

Брюксел, 15.12.2020 г.
COM(2020) 731 final

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

СЪГЛАСНО ЧЛЕН 25 ОТДФЕС

Относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2016—2020 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията е длъжна на всеки три години да изготвя доклад до Европейския парламент, Съвета и Икономическия и социален комитет относно прилагането на разпоредбите (от част втора от Договора) относно недискриминацията и гражданството на Съюза¹. Настоящият девети доклад, представен съгласно член 25 от ДФЕС, обхваща периода от 1 юли 2016 г. до 30 юни 2020 г.

В настоящия доклад се прави преглед на разпоредбите от част II от ДФЕС относно: i) гражданството на Съюза, ii) недискриминацията; iii) свободното движение и пребиваване на територията на държавите членки; iv) правото на гражданите да избират и да бъдат избирани на местни избори и на изборите за Европейски парламент в държавата членка, на територията на която пребивават; v) правото на консулска закрила; vii) правото на петиции до Европейския парламент; и viii) правото да отправят жалби до Омбудсмана. Настоящият доклад придружава Доклада за гражданството на ЕС — „Овластяване на гражданите и защита на техните права в трудни времена“.

2. НЕДИСКРИМИНАЦИЯ НА ОСНОВАНИЕ ГРАЖДАНСТВО (ЧЛЕН 18 ОТ ДФЕС)

С член 18 от ДФЕС² се забранява дискриминацията на основание гражданство в обхвата на приложението на Договорите³.

През периода, обхванат от настоящия доклад, Съдът на Европейския съюз (Съдът) произнесе четири ключови решения, свързани с недискриминацията на гражданите на ЕС на основание гражданство, в областта на екстрадицията и спорта.

2.1. Недискриминация на основание гражданство и екстрадиция на мобилни граждани на ЕС

Трите решения на Съда относно недискриминация, основана на гражданство, и екстрадиция в трета държава на граждани на ЕС, пребиваващи в държава членка, различна от държавата членка на гражданството, бяха *Petruhhin*⁴, *Pisciotti*⁵ и *Raugevicius*⁶. Във всеки от тези случаи се разглеждаше въпросът за взаимодействието между националните правила, изключващи екстрадирането на собствените граждани на приемащата държава членка, и принципа на ЕС за недискриминация на гражданите на ЕС на основание гражданство (член 18 от ДФЕС).

¹ Годишните доклади относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз включват актуална информация за напредъка по отношение на правата, свързани с гражданството на Съюза.

² Вж. също така член 21, параграф 2 от Хартата на основните права.

³ Тази разпоредба не засяга специалните разпоредби, съдържащи се в Договорите.

⁴ Дело C-182/15, *Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*.

⁵ Дело C-191/16, *Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland*.

⁶ Дело C-247/17, *Denis Raugevicius*.

Както делото *Petruhhin*, така и делото *Pisciotti* се отнасяха до екстрадицията на мобилни граждани на ЕС във връзка с наказателно преследване, докато делото *Raugevicius* беше свързано с екстрадицията на мобилни граждани на ЕС с цел прилагане на присъда, постановена от съд в държава извън ЕС.

Основните констатации на Съда по тези дела могат да се обобщят, както следва: Първо, Съдът постанови, че макар правилата в областта на екстрадицията да попадат в компетентността на държавата членка, когато между ЕС и трета държава не съществува международна конвенция, държавите членки трябва да упражняват своите национални правила в областта на екстрадицията при надлежно спазване на правото на ЕС в ситуации, които попадат в приложното поле на правото на Съюза⁷. Според Съда такъв е случаят, когато гражданин на ЕС се е възползвал от правата си на свободно движение (съгласно член 21 от ДФЕС), а националните правила в областта на екстрадицията биха могли да доведат до дискриминация на гражданите на ЕС, основана на гражданство (съгласно член 18 от ДФЕС)⁸.

Второ, Съдът разгледа въпроса дали (международните) националните правила на държавите членки, които изключват *само* екстрадицията на техните собствени граждани, биха били несъвместими с принципа за недопускане на дискриминация, залегнал в член 18 от ДФЕС. Съдът отбелязва, че подобни правила за екстрадиция въвеждат разлика в третирането на гражданите на ЕС в зависимост от гражданството и по този начин водят до ограничаване на свободното движение⁹. В съответствие с практиката на Съда такова ограничение би могло да бъде обосновано „само ако се основава на обективни съображения и е пропорционално на легитимно преследваната от националното право цел“¹⁰. Въпреки че Съдът признава, че целите на „международното наказателно сътрудничество“ и избягването на опасността от безнаказаност са легитимни¹¹, тези национални разпоредби трябва да отговарят и на изискването за пропорционалност.

В това отношение по делото *Petruhhin* Съдът счете, че когато разглежда допускането на молбата за екстрадиция, държавата членка следва да прецени дали не съществуват алтернативни мерки, които в по-малка степен да засягат упражняването на основните свободи¹². Въз основа на принципа на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 от ДЕС) и вторичното законодателство на Съюза в областта на наказателното сътрудничество (по-специално европейската заповед за арест) Съдът достигна до следното заключение. Преди да бъде екстрадиран мобилен гражданин на ЕС, държавите членки трябва да обменят информация с държавата членка на гражданството, за да се предостави на органите на тази държава членка, „доколкото

⁷ Вж. дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 26—27.

⁸ Дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 29—31; Дело C-191/16, *Pisciotti*, т. 31—35, 37—42; Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 27—28.

⁹ Дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 32—33; Дело C-191/16, *Pisciotti*, т. 43—45; Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 30.

¹⁰ Дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 34, 38; Дело C-191/16, *Pisciotti*, т. 46; Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 31.

¹¹ Вж. дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 35—37.

¹² Вж. дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 38—41.

съгласно националното им право те са компетентни [извън националната територия]“, възможност да преследват мобилния гражданин на ЕС за престъпления, извършени в чужбина¹³. По делото *Pisciotti* обаче Съдът уточни, че ако държавата членка на гражданството е била адекватно информирана, но въпреки това реши да не преследва собствения си гражданин за извършени извън националната ѝ територия престъпления, правото на ЕС не изключва екстрадирането му от „приемащата“ държава членка в трета държава¹⁴.

Трето, според решението на Съда по делото *Raugevicius*, конфликтът между целта за избягване на опасността от безнаказаност за извършени престъпления и ограничаването на основна свобода, както и съответната необходимост от разглеждане на алтернативни мерки също са приложими по отношение на (молбите за) екстрадиция с цел изпълнение на (чуждестранни) наказания¹⁵. Въпреки че принципът *ne bis in idem* би изключил държавата членка на гражданството да започне наказателно преследване срещу засегнатия мобилен гражданин на ЕС, международните инструменти и законодателството на (някои) държави членки предлагат алтернативни мерки (например изтърпяване на наказания, наложени от чуждестранни съдилища, в държавата членка на гражданството)¹⁶. Според Съда такива алтернативни възможности съответно биха могли да бъдат считани за приложими спрямо засегнатия мобилен гражданин на ЕС (независимо от ограниченията, основани на гражданство)¹⁷.

