

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.10.2010
COM(2010) 602 окончателен

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

СЪГЛАСНО ЧЛЕН 25 ОТ ДФЕС

Относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2007—2010 г.

{COM(2010) 603 окончателен}

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

СЪГЛАСНО ЧЛЕН 25 ОТДФЕС

Относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2007—2010 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) изисква от Комисията да докладва на Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет на всеки три години за прилагането на разпоредбите на част втора от Договора. Настоящият доклад придружава „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, като отчита основните промени, настъпили в периода между 1 юли 2007 г. и 30 юни 2010 г. в сферата на гражданството на ЕС¹. Новите аспекти, свързани с правото на гражданите на ЕС да гласуват и да се кандидатираат в избори за Европейски парламент са разгледани в по-големи подробности в Доклада за оценка на изборите за Европейски парламент през 2009 г.², който се приема заедно с Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г.

2. ПРОМЕНИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ГРАЖДАНСТВО НА ЕС

2.1. Новата правна и институционална рамка

Влизането в сила на Договора от Лисабон укрепи понятието за гражданство на ЕС и правата, произтичащи от него, по няколко начина.

Дял II от Договора за Европейския съюз (ДЕС) придава по-голяма важност на гражданството на ЕС, като го включва в разпоредбите относно демократичните принципи (член 9 от ДЕС) и създава по-силна връзка между гражданството и демокрацията (членове 10 и 11 от ДЕС).

Като допълва набора от права, произтичащи от гражданство на ЕС, с ново право – гражданската инициатива, новият договор дава възможност на гражданите на ЕС да участват по-активно в демократичния живот на Съюза. Съгласно член 11, параграф 4 от ДЕС „най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“.

¹ Петият доклад за гражданството на Съюза бе публикуван на 15 февруари 2008 г. и обхваща периода между 1 май 2004 г. и 30 юни 2007 г. - COM(2008) 85.

² COM(2010) 605.

Установяването на реда на практика за прилагането на този нов инструмент бе един от основните приоритети на Комисията, която на 31 март 2010 г. представи предложение за регламент³, с който се цели създаването на прости, лесни и достъпни процедури, както и гарантирането на това, че с този инструмент не се злоупотребява.

С Договора от Лисабон допълнително се укрепват връзките между гражданството и недискриминацията. Част втора от ДФЕС сега е озаглавена „Недискриминация и гражданство на Съюза“ и включва разпоредби относно недискриминация както на основание гражданство — в член 18 (предишен член 12 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)), така и на други основания (пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, физическо или умствено увреждане, възраст или сексуална ориентация) — в член 19 (предишен член 13 ДЕО)⁴.

Що се отнася до самото определение за гражданство на ЕС, Договорът от Лисабон подчертава факта, че то представлява статут, *съпътстващ* националното гражданство, докато предишното определение в член 17 от ДЕО го описва като допълващо националното гражданство.

Член 20, параграф 2 ДФЕС е с по-голяма тежест в сравнение с предишния член 17 ДЕО, тъй като в него конкретно се изброяват правата (и задълженията) на гражданите на ЕС и благодарение на добавянето на израза „наред с другото“ става ясно, че списъкът не е изчерпателен. Освен това премахването на структурата по стълбове на Европейския съюз⁵ разширява обхвата на гражданството на ЕС, както се потвърждава от позоваването в този член на факта, че гражданите на Съюза се ползват от правата и подлежат на задълженията, предвидени в договорите.

С Договора от Лисабон се увеличава възможността за това граждани на ЕС, чиято държава няма свое представителство в трета държава, да се ползват от правото на закрила от консулски и дипломатически органи на други държави-членки, тъй като то е включено като ясно отделно право в член 20, параграф 2, буква в) от ДФЕС и е изложено в член 23 ДФЕС. Член 23, параграф 2 ДФЕС дава възможност на Комисията да инициира законодателство, като предлага директиви за установяване на мерки за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на тази закрила, като по този начин се загърбва предишната логика на междуправителствено вземане на решения. Що се отнася до консулската закрила на място, член 35 ДЕС предвижда дипломатическите и консулските мисии, както и делегациите на Съюза да допринасят за нейното осъществяване.

Включените в част втора от Договора права, произтичащи от гражданство на ЕС, са записани и в Хартата на основните права на Европейския съюз (Дял V, „Гражданство“). Правнообвързващата Харта за основните права, която се превръща в компас за всички

³ COM(2010) 119.

⁴ Поради времевата рамка на настоящия доклад, прилагането на тези разпоредби ще бъде разгледано в следващия доклад по член 25 от ДФЕС.

