми (платформи) на европейско ниво, а някои от тях предлагат в списъците си за европейски избори един от кандидатите да бъде определен за кандидат за длъжността председател на Европейската комисия. Самият Европейски парламент разполага с правомощия да подеме инициативата за

<sup>27</sup>

Проект на доклад относно предложение за изменение на Акта от 1976 г. (2007/2207(INI)).

изменения в изборителната процедура, която се прилага във всички държави-членки<sup>28</sup>. Въпреки че Комисията не разполага с официална роля в тази област, тя възнамерява да даде своя принос, като представи сравнително проучване, приключило през 2010 г. В проучването е поставен акцент върху няколко процедури за провеждане на избори, които могат да се превърнат в нови общи принципи. Те включват въвеждане на възможност за гласуване за изборителен списък на държавата на произход за гласоподаватели в чужбина; премахване на настоящата възможност за въвеждане на праг, за да се подобрят шансовете на малките партии да бъдат представени; отменяне на паричните депозити, изисквани в някои държави-членки за допускане на политически партии или независими кандидати до участие в изборите; въвеждане на по-ранен краен срок за регистриране на гласоподавателите, за да могат държавите-членки по-лесно да проверят регистрираните гласоподаватели.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Все по-голям брой граждани на ЕС упражняват правото си на свободно движение. Те могат да поискат да използват правото си на гласуване в държавата-членка, в която пребивават. Изглежда обаче, че броят на гражданите, които се регистрират, за да гласуват на европейските избори в държавата-членка, където живеят, е по-малък от потенциалните гласоподаватели, т.е. броят на гражданите на ЕС на възраст, на която имат право да гласуват, които живеят в държава-членка, различна от държавата им на произход. Това показва, че е необходимо гражданите да бъдат запознати по-отблизо с техните изборителни права и да бъдат насърчени да участват в демократичния живот на Съюза.

Вероятността гражданите на ЕС да участват в политическия живот е по-голяма, когато те са добре информирани. След изборите за Европейски парламент Комисията установи най-добрите практики, които следва да се прилагат по отношение на изборите през 2014 г. Комисията ще предложи 2013 година да стане Европейска година на гражданите с цел да се повиши осведомеността относно изборите за Европейски парламент. Очаква се това да доведе до по-голяма мобилизация на гласоподавателите през 2014 г.

Комисията възнамерява също така да продължи да финансира дейностите на НПО и на други организации с цел да се гарантира, че гражданите са запознати с изборителните си права и че са насърчени да ги упражняват.

Освен информирането на гражданите относно техните изборителни права важно предварително условие за упражняването им представляват ясните правни условия. Комисията наблюдава внимателно начина, по който държавите-членки транспонираха и приложиха съответното законодателство на ЕС и, ако е необходимо, ще предприеме стъпки за преодоляване на слабостите.

През 2009 г. продължиха трудностите, свързани със съществуващия механизъм за забрана на гласуването в две държави-членки по време на едни и същи европейски избори, които вече бяха набелязани от Комисията при предишни

---

28

Член 223, параграф 1 от ДФЕС.



избори и разгледани в предложение за изменение от 2006 г. Комисията разглежда необходимостта от заместване на предложението от 2006 г. с по-задълбочено изменение на Директива 93/109/ЕО. Постигането на по-ефективен механизъм се нуждае от повече общи правила. Същевременно всички нови разпоредби следва да бъдат пропорционални на проблема и на обхвата на двойното гласуване.

В рамките на своите правомощия Комисията следи също така и дава своя принос към текущото обмисляне в Европейския парламент на начините за увеличаване на интереса сред гражданите. Комисията ще подкрепи усилията за подобряване на европейското измерение на изборите и за промяна на начина, по който се избират членовете на Европейския парламент, така че политическите партии и процесът на вземане на решения да се доближат до гражданите и да се подсили демократичната основа на функционирането на Парламента.