2.2. Недискриминация, основаваща се на гражданство, в аматьорския спорт

Другото важно решение на Съда през периода, за който се отнася настоящият доклад, *TopFit*¹⁸, разглеждаше въпроса за недискриминацията на (мобилни) граждани на ЕС на основание гражданство в областта на аматьорския спорт¹⁹.

Г-н Biffi е италиански гражданин, който живее в Германия и практикува бягане като аматьор в категорията за спортисти ветерани. Той членува в TopFit, спортно сдружение, което е член на Берлинската федерация по лека атлетика (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). През 2015 г. промяна в правилата на DLV довежда до това, че мобилните граждани на ЕС в Германия като г-н Biffi са лишени от възможността да бъдат избирани за участници в националните шампионати или са допускани да участват в тези шампионати само „извън класирането“ или „без класиране“. По този начин те са лишени от възможността да се състезават за финалите и да им бъде присъдена титлата „национален шампион“, въпреки че отговарят на всички други условия за участие в шампионатите по лека атлетика.

¹³ Дело C-182/15, *Petruhhin*, т. 42—48.

¹⁴ Вж. дело C-191/16, *Pisciotti*, т. 50—56.

¹⁵ Вж. Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 32—40.

¹⁶ Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 36—38.

¹⁷ Дело C-247/17, *Raugevicius*, т. 41—48.

¹⁸ Решение на Съда от 13 юни 2019 г., C-22/18, *TopFit e.V. u Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Основаващата се на гражданство дискриминация в професионалния спорт попада в обхвата на член 45 от ДФЕС.

Съдът се позовава на четири становища, за да отговори на преюдициалното запитване. Първо, Съдът, позовавайки се на неотдавнашното си решение по делото *Raugevicius*, отбелязва, че „положението на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, попада в приложното поле на член 18 от ДФЕС“, включително в областта на аматьорския спорт²⁰. Второ, основната свобода на движение на хора, предвидена в член 21 от ДФЕС, цели по-специално да стимулира „постепенното интегриране на съответния гражданин на Съюза в обществото на приемащата държава членка“, а участието в аматьорски спорт е важна част от процеса на приобщаване²¹. Трето, в съответствие с предходната съдебна практика на ЕС Съдът отбелязва, че от правилата на националните (спортни) федерации също се изисква да бъдат в съответствие с правото на ЕС, включително Договорите²². Четвърто, приложимостта на членове 18 и 21 от ДФЕС по отношение на правилата на националните спортни федерации предполага, наред с другото, че правилата на националните спортни федерации, които могат да представляват ограничение на основна свобода, са несъвместими с правото на ЕС, освен ако тези правила не са „обосновани от обективни съображения, които са съразмерни на преследваната легитимна цел“²³.

3. БОРБА С ДИСКРИМИНАЦИЯТА, ОСНОВАНА НА ПОЛА, РАСАТА ИЛИ ЕТНИЧЕСКИЯ ПРОИЗХОД, РЕЛИГИЯТА ИЛИ УБЕЖДЕНИЯТА, НАЛИЧИЕТО НА ФИЗИЧЕСКО ИЛИ УМСТВЕНО УВРЕЖДАНЕ, ВЪЗРАСТТА ИЛИ СЕКСУАЛНАТА ОРИЕНТАЦИЯ (ЧЛЕН 19 ОТ ДФЕС)

3.1. Въведение

Член 19 от ДФЕС гласи, че ЕС може да предприема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническият произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация²⁴.

През март 2019 г. Европейската комисия публикува годишния доклад за равенството между жените и мъжете, в който заключи, че дори в ЕС, където недвусмисленото равенство между половете е гарантирано от закона, равенството между жените и мъжете все още не е осезаема реалност²⁵.

След публикуването на списъка с действия за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ през декември 2015 г., който включваше дейностите, предвидени от Комисията в различни области на политиката през периода 2016—2019 г.²⁶, през февруари 2017 г. Комисията публикува първия годишен доклад относно

²⁰ Дело C-22/18, *TopFit*, т. 29—30.

²¹ Дело C-22/18, *TopFit*, т. 31—34.

²² Дело C-22/18, *TopFit*, т. 36—40.

²³ Дело C-22/18, *TopFit*, т. 42—48.

²⁴ Вж. също така член 21, параграф 1 от Хартата на основните права.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

списъка с действия за постигане на напредък във връзка с равнопоставеността на ЛГБТИ, обхващащ 2016 г. Вторият и третият доклад излязоха съответно през 2018 г. и 2019 г., а през май 2020 г. беше публикуван окончателният доклад, обхващащ мерките, предприети през 2019 г.²⁷.

През ноември 2018 г. Комисията изготви заключителните документи въз основа на разискванията в рамките на посветените на въпросите на антициганизма и афрофобията заседания, проведени от Групата на ЕС на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост по време на нейната четвърта среща на 5 декември 2017 г.²⁸. Тя изготви също и насоки относно практическото прилагане на Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право²⁹.

През декември 2018 г. Европейската комисия публикува оценка на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.³⁰. При оценката бяха разгледани рамката на ЕС и начинът, по който с нея се мобилизират други европейски политики, правни и финансови инструменти за приобщаване на ромите. През септември 2019 г. Комисията публикува и доклад с акцент върху изпълнението на мерките за приобщаване на ромите на национално равнище³¹.

Комисията стартира през 2019 г. и провежда до декември 2020 г. кампанията #EuvsDiscrimination³², насочена срещу дискриминацията на работното място въз основа на възраст, пол, увреждания, етнически или расов произход, религия или убеждения, или сексуална ориентация, която е забранена от законодателството на ЕС за борба с дискриминацията³³.

3.2. Развитие на съдебната практика

Що се отнася до свободата на вероизповедание, следва да се отбележи решението на Съда от 22 януари 2019 г. по делото *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2019:43). Съдът приема, че национално законодателство, съгласно което, първо, Разпети петък е официален празник само за работниците, членове на някои християнски църкви, и второ, единствено тези работници, ако са задължени да работят на този официален празник, имат право на обезщетение за работа на ден на официален празник, създава пряка дискриминация, основана на религия.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

²⁸ Доклад относно антициганизма: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Доклад относно афрофобията: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=bg>

³³ Част от тази кампания поставя акцент особено върху осигуряването на разумни улеснения на лицата с увреждания в съответствие с Директива 2000/78/ЕО на Съвета <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Ръководство за най-добри практики в областта на осигуряването на разумни улеснения на лицата с увреждания на работното място беше публикувано през септември 2020 г. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

4. ГРАЖДАНСТВО НА СЪЮЗА (ЧЛЕН 20, ПАРАГРАФ 1 ОТДФЕС)

4.1. Въведение

В член 20 отДФЕС се предвижда, че всяко лице, което притежава гражданство на държава — членка на ЕС, е също и гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към националното гражданство, а не го замества. Макар че всяка държава членка сама определя условията за придобиването и загубването на гражданство при надлежно спазване на правото на ЕС³⁴, предоставянето на гражданство на дадена държава членка води и до предоставяне на гражданство на ЕС и произтичащите от него права, които могат да се упражняват навсякъде в Съюза. Поради това Комисията счита, че държавите членки следва да използват своя прерогатив за предоставяне на гражданство в дух на лоялно сътрудничество, както се изисква в Договорите.