⁵ Трите стълба, които по-рано изграждаха основната структура на ЕС съгласно Договора за Европейския съюз, бяха общностният стълб, отговарящ на трите Общности – Европейската общност, Европейската общност за атомна енергия (Евратом) и Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) (първи стълб); стълбът, посветен на общата външна политика и политиката за сигурност в рамките на дял V от ДЕС (втори стълб) и стълбът, посветен на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в рамките на дял VI от ДЕС (трети стълб).

политики на ЕС е голяма стъпка напред за политическия ангажимент на ЕС към основните права.

2.2. Придобиване и отнемане на гражданство на ЕС

2.2.1. Информация и статистически данни

На уебсайта на Европейската обсерватория за гражданството⁶, който съществува от януари 2009 г. и е финансиран основно от Комисията⁷, има актуална информация относно придобиването и отнемането на гражданство в държавите-членки, както и информацията относно нормите и промените на политиката в областта на гражданство на ЕС.

Според неотдавнашен доклад⁸ на Евростат, през 2008 г. 696 000 души са придобили гражданство на държава-членка (в сравнение със 707 000 през 2007 г.). Новите граждани на ЕС идват основно от Африка (29 % от общия брой случаи на новопридобито гражданство), трети държави от Европа извън ЕС27 (22 %), Азия (19 %) и Северна и Южна Америка (17 %)⁹.

Броят на гражданите на една държава-членка, които са придобили гражданство на друга държава-членка, е 59 449 или 8,5 % от общия брой. В абсолютни стойности основните групи граждани на една държава-членка, придобили гражданство на друга държава-членка, са португалци, които са станали граждани на Франция (7 778 души), румънци, които са станали граждани на Унгария (5 535 души) и поляци, които са станали граждани на Германия (4 245 души).

2.2.2. Промени в съдебната практика

В своето решение от 2 март 2010 г. по Дело C-135/08, Rottmann, Съдът на Европейския съюз разясни едно условие, което Съдът последователно е утвърждавал в своята съдебна практика, че държавите-членки следва, при упражняване на своите правомощия в сферата на гражданството, надлежно да отчитат правото на Европейския съюз¹⁰.

Съдът посочи, че това условие не е в разрез с принципа на международното право, според който държавите-членки имат правомощието да определят условия за придобиване и отнемане на гражданство, а по-скоро включва принципа, че по отношение на граждани на Съюза, упражняването на това правомощие, доколкото то засяга правата, предоставени и защитени от правния ред на Съюза, подлежи на юридически преглед, извършен с оглед на правото на Европейския съюз.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁸ Statistics in Focus, 36/2010, „Придобиването на гражданство – лек спад в ЕС“, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁹ За повече подробности относно връзката между националност, гражданство и интеграция на граждани на трети държави, вж. глава 5 от Наръчника по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места (трето издание).

¹⁰ Вж., наред с други, Дела C-369/90 Micheletti и др., [1992] ECR-I4239, параграф 10; C-179/98 Mesbah [1999] ECR I-7955, параграф 29; C-200/02 Zhu и Chen [2004] ECR I-9925, параграф 37.

По тази причина Съдът заключи, че при решение за отнемане на натурализация (като решението, предмет на основното производство), вследствие на което въпросното лице губи не само гражданство на държавата-членка, която го е натурализирала, но и гражданство на Съюза, националните съдилища следва, когато това е целесъобразно, внимателно да разгледат това решение с оглед на принципа на пропорционалност в светлината на правото на ЕС, освен с оглед на пропорционалността на решението в светлината на националното право.

Съдът заяви, че като се отчита важността, която първичното право на ЕС придава на статута на гражданин на Съюза, националните съдилища трябва да вземат под внимание последиците, произтичащи от такова решение за въпросното лице и за членовете на неговото семейство във връзка със загубата на правата, от които се ползва всеки гражданин на Съюза. Необходимо е да се установи по-специално дали това отнемане е оправдано от гледна точка на:

- тежестта на нарушението, извършено от това лице
- периода, изтекъл между решението за натурализация и решението за отнемане, както и
- възможността на въпросното лице да си възвърне първоначалното гражданство.

Комисията ще насърчава инициативи и проекти, насочени към придобиване на знания и обмен на знания и практически опит относно условията и процедурите за отнемане на гражданство на държава-членка и следователно на гражданство на Съюза, за разпространение на добри практики и когато това е необходимо, за улесняване на координацията, без това да засяга националните правомощия.

2.2.3. Проблеми, свързани с придобиването и отнемането на гражданство на държава-членка

През отчетния период Комисията даде отговор на въпроси, свързани с гражданството, по около 130 индивидуални запитвания, 18 въпроса от Европейския парламент и 5 петиции.