Европейската комисия предприе редица действия по отношение на придобиването и загубването на гражданство на ЕС, по-специално по въпроса за режимите за „гражданство срещу инвестиции“ в ЕС, с които се предоставя право на гражданство на гражданите на държави извън Съюза в замяна на инвестиции.

През януари 2019 г. Комисията изготви доклада „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“³⁵, в който се анализират съществуващите режими за получаване на гражданство и на право на пребиваване в държавите от ЕС срещу инвестиции и се подчертават редица проблеми и рискове, които тези режими представляват за Съюза.

След този доклад Комисията създаде „група от експерти от държавите членки в областта на режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване“, която i) да разгледа специфичните рискове, които произтичат от режимите за гражданство срещу инвестиции; ii) да изготви до края на 2019 г. общ набор от проверки за сигурност; и iii) да обърне внимание на аспектите на прозрачността и доброто управление при прилагането както на режимите за предоставяне на гражданство, така и на тези за право на пребиваване срещу инвестиции³⁶.

През периода, обхванат от настоящия доклад, Комисията разгледа 98 жалби на граждани, почти 1400 писма/индивидуални запитвания, 48 въпроса и 10 петиции от Европейския парламент в областта на гражданството на ЕС и произтичащите от него права, отнасящи се главно до информацията относно последиците от излизането на Обединеното кралство от ЕС за правата, свързани с гражданството на Съюза.

4.2. Развитие на съдебната практика

В периода 2016—2019 г. Съдът разгледа 29 дела, отнасящи се до гражданство на ЕС, включително дела за дискриминация на основание гражданство, загуба на гражданство

³⁴ Дело C-135/08, *Rottmann*.

³⁵ COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

³⁶ Вж. https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_bg

на ЕС поради загуба на гражданство на държава членка или производни права на пребиваване на граждани на трети държави, които са членове на семейството на гражданин на ЕС³⁷.

По делото *Tjebbes и други*³⁸ Съдът потвърди легитимността като цяло на целта на държавите членки да гарантират, че съществува действителна връзка между държавата и гражданите ѝ. Тази легитимност обаче не освобождава държавите членки от задължението да гарантират, че (в отделни случаи) загубването на гражданството на държавите членки *ex lege* е съобразено с принципа на пропорционалност, когато загубата на гражданство би довела до загубване на статута на гражданин на Съюза и произтичащите от това права³⁹.

Съответно Съдът сче, че принципът на пропорционалност изисква в законодателството на държавите членки, уреждащо загубата на гражданство, да се предвиди възможността за „индивидуална преценка на последиците, които то поражда за [съответното лице и за членовете на неговото семейство] от гледна точка на правото на Съюза“⁴⁰. Освен това, когато, след такава преценка, загубата на гражданство на ЕС (като последица от автоматичната загуба на гражданство на дадена държава членка) бъде прието за несъвместимо с правото на ЕС, следва да бъде възможно възстановяването на гражданството *ex tunc*⁴¹.

5. ПРАВО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ И ПРЕБИВАВАНЕ НА ТЕРИТОРИЯТА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ (ЧЛЕН 20, ПАРАГРАФ 2 И ЧЛЕН 21 ОТДФЕС)

5.1. Въведение

Съгласно член 20, параграф 2, буква а) и член 21 отДФЕС гражданите на Съюза имат право свободно да се движат и да пребивават на територията на държавите членки при условията и в границите, предвидени от Договорите и от мерките, приети за тяхното прилагане⁴².

Повечето граждани подкрепят това право⁴³ и гледат на него като на една от основните ползи от членството в ЕС⁴⁴. Освен това повече от половината от гражданите на ЕС

³⁷ Съд на Европейския съюз (2020 г.). Годишен доклад за 2019 г.: правораздавателна дейност. Люксембург, февруари 2020 г., стр. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-20-001-bg-n.pdf>

³⁸ Дело С-221/17, *Tjebbes и други*

³⁹ С-221/17, *Tjebbes и други*, т. 40.

⁴⁰ С-221/17, *Tjebbes и други*, т. 41.

⁴¹ С-221/17, *Tjebbes и други*, т. 42.

⁴² Вж. по-специално Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза 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 също „Директива за свободното движение“).

⁴³ 81 % от респондентите на специално проучване на Евробарометър № 486, 2019 г.

⁴⁴ 60 % от респондентите на стандартно проучване на Евробарометър № 91, пролет 2019 г.

казват, че са се възползвали от това, че има по-малко или няма граничен контрол при пътуване в чужбина⁴⁵. Повечето европейци казват, че свободното движение на хора, стоки и услуги в рамките на Европейския съюз е най-положителният резултат от ЕС⁴⁶. В проучване, проведено през пролетта на 2020 г., 83 % от гражданите на ЕС са изразили съгласие, че свободното движение на граждани на ЕС в рамките на ЕС е довело до ползи за икономиката на тяхната държава⁴⁷.

През 2018 г. над 16 милиона граждани на ЕС са живеели или работели в държава от ЕС, различна от държавата, на която са граждани. Много по-голям брой граждани на ЕС са посетили временно други държави на ЕС във връзка с празници, приятелски и семейни посещения и по служебни въпроси.

Мобилните граждани на ЕС и членовете на техните семейства могат да открият информация относно правото си да пребивават в други държави членки на портала „Вашата Европа“⁴⁸; „Вашата Европа“ също така предоставя достъп до специфична за всяка държава информация, изпълнявайки ролята си на „единна цифрова платформа“ на ЕС⁴⁹.

През периода, обхванат от настоящия доклад, Комисията разгледа 950 жалби на граждани, 6128 въпроса и 140 петиции от Европейския парламент относно упражняването на правото на свободно движение. Много от тях бяха свързани с правото на влизане и пребиваване на граждани на трети държави, които са членове на семейството на граждани на ЕС (условия за издаване на визи и карти за пребиваване, допълнителни формалности), и условията, при които гражданите на ЕС могат да упражняват своето право на свободно движение.

Мобилните граждани на ЕС, които са неблагоприятно засегнати от неправилното прилагане на правото на ЕС от страна на публичните органи, могат да получат помощ от мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар (SOLVIT)⁵⁰, която беше създадена с цел да се реагира бързо и да се намерят решения на национално равнище. През периода 2016—2018 г. чрез SOLVIT бяха разгледани около 1930 случая, свързани със свободното движение на хора⁵¹.

Гражданите могат също така да задават въпроси относно своите лични права в ЕС чрез службата „Вашата Европа — Съвети“⁵², която предоставя безплатни специализирани правни съвети. „Вашата Европа — Съвети“ се управлява от Комисията, а външен

⁴⁵ 56 % от респондентите на стандартно проучване на Евробарометър № 91, пролет 2019 г.

⁴⁶ 60 % от респондентите на специално проучване на Евробарометър № 486, 2019 г.