През отчетния период редица държави-членки измениха своето законодателство относно придобиването и отнемането на гражданство. Съгласно правото на ЕС условията за придобиване и отнемане на гражданство на държавите-членки се регламентират изключително от националното право на отделните държави-членки. Всяка държава-членка разполага със свобода да определя условията за придобиване и загуба на нейно гражданство. Този принцип на международното право не е засегнат от разпоредбите на Договора и както бе посочено по-горе, той е потвърден в установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

Доколкото упражняването от страна на държавите-членки на техните правомощия в сферата на гражданството не засяга правата, произтичащи и защитени от правния ред на Съюза, въпросите, свързани с това упражняване не попадат в полето на действие на правото на ЕС и Комисията няма правомощия за намеса в това отношение.

В рамките на своите правомощия Комисията подкрепя всички усилия, насочени към мирно разрешаване на съответните въпроси и насърчава поддържането на добри

отношения в духа на взаимно разбирателство и сътрудничество, с които се характеризират отношенията между държавите-членки на Европейския съюз.

2.3. Свободно движение и пребиваване на гражданите на ЕС

2.3.1. Мерки за гарантиране на правилното транспониране и прилагане на Директива 2004/38/ЕО

Приемането на Директива 2004/38/ЕО¹¹ от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки значително засили ефективността и достъпността на това право, тъй като с нея бяха кодифицирани съществуващите по-рано законодателство и съдебна практика, бяха опростени приложимите правила на ЕС и бяха изяснени и рационализирани националните процедури.

Срокът за транспониране на Директивата бе 30 април 2006 г. и Комисията проследи отблизо мерките, приети на национално равнище за това транспониране. На 10 декември 2008 г. Комисията прие доклад за прилагането¹², в който бяха посочени голям брой проблемни въпроси.

За коригиране на тази ситуация и за гарантиране на правилното прилагане на законодателството на ЕС на национално и местно равнище Комисията:

- предоставя насоки на държавите-членки за правилно прилагане на законодателството на ЕС за свободно движение и улеснява обмена на добри практики,
- следва засилен и последователен подход на изпълнение, и
- подобрява достъпа на гражданите до информация за това как те да се възползват на практика от своите права.

На 9 юли 2009 г. Комисията прие **Съобщение относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38/ЕО**¹³. С цел справяне с най-проблемните въпроси във връзка с правилното прилагане на законодателството на ЕС в областта на свободното движение, които бяха посочени в доклада, в това съобщение на държавите-членки бяха предоставени насоки, целящи постигането на реално подобрене за всички граждани на ЕС.

През 2008 г. Комисията създаде **група от експерти на държавите-членки** по практическото прилагане на Директива 2004/38/ЕО. Групата получи официален статут през декември 2009 г. и провежда редовни заседания за обмен на възгледи, ноухау и най-добри практики по въпроси, свързани с прилагането на законодателството на ЕС за свободно движение, включително борбата със злоупотреби и измами.

¹¹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, ОВ L 158, 30.4.2004, стр. 77.

¹² COM(2008) 840.

¹³ COM(2009) 313.

През 2009 г. и 2010 г. Комисията провежда **структурирани двустранни срещи** с държавите-членки за справяне с всички идентифицирани пропуски в националните мерки за транспониране и за намиране на подходящи решения, включително откриването на процедури за нарушение, когато това е необходимо.

На 19 март 2010 г. Комисията прие Решение за създаване на **Наръчник за обработване на заявления за издаване на визи и промяна в издадени визи**¹⁴, който съдържа оперативни инструкции, най-добри практики и препоръки за това как органите следва да прилагат правилата за обработване на заявления за визи, определени във Визовия кодекс¹⁵. Този наръчник включва глава, посветена на обработването на заявления за визи от членове на семейството на граждани на ЕС и би трябвало да представлява реално подобрение с оглед на някои постоянни проблеми, свързани с правилното прилагане на законодателството на ЕС за свободно движение.

На 13 юли 2010 г. Комисията прие съобщение „**За свободното движение на работници: права и основни аспекти на развитието**“¹⁶, с което се цели представяне на цялостна картина на свободата на движение за работниците от ЕС, повишаване на осведомеността и насърчаване на правата на тези граждани.

В допълнение към това, **новосъздаденият уебпортал Вашата Европа**¹⁷ помага на гражданите на ЕС да се запознаят със своите права и да намерят практически съвети за свободно движение в рамките на Европейския съюз.

Комисията също така публикува наскоро **опростен и удобен за ползване наръчник за гражданите на ЕС относно свободата да се движат и работят в Европа**¹⁸.

2.3.2. *Обработени запитвания и жалби*

През отчетния период Комисията отговори на голям брой индивидуални запитвания, свързани със свободно движение и пребиваване (около 770 през 2007 г., 1070 през 2008 г., 1000 през 2009 г. и 340 за периода от януари до юли 2010 г.); от тези запитвания Комисията записа в централния регистър за оплаквания 64 през 2007 г., 81 през 2008 г., 255 през 2009 г. и 128 в периода от януари до юли 2010 г. Комисията също така отговори на 240 въпроса от Европейския парламент и на 85 петиции, свързани със свободното движение на граждани на ЕС.