⁴⁷ Експресно проучване на Евробарометър № 485, пролет 2020 г.

⁴⁸ <https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/>

⁴⁹ Регламент (ЕС) 2018/1724 за създаване на единна цифрова платформа за предоставяне на достъп до информация, до процедури и до услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми

⁵⁰ SOLVIT е услуга, която се предоставя от националните администрации навсякъде в ЕС и ЕИП. Националните центрове на SOLVIT проучват жалби на гражданите и си сътрудничат посредством онлайн база данни, за да им помагат да решат своите проблеми безплатно и по извънсъдебен път.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

⁵² <https://europa.eu/youreurope/advice/>

изпълнител — Европейската служба за граждански действия (ECAS), осигурява нейното функциониране. В периода 2016—2020 г. във „Вашата Европа — Съвети“ бяха получени над 42 000 запитвания по въпроси, свързани с процедурите за влизане и правата на пребиваване, и над 2300 запитвания относно политическите и съдебните права.

Гражданите на ЕС могат също така да се обръщат към центъра на Комисията Еигоре Direct (EDCC)⁵³, който предоставя обща информация относно ЕС и съвети във връзка с правата на гражданите на ЕС. През периода 2016—2019 г. EDCC получи общо 5251 запитвания относно свободното движение на хора.

Освен това мобилните работници на ЕС могат да поискат съдействие от националните органи, създадени в съответствие с Директива 2014/54/ЕС⁵⁴.

С цел да допринесе за свободното движение на хората с увреждания, през периода 2016—2018 г. Комисията изпълни пилотен проект за картата на ЕС за хора с увреждания⁵⁵.

Комисията разработи инструмент за електронно обучение за правото на свободно движение, който е предназначен за местните администрации, за да се задълбочи тяхното познаване на Директива 2004/38/ЕО (Директива за свободното движение) и произтичащите от нея права. Инструментът за електронно обучение е достъпен на 23 езика и включва тест за изготвяне на самооценка и онлайн курс за начинаещи и за напреднали потребители.

5.2. Развитие на съдебната практика

5.2.1. Развитие на съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на правата на свободно движение и (производните) права на пребиваване

Съдът постанови множество решения във връзка с член 21 от ДФЕС (включително прилагането му чрез Директивата за свободното движение), както и производното от гражданството на ЕС право на пребиваване въз основа на член 20 от ДФЕС⁵⁶.

Първата поредица от дела се отнася до въпроса кои граждани на ЕС и членове на семейството могат да се позовават на Директива 2004/38/ЕО по отношение на правата на пребиваване.

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_bg.

⁵⁴ Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници

⁵⁵ С него беше въведено доброволно взаимно признаване на статута на лице с увреждания, което благоприятства достъпа на хората с увреждания до култура, спорт и развлечения в осем държави по проекта: Белгия, Естония, Италия, Кипър, Малта, Румъния, Словения, Финландия.

⁵⁶ В този раздел няма да се разглеждат решенията на Съда на Европейския съюз, основани предимно на статута на „работник на Съюза“ съгласно член 45 и сл. от ДФЕС.

По делото **Lounes**⁵⁷ Съдът постанови, че гражданин на ЕС, който е упражнил правата си на свободно движение, за да пребивава в друга държава членка на ЕС, и който след това е придобил гражданството на приемащата държава членка при същевременно запазване на гражданството на държавата членка по произход, може, макар и вече да не е бенефициент по Директива 2004/38/ЕО, да продължи да се позовава на произтичащите от член 21 от ДФЕС права⁵⁸. Правата на пребиваване на членовете на семейството на въпросния гражданин на ЕС (лице с двойно гражданство) могат също да бъдат изведени пряко от член 21 от ДФЕС при условия, които не трябва да бъдат по-строги от предвидените в Директива 2004/38/ЕО⁵⁹. Съдът уточни, че правото на свободно движение включва правото на гражданите да водят нормален семеен живот⁶⁰.

По делото **Gusa**⁶¹ Съдът постанови, че правото на запазване на статуса на „работник или самостоятелно заето лице“ след прекратяване на икономическа дейност в случаите, предвидени в член 7, параграф 3 от Директива 2004/38/ЕО (по-конкретно буква б) от същия параграф, по отношение на „надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и [след като] се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда“, се прилага също и по отношение на мобилните граждани на ЕС, които са били самостоятелно заети лица преди принудително да прекратят икономическа дейност⁶².

По делото **Coman**⁶³ Съдът тълкува понятието „съпруг/съпруга“ на гражданин на ЕС в член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38/ЕО⁶⁴ и постанови, че то има самостоятелно определение в правото на ЕС, независимо от законите на държавите членки. Съдът постанови, че когато гражданин на ЕС, който се завръща в държавата членка, на която е гражданин, (преди това) е упражнил правата си на свободно движение, реално пребивавайки в друга държава членка, и през това време е създавал или укрепил семеен живот в приемащата държава членка с гражданин (на трета държава) от същия пол, с когото се е свързал в законно сключен в приемащата държава членка брак, правото на ЕС не допуска въпросната държава членка (по произход) да откаже да предостави на съпруга от същия пол на завръщащия се гражданин на Съюза производни права на влизане и на пребиваване по съображението, че нейното право не предвижда брака между лица от един и същ пол⁶⁵. Съответната държава членка трябва

⁵⁷ Решение на Съда от 14 ноември 2017 г., C-165/16, *Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ C-165/16, *Lounes*, т. 45—58. Следва да се отбележи, че Съдът изрично е подчертал, че въпреки това Директива 2004/38/ЕО престава да се прилага по отношение на мобилни граждани на ЕС, които след своето преместване са придобили гражданството на приемащата държава членка; вж. C-165/16, *Lounes*, т. 31—44.

⁵⁹ C-165/16, *Lounes*, т. 59—61.

⁶⁰ C-165/16, *Lounes*, т. 52.

⁶¹ Решение на Съда от 20 декември 2017 г., C-442/16, *Florian Gusa/Minister for Social Protection и др.*, ECLI:EU:C:2017:1004.

⁶² C-442/16, *Gusa*, т. 35—45.

⁶³ Решение на Съда от 5 юни 2018 г., C-673/16, *Relu Adrian Coman и др.*, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ C-673/16, *Coman*, т. 33—36.

⁶⁵ C-673/16, *Coman*, т. 38—40, 52—55.

да разглежда това лице като съпруг/съпруга за целите на упражняването на правата, които тези лица черпят от правото на Съюза. В същото време това не изисква държавата членка да предвижда в националното си право института на брака между лица от един и същ пол⁶⁶.

По делото *Altiner u Ravn*⁶⁷ Съдът постанови, че правото на ЕС допуска национална правна уредба, съгласно която не се предоставя производно право на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и се завръща в нея, когато влизането на члена на семейството на територията на държавата членка по произход не е „естествено продължение“ на завръщането на въпросния гражданин на Съюза в тази държава членка⁶⁸. Това е при условие, че подобна национална уредба изисква в рамките на общата преценка да се вземат предвид други релевантни фактори, които биха могли да укажат, че въпреки периода от време, изтекъл между завръщането на гражданина на Съюза в посочената държава членка и влизането на територията ѝ на члена на семейството му, гражданин на трета държава, не е бил прекъснат създаденият и укрепен в приемащата държава членка семеен живот⁶⁹.