Други запитвания, свързани със свободното движение и пребиваване на граждани на ЕС и членове на техните семейства, бяха получени и обработени в SOLVIT¹⁹. Статистическите данни от отчетния период сочат непрекъснато и значително нарастващ дял на проблемите, свързани със свободното движение и пребиваване, отнесени до SOLVIT. Увеличението е от 15 % от всички въпроси, отнесени до SOLVIT през 2007 г., на 20 % през 2008 г. и на 38 % през 2009 г., когато въпросите, свързани с

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1);

¹⁶ COM(2010) 373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

¹⁹ SOLVIT е мрежа за решаване на проблеми онлайн, в която държавите-членки работят заедно, за да разрешат проблеми, които произтичат от неправилното прилагане на законодателството в областта на вътрешния пазар от страна на публичните органи.

пребиваване, обхванаха най-големия дял от оплакванията (549 обработени и закрити случая, като 92 % от случаите са разрешени). За първите шест месеца на 2010 г. в SOLVIT бяха получени 1 314 запитвания по въпроси, свързани със свободното движение и пребиваването (от общо почти 7 000 запитвания).

Понастоящем срещу държави-членки са открити 63 производства за нарушение в областта на свободното движение и пребиваване на граждани на ЕС.

2.3.3. Примери за разглеждани въпроси

Един от примерите за конкретни резултати от подхода, който Комисията използва за гарантиране на правилното прилагане на правилата на ЕС за свободно движение и пребиваване, се отнася към последващите действия във връзка с решението на Съда на ЕС от 25 юли 2008 г. по Дело C-127/08, Metock и др.²⁰ В това решение Съдът установи, че националните правила, според които правото на пребиваване на граждани на трета държава, които са членове на семейството на граждани на ЕС, зависи от законното им пребиваване преди това в друга държава-членка, противоречат на законодателството на ЕС.

Както бе подчертано в доклада на Комисията от 10 декември 2008 г. относно прилагането на Директива 2004/38/ЕО, това решение бе причина за сериозна полемика в някои държави-членки, които се безпокояха, че това може да улесни граждани на трета държава да „узаконят“ своето положение посредством брак с гражданин на ЕС. В решението Съдът припомни, че Директива 2004/38/ЕС не пречи държавите-членки да се борят срещу злоупотреби с права в ЕС, включително срещу фиктивните бракове, както е посочено в член 35 от Директивата.

От този момент Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите-членки, както на двустранно равнище, така и в рамките на експертната група и в областта на свободното движение на граждани на ЕС, за да гарантира, че националните органи са в състояние да предприемат ефективни мерки и обменят информация, за да противостоят на злоупотребите и измамите, и че същевременно държавите-членки изменят своите правила, за да се придържат към решението.

Един от основните случаи, разгледани през отчетния период, се отнася до забавянето при обработката от страна на органите на Обединеното кралство на заявления за пребиваване на граждани на ЕС и техните семейства. От октомври 2008 г. насам Комисията е регистрирала повече от 250 индивидуални жалби от граждани на ЕС и техните семейства, които твърдят, че органите на Обединеното кралство не са спазили законовите срокове, установени от националното право и законодателството на ЕС за обработката на заявления за пребиваване. След контакти с Обединеното кралство, органите на държавата изработиха всеобхватен план, който включваше значително увеличаване (с 400 %) на броя на служителите, които разглеждат заявления от европейски граждани, и времето за разглеждане на нови молби бе сведено до подходящите стандарти за обслужване съгласно Директива 2004/38/ЕО. Този пример сочи, че в много случаи насърчаването на диалога с държавите-членки може да бъде ефективен в интерес на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства. Комисията продължава да наблюдава ситуацията внимателно.

²⁰ [2008] ECR I-6241.

2.3.4. Бъдещи приоритети

Основните действия, които Комисията ще предприеме в областта на свободното движение, са разгледани в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г., към който е приложен настоящият доклад.

Ще бъде отдаден приоритет на правоприлагането. След анализ на законодателството и практиката в държавите-членки по отношение на прилагането на правилата на ЕС за свободно движение и пребиваване, и след двустранни контакти с държавите-членки, Комисията сега дава ход, когато това е необходимо, на производства за нарушение при транспонирането на Директива 2004/38/ЕО и ще продължи да разглежда важни случаи на нарушения по въпроси, свързани с неправилното прилагане на правилата за свободно движение, включително във връзка с принципа за недискриминация.

Приоритет, разглеждан в рамките на експертната група за свободно движение, остава обменът на информация относно борбата със злоупотребите и измамите в областта на свободното движение на граждани на ЕС. Комисията също така възнамерява да насърчава най-добрите практики за гладко и ефективно административно разглеждане на въпроси, свързани със свободното движение и за гарантиране, че служителите, работещи с граждани, в местните/регионалните/националните органи са достатъчно запознати със съответното законодателство на ЕС.

През 2013 г. Комисията ще публикува доклад относно прилагането на правилата на ЕС за свободно движение, като ще направи цялостна оценка на тяхното въздействие и ще посочи области, където е необходимо по-нататъшно подобрене.

2.4. Избирателни права

На граждани на ЕС, които живеят в държава-членка, на която те не са граждани, е гарантирано правото да участват в тази държава-членка (като гласоподаватели и като кандидати) в местни избори и в избори за Европейски парламент при същите условия, като гражданите на тази държава-членка.

През отчетния период Комисията даде отговор на въпроси, свързани с избирателните права, по около 170 индивидуални запитвания, 30 въпроса от Европейския парламент и 9 петиции. През същия период бяха открити производства за нарушение срещу 18 държави-членки, които не съобщиха в определения срок мерки за транспониране на Директива 2006/106/ЕО²¹ относно условията и реда за гласуване в общински избори след присъединяването на България и Румъния.

Редица писма от граждани на ЕС, петиции и въпроси от ЕП се отнасяха до факта, че съгласно законодателството на няколко държави-членки, след определен период на гражданите, които се преместят и пребивават в друга държава-членка, се отнемат избирателните права. В тези случаи гражданите на ЕС са лишени от възможността да упражнят своето право да гласуват в национални избори поради факта, че са упражнили своето право на свободно движение. Този важен въпрос е разгледан в

²¹ Директива на Съвета 2006/106/ЕО от 20 ноември 2006 г. за адаптиране на Директива 94/80/ЕО за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани поради присъединяването на България и Румъния (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 409).

Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. с оглед на това да се работи с държавите-членки за избягване на такива ситуации.

Както бе посочено по-горе, промените през отчетния период, както и по-нататъшните планирани мерки са представени в доклад за оценка на транспонирането на законодателството на ЕС в областта на европейските избори и неговото прилагане по време на изборите за ЕП през 2009 г., приет заедно с настоящия доклад.

През 2011 г. Комисията ще публикува доклад за оценка на транспонирането и прилагането на съответните правила на ЕС (Директива 94/80/ЕО²²).

2.5. Консулска закрила

Гражданин на ЕС, който пътува или живее в държава извън ЕС, където неговата държава-членка няма свое представителство, има право да се възползва от закрилата на дипломатическите и консулските органи на която и да е държава-членка при същите условия като гражданите на тази държава-членка.

През март 2011 г. Комисията ще представи съобщение „Консулска закрила в трети държави: гражданинът на ЕС в центъра на вниманието - актуално състояние и перспективи“, в което ще бъде отчетен приносът на ЕС за ефективността на консулската закрила в трети държави, както бе съобщено в Плана за действие на Комисията за 2007—2009 г.²³, и ще бъдат дадени ориентири за бъдещи действия въз основа на придобития опит и на подновената правна рамка.

2.6. Право на петиции до Европейския парламент и право на жалби до омбудсмана

Гражданите на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище на територията на държава-членка, имат право да отправят петиция до Европейския парламент по въпроси, които се отнасят до областите на компетентност на Съюза и които ги засягат пряко (членове 24 и 227 от ДФЕС). През 2007 г. ЕП получи 1 506 петиции, през 2008 г. — 1 849 петиции, а през 2009 г. — 1 924 петиции.

Жалби могат да се изпращат и до Европейския омбудсман относно случаи на лошо администриране в действията на институциите или органите на Общността (членове 24 и 228 от ДФЕС). Жалбите, получени от омбудсмана, които попадат в обхвата на неговите правомощия през 2007 г. бяха 870 на брой, през 2008 г. — 802, а през 2009 г. — 727. През същия период омбудсманът получи голям брой жалби, за които бе сметено, че попадат извън обхвата на неговите правомощия или са недопустими (2 401 през 2007 г., 2 544 през 2008 г. и 2 392 през 2009 г.).

2.7. Обща осведоменост относно правата на гражданите на ЕС

Проведеното през март 2010 г. проучване Флаш Евробарометър²⁴ оцени осведомеността на гражданите относно правата, произтичащи от гражданство на ЕС,

²² Директива на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани (ОВ L 368, 31.12.1994 г., стр. 38).

²³ COM(2007) 767.

²⁴ Flash Eurobarometer 294 „Гражданство на ЕС“, март 2010 г.

като даде възможност за сравнение на резултатите с две предишни проучвания, проведени през 2002 г. и 2007 г.