Делото *Tarola*⁷⁰ се отнасяше до случай на гражданин на ЕС, упражнил правото си на свободно движение, като е работил в приемащата държава членка за срок от две седмици не по срочен трудов договор, след което се е оказал в принудителна безработица. Съдът тълкува член 7, параграф 1, буква а) и параграф 3, буква в) от Директива 2004/38/ЕО и счете, че гражданин в такова положение запазва статуса на работник (и следователно правото да пребивава в приемащата държава членка) за не по-малко от шест месеца, ако въпросното лице действително е имало статуса на работник, преди да се е оказало в принудителна безработица, и се е регистрирало като търсещо работа лице в съответното бюро по труда⁷¹. Освен това Съдът отбеляза, че съгласно националното право ползването на правото на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи може да зависи от конкретен срок на заетост, доколкото същото условие е приложимо и за гражданите на въпросната държава членка съгласно принципа на равно третиране⁷².

Делото *Bajratari*⁷³ е свързано с тълкуването на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38/ЕО — пребиваване на основание достатъчно средства и пълна здравна застраховка. Случаят се отнася до гражданин на трета държава, родител на ненавършил пълнолетие гражданин на ЕС, който се позовава на производното си право

⁶⁶ C-673/16, *Coman*, т. 45.

⁶⁷ Решение на Съда от 27 юни 2018 г., C-230/17 *Erdem Deha Altiner u Isabel Hanna Ravn/Udlandingestyrelsen*, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ C-230/17 *Altiner u Ravn*, т. 30—34.

⁶⁹ C-230/17 *Altiner u Ravn*, т. 35.

⁷⁰ Решение на Съда от 11 април 2019 г., C-483/17, *Neculai Tarola/Minister for Social Protection*, ECLI:EU:C:2019:309.

⁷¹ C-483/17, *Tarola*, т. 45—52.

⁷² C-483/17, *Tarola*, т. 55—57.

⁷³ Решение на Съда от 2 октомври 2019 г., C-93/18, *Bajratari*, ECLI:EU:C:2019:809.

на пребиваване в приемащата държава членка в качеството на лице, което действително упражнява родителските права върху ненавършилото си пълнолетие дете, гражданин на ЕС, пребиваващ на основание член 7, параграф 1, буква б). Съдът постанови, че ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза разполага с достатъчно средства, за да не се превърне в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване, дори и когато тези средства са от доходи от незаконно упражнявана трудова дейност на родителя му, гражданин на трета държава, който няма разрешения за пребиваване и работа в тази държава членка⁷⁴. Съдът постанови също, че условията за ограничаване на правото на пребиваване на ненавършилият пълнолетие гражданин на ЕС от съображения, свързани с обществения ред, не са изпълнени⁷⁵.

Втора поредица от решения на Съда на Европейския съюз се отнася до ограничаването на правата на пребиваване и експулсирането по Директива 2004/38/ЕО.

По делото *E/Subdelegación del Gobierno en Álava*⁷⁶ Съдът отново потвърди, че решенията за експулсиране съгласно Директива 2004/38/ЕО трябва да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице (гражданин на ЕС). Обстоятелството, че съответното лице се намира в затвора в момента на приемане на решението за експулсиране без перспектива за освобождаване в близко бъдеще, не „изключва възможността поведението му да представлява [...] истинска и настояща по характер заплаха за някои от основните интереси на обществото в приемащата държава членка“⁷⁷ за целите на приемане на такова решение.

По делото *Petrea*⁷⁸ Съдът определи, наред с другото, че държава членка може да отмени удостоверение за регистрация, неправилно издадено на гражданин на Съюза, който е бил експулсиран и се връща в държавата членка, докато по отношение на това лице продължава да е в сила заповед за забрана на достъп (съгласно предвиденото в Директива 2004/38/ЕО)⁷⁹. Засегнатият гражданин на ЕС има право, съгласно член 32 от Директива 2004/38/ЕО, да подаде молба за вдигане на забраната за достъп; такива граждани обаче нямат право на пребиваване (съгласно Директива 2004/38/ЕО), докато се разглежда тяхната молба⁸⁰.

По делата *B u Vomero*⁸¹ Съдът уточни редица въпроси по отношение на разпоредбите на Директива 2004/38/ЕО относно предоставянето на високо ниво на защита срещу

⁷⁴ C-93/18, *Bajratari*, т. 53.

⁷⁵ C-93/18, *Bajratari*, т. 52.

⁷⁶ Решение на Съда от 13 юли 2017 г., C-193/16, *E/Subdelegación del Gobierno en Álava*, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ C-193/16 *E/Subdelegación del Gobierno en Álava*, т. 19—26.

⁷⁸ Решение на Съда от 14 септември 2017 г., C-184/16 *Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis*, ECLI:EU:C:2017:684. Части от решението на Съда на Европейския съюз по делото *Petrea* ще бъдат разгледани в раздел 5.2.3 от настоящия преглед.

⁷⁹ C-184/16, *Petrea*, т. 30—42.

⁸⁰ C-184/16, *Petrea*, т. 43—48.

⁸¹ Решение на Съда от 17 април 2018 г., съединени дела C-316/16 и C-424/16, *B/Land Baden-Württemberg u Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero*, ECLI:EU:C:2018:256.

експулсиране съгласно член 28, параграф 3, буква а) от същата директива и условията за това, по-специално в контекста на лишаването от свобода. Съдът постанови, че гражданинът на ЕС трябва да е придобил право на постоянно пребиваване, за да отговаря на условията за предоставяне на високо ниво на защита срещу експулсиране⁸². Освен това Съдът уточни, че периодът на (непрекъснато) предварително пребиваване с натрупване, необходим за предоставянето на високо ниво на защита срещу експулсиране, трябва да се изчислява, като се брои обратно, считано от датата на първоначалното приемане на решение за експулсиране⁸³. Въпросът дали периодът на пребиваване, необходим за предоставянето на високо ниво на защита срещу експулсиране, е бил прекъснат от периода на лишаване от свобода преди решението за експулсиране, трябва да се определи от общата преценка дали са прекъснати интеграционните връзки на гражданина на ЕС с приемащата държава членка, независимо от лишаването от свобода⁸⁴. Релевантните обстоятелства за тази обща преценка включват „здравината на интеграционните връзки, създадени с приемащата държава членка преди лишаването на заинтересованото лице от свобода, видът на престъплението, заради което му е определен съответният срок на лишаване от свобода, и обстоятелствата, при които е извършено това престъпление, както и поведението на заинтересованото лице през периода на лишаването му от свобода“⁸⁵.

По делата **К и HF**⁸⁶ Съдът постанови, че обстоятелството, че на (член на семейството на) гражданин на ЕС преди това е отказано убежище на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция, не може *автоматично* да доведе до заключението, че самото присъствие на това лице представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото, както изисква (член 27 от) Директива 2004/38/ЕО⁸⁷. Необходимостта от ограничаване на свободата на движение и пребиваване на гражданин на ЕС или на член на семейството на гражданин на ЕС трябва да се преценява за всеки отделен случай⁸⁸ и въз основа на правилата за свободно движение. Националните компетентни органи трябва допълнително да преценят дали i) приемането на такива мерки, свързани с опазването на обществения ред и с гарантирането на обществената сигурност, е в съответствие с принципа на пропорционалност, като се вземат предвид правата на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства, и ii) дали е възможно да се приемат други мерки, които в по-малка степен засягат свободата на движение⁸⁹.

⁸² Съединени дела C-316/16 и C-424/16, *B u Vomero*, т. 44—55.

⁸³ Съединени дела C-316/16 и C-424/16, *B u Vomero*, т. 64—65, 85—94.

⁸⁴ Съединени дела C-316/16 и C-424/16, *B u Vomero*, т. 66—82.

⁸⁵ Съединени дела C-316/16 и C-424/16, *B u Vomero*, т. 83.

⁸⁶ Решение на Съда на Европейския съюз от 2 май 2018 г., съединени дела, C-331/16 и C-366/16, *K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie u HF/Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Съединени дела C-331/16 и C-366/16, *K u HF*, т. 51.

⁸⁸ Съединени дела C-331/16 и C-366/16, *K, u HF*, т. 39—49, 52—60.

⁸⁹ Съединени дела C-331/16 и C-366/16, *K u HF*, т. 61—64.

Трета поредица решения на Съда в рамките на разглеждания период засяга произтичащите от членове 20 и 21 от ДФЕС права на свободно движение и на пребиваване.

По делото *Rendón Marín*⁹⁰ Съдът постанови, че правото на Съюза не допуска автоматично да бъде отказано производното право на пребиваване на гражданин на трета държава, който сам упражнява родителските права по отношение на „мобилни“ и „статични“ ненавършили пълнолетие граждани на Съюза, единствено въз основа на предишни осъждания⁹¹. Това изключване на възможността автоматично да бъде отказано производното право на пребиваване на гражданин на трета държава, който е родител на ненавършил пълнолетие гражданин на ЕС на негова издръжка, единствено въз основа на предишни осъждания на родителя, е потвърдено от Съда също така и по делото *CS*⁹². И по двете дела, *Rendón Marín* и *CS*, Съдът обаче признава възможността държавата членка да ограничи произтичащите от член 20 и член 21 от ДФЕС права на пребиваване, доколкото такова ограничаване се основава на преценка за всеки отделен случай и доколкото всяко експулсиране или ограничаване на правото на пребиваване е направено поради „наличие на истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената сигурност“⁹³.

По делото *Chavez-Vilchez u други*⁹⁴ Съдът беше призован да уточни до каква степен правото на пребиваване, произтичащото от член 20 от ДФЕС (като бъде следвана съдебната практика на Съда, започвайки от делото *Ruiz Zambrano*⁹⁵), зависи от възможността родителят на гражданина на ЕС, който действително не упражнява родителските права по отношение на „статичния“ ненавършил пълнолетие гражданин на ЕС, да се грижи за това дете. Съдът постанови, че компетентните органи трябва да определят в светлината, *inter alia*, на членове 7 (зачитане на личния и семейния живот) и 24 (висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение) от Хартата на основните права на Европейския съюз кой родител действително се грижи за детето и дали съществува действително отношение на зависимост с родителя, гражданин на трета държава, което би принудило детето да напусне територията на Съюза, ако на посочения родител бъде отказано право на пребиваване⁹⁶. Съдът постанови, че за целите на тази преценка обстоятелството, че другият родител, гражданин на ЕС,

⁹⁰ Решение на Съда от 13 септември 2016 г., C-165/14 *Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14 *Rendón Marín*, т. 63—67, 81—87.

⁹² Решение на Съда от 13 септември 2016 г., C-304/14, *Secretary of State for the Home Department/CS*, ECLI:EU:C:2016: 674, т. 41.

⁹³ Във връзка с произтичащите от член 20 от ДФЕС права на пребиваване, вж. C-165/14 *Rendón Marín*, т. 83—86; C-304/14 *CS*, т. 36—42; във връзка с произтичащите от член 21 от ДФЕС права на пребиваване, вж. C-165/14 *Rendón Marín*, т. 55—62.

⁹⁴ Решение на Съда на Европейския съюз от 10 май 2017 г., C-133/15, *HC Chavez-Vilchez u други/Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank u други*, ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Дело C-34/09

⁹⁶ C-133/15, *Chavez-Vilchez u други*, т. 70.

действително може и е готов сам да поеме ежедневната и действителна грижа за детето, е релевантно. Само по себе си обаче това не е достатъчно, за да може да се установи, че между родителя, гражданин на трета държава, и детето не съществува отношение на зависимост от такова естество, че последното би било принудено да напусне територията на Съюза, ако на посочения гражданин на трета държава бъде отказано право на пребиваване⁹⁷. Съдът отново потвърди, че обстоятелства, които са от значение за преценката на компетентните органи, включват *„въпроса за упражняването на родителските права, както и обстоятелството дали законната, финансовата или емоционалната грижа за детето се поема от родителя, гражданин на трета държава“*⁹⁸. След това Съдът добави, че преценяването на тези обстоятелства се извършва *„като с оглед на висшия интерес на заинтересованото дете се вземат предвид всички обстоятелства в конкретния случай, по-специално неговата възраст, физическото и емоционалното му развитие, степенята на емоционална обвързаност както с родителя, гражданин на Съюза, така и с родителя, гражданин на трета държава, а също и опасността, която раздялата с последния би породила за душевното равновесие на детето“*⁹⁹.

Дело *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*¹⁰⁰ се отнася до член 20 от ДФЕС. Съдът постанови, че член 20 не допуска държава членка да отхвърли искане за събиране на семейството, подадено от гражданин на трета държава, съпруг/съпруга на лице, което е гражданин на Съюза и на тази държава членка, и което никога не е упражнявало свободата си на движение, само и единствено поради това че този гражданин на Съюза не разполага с достатъчно средства за себе си и за своя(та) съпруг(а) и с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане, без оглед на това дали между споменатия гражданин на Съюза и съпруга(та) му съществува отношение на зависимост от такова естество, че при отказ да се признае производно право на пребиваване на последния/последната, споменатият гражданин на Съюза би бил принуден да напусне територията на Съюза и по този начин би бил лишен от ефективно упражняване на правата, които му предоставя неговият статут. Следователно, когато компетентният национален орган е сезиран от гражданин на трета държава с искане да му бъде предоставено право на пребиваване с цел събиране на семейството с гражданин на Съюза, гражданин на съответната държава членка, този орган трябва да прецени — въз основа на обстоятелствата, които съответният гражданин на трета държава и съответният гражданин на Съюза трябва да му предоставят, и като извърши, ако се налага, необходимите проверки — дали между тези две лица съществува отношение на зависимост, така че на този

⁹⁷ C-133/15, *Chavez-Vilchez и други*, т. 71.