Запознатостта с понятието „гражданин на Европейския съюз“ продължава да бъде висока: мнозинството запитани (79 %) твърдят, че са запознати с понятието да известна степен. Като цяло делът на гражданите в държавите-членки от ЕС15, които заявяват, че никога не са чували това понятие, е намалял от една трета (32 %) през 2002 г. до една четвърт (24 %).

През последните три години са се заличили разликите по отношение на запознатостта с понятието между държавите, които са били членове на ЕС преди 2004 г. и в държавите-членки от ЕС12: понастоящем гражданите от държавите-членки от ЕС12 се чувстват по-наясно с понятието за европейско гражданство в сравнение с тези, които живеят в държавите-членки от ЕС15. Гражданите в държавите-членки от ЕС12, които заявяват, че никога не са чували това понятие, е само 13 % в сравнение с 24 % в държавите от ЕС15.

Едва 43 % от запитаните граждани на ЕС са заявили, че познават значението на понятието, а половината от интервюираните граждани (48 %) са посочили, че „не са добре информирани“ относно своите права на граждани на ЕС. По-малко от една трета (29%) от запитаните считат, че са „добре информирани“ относно своите права като граждани на ЕС и едва 3 % смятат, че са „много добре информирани“. Тези данни не сочат промяна от 2007 г. насам. Това вероятно се дължи на факта, че през 2007 г. голяма част от гражданите вече са били наясно с тези права.

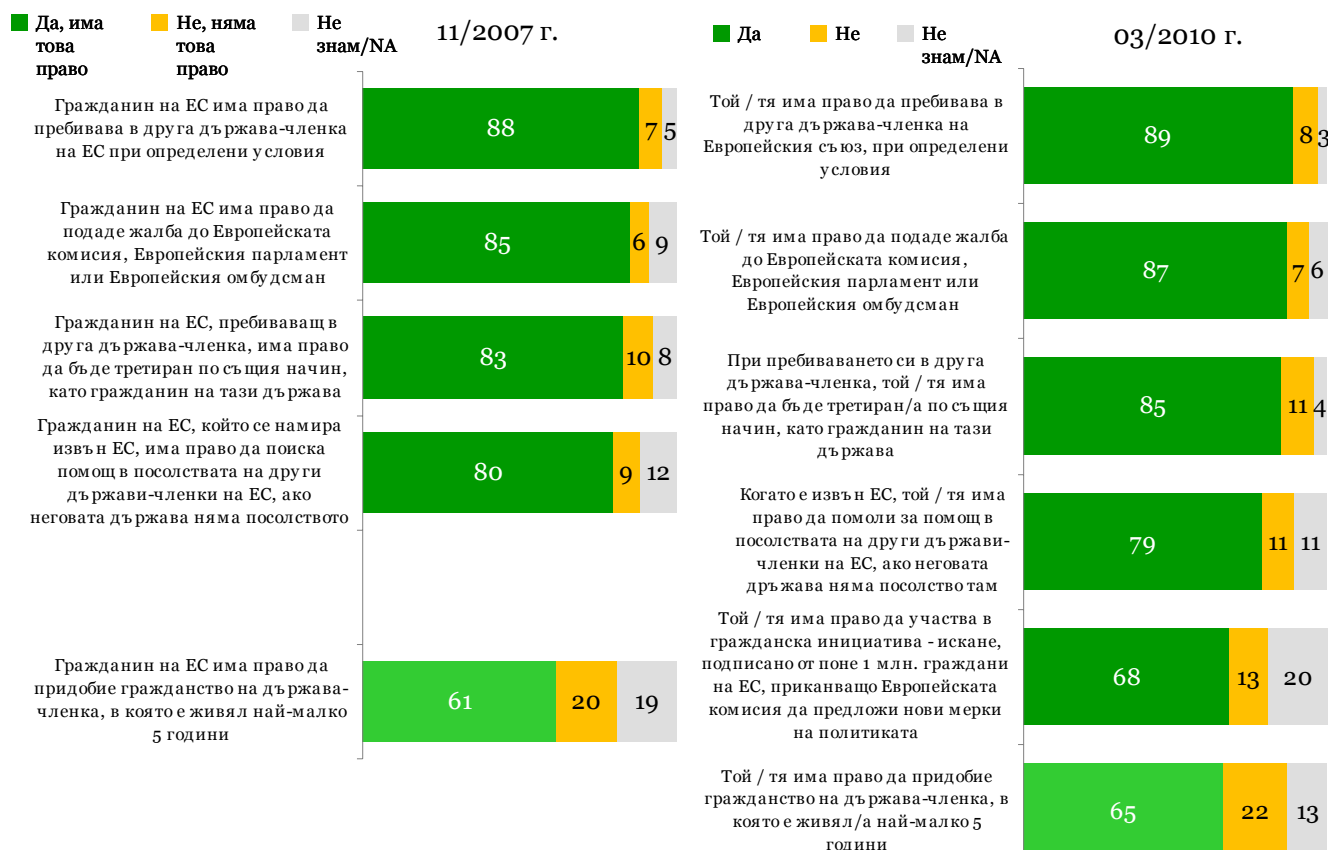
Почти няма обръкване по отношение на „автоматичния“ характер на гражданството на ЕС. Девет от десет запитани граждани са наясно, че „те са едновременно граждани на ЕС и (националност)“ (процентът е същият както през 2007 г.). Въпреки това около една пета от запитаните вярват, че „трябва отправят искане да станат граждани на ЕС“ или че „могат да избират дали да бъдат граждани на ЕС“ (20 % за двете групи).

Участниците в допитването са били запознати най-добре със своите права на пребиваване като граждани на ЕС: 89 % са знаели, че имат право да пребивават в която и да било държава-членка, при известни условия (+2 % в сравнение с 2007 г.). Бе отчетена голяма степен на осведоменост относно правото на подаване на жалби до Комисията, Европейския парламент и омбудсмана (87 %, +2 % в сравнение с 2007 г.) и правото на третиране, равно с това на собствен гражданин, във всяка държава-членка (85 %, +2 % в сравнение с 2007 г.).

Приблизително 7 от всеки 10 граждани на ЕС (68 %) са наясно с новопридобитото си право да участват в гражданска инициатива.

Едва 22 % от участниците в допитването са отговорили правилно, че твърдението, че „гражданин на ЕС има право да придобие гражданство на която и да е държава-членка, ако е пребивавал в тази държава-членка най-малко 5 години“ е невярно, а 13 % не са могли или не са искали да отговорят на този въпрос.

Осведоменост относно правата на граждани на ЕС, 2007-2010 г.



Въпрос 4. На практика всички граждани на държава-членка на ЕС са и „граждани на Европейския съюз“ от 1992 г. С какви права, според Вас, разполага гражданинът на ЕС?
 Въз основа на отговорите на всички запитани, % ЕС27

2.8. Статистически данни относно граждани на ЕС, които са се възползвали от правото си на свободно движение и пребиваване

Както е посочено в таблицата в приложението към настоящото съобщение, към 1 януари 2009 г. приблизително 11,7 млн. граждани на ЕС са пребивавали в държава-членка, на която не са граждани. Това не отразява непременно точната картина на общия брой граждани на ЕС, които в действителност упражняват своето право на свободно движение и пребиваване, тъй като някои категории преместили се граждани на ЕС не са отчетени в тази статистика.

Критерият за включване или не на дадено лице в групата на „обичайно пребиваващите“ в докладващата държава е престой от поне 12 месеца²⁵. Много граждани на ЕС, които пътуват по работа или за удоволствие, или които предоставят или получават услуги, или които пътуват до и от работното си място, както и такива, които пребивават в държава-членка, различна от тяхната собствена, за по-малко от 12 месеца (напр. студенти по програма Еразмус за 9 месеца, стажанти и т.н.) не са отчетени в статистиката.

²⁵ Данните в тази таблица, предоставени от държавите-членки на Евростат, се основават на понятията за „обичайно пребиваване“, „имиграция“ и „емиграция“, така както са определени в член 2, параграф 1, букви а), б) и в) от Регламент (ЕО) № 862/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 311/76 на Съвета относно изготвяне на статистика за чуждестранните работници (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 23).

Много граждани на ЕС — особено тези, които не очакват да останат постоянно в друга държава-членка или които редовно пътуват обратно до своята държава на произход (като студенти, лица, които седмично пътуват до и от работното си място, хора, които имат домове в две държави-членки) — не се регистрират или се регистрират само тогава, когато имат причина за това, например когато започнат работа. Още повече тези хора може да не виждат причина да се отпишат от регистрите, когато напускат дадена държава-членка.

Също така е възможно някои лица, като например тези, които прекарват дълги периоди от време в две държави-членки, да бъдат регистрирани като пребиваващи и в двете държави-членки. По същия начин част от държавите-членки считат, че студентите, които заминават да учат в чужбина, отсъстват само временно и поради това не ги заличават в регистрите.

Като част от текуща програма за усъвършенстване на статистическите данни за миграцията, Евростат възнамерява да даде ход на пилотен проект за оценка на изпълнимостта на система за обмен на индивидуална информация между регистрите на държавите-членки, с което да се разрешат част от тези проблеми.