⁹⁸ C-133/15, *Chavez-Vilchez и други*, т. 68.

⁹⁹ C-133/15, *Chavez-Vilchez и други*, т. 71.

¹⁰⁰ Решение на Съда от 27 февруари 2020 г., C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH*, ECLI:EU:C:2020:119

гражданин да трябва да се предостави производно право на пребиваване по силата на член 20 от ДФЕС.

5.2.2. *Развитие на съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на правата на влизане и пребиваване на „други членове на семейството“ на граждани на ЕС*

Що се отнася до правото на влизане, по делото **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹ Съдът уточни, че граждани на трети държави, които са членове на семейството на гражданин на ЕС, притежаващи карта за постоянно пребиваване, издадена от държава членка по член 20 от Директива 2004/38/ЕО, също се ползват от освобождаване от предвиденото в член 5, параграф 2 от тази директива задължение да притежават виза, за да влязат на територията на друга държава членка. Освобождаването от виза е приложимо също така, когато картата е издадена от държава членка, която не е част от Шенгенското пространство. В решението се заключава, че притежателят на такава карта има право да влиза без виза на територията на държава членка при представяне на картата без допълнителна проверка на положението му на член на семейството или друга необходима обосновка.

Освен това в рамките на разглеждания период Съдът произнесе две решения, които допълнително уточняват прилагането по аналогия на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО и предишното му решение по делото *Rahman*¹⁰².

По делото **Banger**¹⁰³ Съдът постанови, че член 21 от ДФЕС изисква държавите членки да улесняват влизането и пребиваването на членове на семейството в широк смисъл на собствените си граждани, които се завръщат, при условията, предвидени в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО, който се прилага по аналогия¹⁰⁴. При преценката на молбата за издаване на разрешение за пребиваване по член 3, параграф 2 се спазват също така изискванията за предоставяне на определено предимство на такива молби в сравнение с тези на граждани на трети държави, които нямат такива семейни връзки, както и за извършване на подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства. Всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване по такива молби трябва да бъде аргументиран¹⁰⁵. Освен това Съдът постанови, че „членове на семейството в широк смисъл“, на които е отказано разрешение за пребиваване, трябва да имат достъп до процедури за обжалване пред национален съд. Националният съд трябва да може „да провери дали решението за отказ почива на достатъчно солидна фактическа основа и дали процесуалните гаранции са спазени. Сред тези гаранции е и

¹⁰¹ Решение на Съда от 18 юни 2020 г., C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság*, ECLI:EU:C:2020:478.

¹⁰² Решение на Съда от 5 септември 2012 г., C-83/11, *Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman и други*, ECLI:EU:C:2012:519.

¹⁰³ Решение на Съда от 12 юли 2018 г., C-89/17, *Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger*, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ C-89/17, *Banger*, т. 27—34.

¹⁰⁵ C-89/17, *Banger*, т. 36—41.

задължението за компетентните национални органи да извършат подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и да аргументират всеки отказ за влизане или пребиваване“¹⁰⁶.

По делото **SM**¹⁰⁷ Съдът първо уточни (подобно на подхода към понятието „съпруг/съпруга“ по делото *Coman*), че понятието „пряк наследник“ в член 2, параграф 2, буква в) от Директива 2004/38/ЕО има самостоятелно определение в правото на ЕС, независимо от законите на държавите членки¹⁰⁸. Освен това той постанови, че такова понятие следва да се тълкува разширително и да обхваща „както всички биологични, така и всички правни връзки“ (следователно обхваща както биологичните, така и осиновените деца). То обаче не обхваща децата, които са поставени под постоянно законно настойничество или попечителство, което не създава родствена връзка между детето и настойника или попечителя му (включително децата, поставени под алжирския режим *кафала*)¹⁰⁹. Съдът по-специално отбелязва, че такива деца попадат в обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО¹¹⁰. Когато изпълняват задължението си по член 3, параграф 2 да улесняват влизането и пребиваването на „други членове на семейство“¹¹¹, държавите членки трябва да упражнят правото си на преценка „в светлината на и при спазване на“ разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз, включително правото на (зачитане на) семейния живот (член 7) и висшия интерес на детето (член 24)¹¹². Освен това те са длъжни да „*преценят премерено и разумно всички известни и релевантни обстоятелства и да вземат предвид различните налични интереси, сред които по-специално висшия интерес на съответното дете*“¹¹³. В тази преценка трябва да бъдат отчетени: i) възрастта, на която детето е поставено под настойничество или попечителство, и дали детето е живяло съвместно с настойника или попечителя си след това, ii) степента, в която то се е привързало емоционално към него, iii) доколко детето е зависимо от него, както и iv) евентуалните конкретни и реални рискове за въпросното дете от злоупотреба, експлоатация или трафик. Ако в преценката се достигне до заключението, че детето и настойникът или попечителят му трябва фактически да живеят съвместно като семейство и че детето е зависимо от настойника или попечителя си, основното право на зачитане на семейния живот и висшият интерес на детето по принцип налагат приемащата държава членка да предостави право за влизане и пребиваване на въпросното дете в качеството му на „друг член на семейството“¹¹⁴.

¹⁰⁶ C-89/17, *Banger*, т. 42—52.

¹⁰⁷ Решение на Съда от 26 март 2019 г., C-129/18 *SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ C-129/18, *SM*, т. 50—51.

¹⁰⁹ C-129/18, *SM*, т. 52—56.

¹¹⁰ C-129/18, *SM*, т. 57—59.

¹¹¹ C-129/18, *SM*, т. 60—63, 68.

¹¹² C-129/18, *SM*, т. 64—67.

¹¹³ C-129/18, *SM*, т. 68.

¹¹⁴ C-129/18, *SM*, т. 69—72.

5.2.3. Развитие на съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на процесуалните аспекти на правата на свободно движение и на пребиваване

В рамките на разглеждания период Съдът също така произнесе три решения, отнасящи се до процесуалните права и стандарти, приложими по силата на Директивата за свободното движение.

По делото **Petrea** Съдът (също) бе призован да разгледа редица въпроси, отнасящи се до процесуалните аспекти на Директива 2004/38/ЕО. Случаят се отнасяше до гражданин на ЕС, който се е върнал на територията на държава членка, независимо от факта, че му е бил забранен достъпът до територията на тази държава членка. По делото **Petrea** Съдът постанови, че държавите членки имат право да предвидят експулсирането на такъв мобилен гражданин на ЕС чрез национална процедура, транспонираща Директива 2008/115/ЕО (за връщането на граждани на трети държави), при положение че се прилагат мерките за транспониране на Директива 2004/38/ЕО, които са по-благоприятни за този гражданин на Съюза¹¹⁵. Освен това Съдът постанови, че държавите членки могат да определят, че лицата не могат да се позовават на незаконосъобразността на издадено срещу тях решение за забрана на достъп с цел оспорване на последващо решение за връщане, стига заинтересованото лице да е имало ефективна „възможност да оспори своевременно [решението за забрана на достъп] с оглед на разпоредбите на Директива 2004/38“¹¹⁶. Съдът също постанови, че макар член 30 от Директива 2004/38/ЕО да налага на държавите членки задължението за уведомяване на въпросните лица за решение, прието по член 27 (т.е. решение за експулсиране), „по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях“, това уведомяване не задължава държавите членки да уведомят за решението на език, който лицето разбира или който основателно може да се предполага, че разбира, когато лицето не е направило искане за това¹¹⁷.