2.9. Финансови програми

2.9.1. Програма „Европа за гражданите“

Комисията изпълнява програмата „Европа за гражданите“, която се осъществява в периода 2007—2013 г.²⁶ и е с общ бюджет от 215 млн. EUR, с цел засилване на гражданското участие, създаване на чувство сред европейските граждани за принадлежност към Европейският съюз, засилване на толерантността и взаимното разбирателство и развитие на европейска идентичност. С програмата се цели да се даде възможност на гражданите да участват в изграждането на Европа посредством обмен, дебати, размисли, обучение и други дейности, като годишните ѝ приоритети обхващат бъдещето на ЕС и неговите основни ценности, демократичното участие, диалога между културите и въздействието на политиките на ЕС върху обществата. Програмата включва действия като туининг между градове, проекти на граждани, подкрепа за мозъчни тръстове и организации на гражданското общество и т.н. Около един милион граждани участват годишно в проекти по програмата.

2.9.2. Програма „Основни права и гражданство“

Комисията насърчава правата, произтичащи от гражданство на ЕС, посредством програмата „Основни права и гражданство“, която се осъществява в периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“ с общ бюджет от 93,8 млн. EUR²⁷. Една от целите е да се насърчава развитието на европейско общество въз основа на съблюдаване на основните права, включително правата, произтичащи от гражданството на Съюза. Един от приоритетите за финансиране на проекти е насърчаването на инициативи за информация и гражданско обучение относно

²⁶ Решение № 1904/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно създаване на програмата „Европа за гражданите“ за периода 2007—2013 г. за насърчаване на активното европейско гражданство (ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 32).

²⁷ Решение 2007/252/ЕО на Съвета от 19 април 2007 г. за създаване за периода 2007—2013 г. на специална програма „Основни права и гражданство“ като част от общата програма „Основни права и правосъдие“ (ОВ L 110, 27.4.2007 г., стр. 33).

активното участие на гражданите на ЕС в демократичния живот на Съюза, и по-специално участието в избори за Европейски парламент и местни избори.

2.9.3. Седма рамкова програма за научни изследвания: тематична програма „Социално-икономически и хуманитарни науки“

Комисията финансира научни изследвания в сферата на социално-икономическите и хуманитарните науки, които целят, наред с другото, задълбочаване на знанията относно гражданството на ЕС, както и повишаване на осведомеността и разпространение на научни резултати сред академичните среди, създателите на политики, организациите на гражданското общество и широката общественост. По-специално цяла област на проучвания, с приблизителен бюджет от 125 млн. EUR за периода 2007—2013 г., е посветена на „Гражданина на Европейския съюз“, като по-конкретно разглежда въпроси, свързани с постигането на чувство за демократична принадлежност и активно участие на гражданите на Европа, в контекста на бъдещото развитие на разширения Европейски съюз²⁸.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад отчита основните промени по отношение на правата, произтичащи от гражданство на ЕС, и представлява важен елемент, въз основа на който в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. са определени по-нататъшни действия, по-специално по отношение на правото на свободно движение и пребиваване, на консулска закрила на граждани на ЕС в трета държава, където тяхната държава-членка няма свое представителство, и правата на гражданите да избират и да се кандидатира в местни и в европейски избори в държавата-членка на пребиваване.

От следващата година Комисията ще прави ежегодна оценка на прилагането на разпоредбите от Договора относно правата, произтичащи от гражданство на ЕС, в контекста на Годишния доклад за прилагане на Хартата на ЕС за основните права, който ще бъде публикуван за първи път през 2011 г.

Това ще позволи на Комисията да представя на всеки три години по-обоснован анализ на ситуацията, на оставащите пречки пред гражданите, както и да обявява мерки за укрепване на правата на гражданите на ЕС.

²⁸

По-подробна информация относно работата и резултатите от тематичната програма „Социално-икономически и хуманитарни науки“, финансирана по Седмата рамкова програма, може да бъде намерена на http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html

ПРИЛОЖЕНИЕ

Година 2009	АБСОЛЮТНА СТОЙНОСТ					ПРОЦЕНТ				
	Общо население	Граждани	Чужди граждани	Чужди граждани, които са граждани на друга държава-членка на ЕС	Граждани на трета държава	Граждани	Чужди граждани	Чужди граждани, които са граждани на друга държава-членка на ЕС	Граждани на трета държава	
Белгия*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9	
България	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3	
Чешка република	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5	
Дания	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8	
Германия	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7	
Естония	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3	
Ирландия	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1	
Гърция	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8	
Испания	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4	
Франция	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8	
Италия	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6	
Кипър	796900	668700	128200	.	.	83,9	16,1			
Латвия	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5	
Литва	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2	
Люксембург	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0	
Унгария	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8	
Малта	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4	
Нидерландия	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1	
Австрия	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6	
Полша	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1	
Португалия	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4	
Румъния	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1	
Словения	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3	
Словакия	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4	
Финландия	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7	
Швеция	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2	
Обединеното кралство*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9	
ЕС	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0	

*Данните за Белгия и Обединеното кралство са от 2008 г.