По делото **Chenchooliah**¹¹⁸ Съдът постанови, че член 15 от Директива 2004/38/ЕО е приложим по отношение на експулсирането на гражданин на трета държава, който е съпруг/съпруга на гражданин на ЕС и който вече няма право да пребивава в държавата членка съгласно Директива 2004/38/ЕО поради отпътуването на гражданина на ЕС от тази държава членка¹¹⁹. Съдът счете, че въпреки че съпругата вече не се ползва от правото да пребивава в приемащата държава членка съгласно Директива 2004/38/ЕО поради отпътуването на гражданина на ЕС, експулсирането се урежда от Директива 2004/38/ЕО¹²⁰. Това означава, че приемащата държава членка в никакъв случай не може да наложи забрана за влизане на територията на държавата в контекста

¹¹⁵ C-184/16, *Petrea*, т. 50—56.

¹¹⁶ C-184/16, *Petrea*, т. 57—65.

¹¹⁷ C-184/16, *Petrea*, т. 66—71.

¹¹⁸ Решение на Съда от 10 септември 2019 г., C-94/18, *Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2019:693.

¹¹⁹ C-94/18, *Chenchooliah*, т. 73—79.

¹²⁰ C-94/18, *Chenchooliah*, т. 73—79.

на експулсирането и че съответните процесуални гаранции, посочени в членове 30 и 31 от Директива 2004/38/ЕО, са приложими в този случай¹²¹.

По делото **Diallo**¹²² Съдът уточни, че член 10, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО не само задължава държавите членки да вземат и съобщят в рамките на шест месеца решението относно молбата за карта за пребиваване на член на семейството на мобилен гражданин на ЕС, но също задължава държавите членки да вземат решение за отказ за издаване на карта за пребиваване съгласно същата директива (и да уведомят заинтересованото лице) в рамките на същия шестмесечен срок¹²³. Съдът допълнително уточни, че правото на ЕС, по-специално Директива 2004/38, не би допуснало държавите членки да предвидят съгласно националното законодателство, че изтичането на шестмесечния период автоматично води до издаване на карта за пребиваване, без да се установи предварително, че заинтересованото лице действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка в съответствие с правото на ЕС¹²⁴. Освен това Съдът постанови, че след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване, компетентните национални органи трябва да вземат решение относно молбата за издаване на карта за пребиваване в разумен срок, който при всички случаи не бива да надвишава срока по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38. В светлината на принципа на ефективност и на „присъщата за Директива 2004/38 цел за бързо обработване на молбите“, и като се има предвид, че гражданите на трети държави остават в положение на правна несигурност до издаването на карта за пребиваване, Съдът изрично отхвърли идеята след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване, компетентните органи отново да разполагат с пълния шестмесечен срок за вземане на ново решение¹²⁵.

5.2.4. Развитие на съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на правата, свързани с упражняване на правата на свободно движение и на пребиваване

В рамките на разглеждания период Съдът произнесе допълнително решение, свързано с въпроси за потенциалните последици от възпрепятстването на свободното движение на граждани на ЕС, залегнало в член 21 от ДФЕС.

По делото **Freitag**¹²⁶ от Съда беше поискано да провери дали член 21 от ДФЕС, в светлината на предходни съдебни решения на Съда — от делото *Grunkin u Paul* до делото *Bogendorff von Wolffersdorff*, допуска отказ за признаване, основан на национални законови разпоредби (в случая германското право), на промяна на името на (германски/румънски) гражданин с двойно гражданство, направена в другата държава членка на гражданството (т.е. Румъния), когато въпросният гражданин на ЕС

¹²¹ C-94/18, *Chenchooliah*, т. 80—88.

¹²² Решение на Съда от 27 юни 2018 г., C-246/17, *Ibrahim Diallo/État belge*, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ C-246/17, *Diallo*, т. 33—42.

¹²⁴ C-246/17, *Diallo*, т. 45—56.

¹²⁵ C-246/17, *Diallo*, т. 58—69.

¹²⁶ Решение на Съда от 8 юни 2017 г., C-541/15, *Mircea Florian Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432.

не е пребивавал обичайно в другата държава членка в момента на промяната на името. Съдът постанови по същество, че член 21 от ДФЕС не допуска органите на държавата членка да откажат да признаят името, което гражданин на тази държава членка е придобил законно в друга държава членка, на която той също е гражданин. Това е така, защото ограничението за признаване на промяната на името вероятно „може да възпрепятства упражняването на [...] право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки“, тъй като има конкретна опасност въпросният гражданин на ЕС с двойно гражданство да се окаже принуден да разсейва съмненията относно самоличността си, както и относно автентичността на документите, които представя, или истинността на съдържащите се в тях сведения¹²⁷.

5.2.5. Достъп до обезщетения и/или социално подпомагане на гражданите на държавите от ЕС, които пребивават в друга държава членка

По делото А.¹²⁸ Съдът припомни, че компетентността на държавите членки да организират образователните си системи трябва да бъде упражнявана в съответствие с член 21 от ДФЕС, а правилата за финансиране на висшето образование не трябва да водят до неоправдано ограничаване на правото на свободно движение¹²⁹. Съдът посочи, че националните правила, с които някои граждани на държава членка се поставят в по-неблагоприятно положение единствено поради обстоятелството, че са упражнили правото си на свободно движение, представлява ограничение на свободите, признати с член 21, параграф 1 от ДФЕС¹³⁰. Поради това той прави извода, че членове 20 и 21 от ДФЕС не допускат гражданин на държава членка, който е с тежко увреждане, да получи отказ от общината си по пребиваване за предоставяне на обезщетение, като например разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, с мотива че лицето пребивава в друга държава членка, за да продължи образованието си във висше учебно заведение¹³¹.

5.3. Действия на Комисията

5.3.1. Улесняване на упражняването на правото на свободно движение

В областта на свободното движение на (мобилни) граждани на ЕС Европейската комисия наскоро предприе редица стъпки, с които да гарантира, че държавите членки се съобразяват изцяло с правото на ЕС, включително чрез производства за установяване на нарушение в случаи на несъвместимост на националната правна уредба с правото на Съюза.

Европейската комисия също така прие мерки в други области на правото на Съюза с потенциални последици за свободното движение на мобилни граждани на ЕС.

¹²⁷ C-541/15, *Freitag*, т. 35—39.

¹²⁸ Решение на Съда от 25 юли 2018 г., C- 679/16, А, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ C-679/16, А, т. 58—59.

¹³⁰ C-679/16, А, т. 60.

¹³¹ C-679/16, А, т. 79.

Например през февруари 2019 г. Европейската комисия прие препоръка с цел улесняване на гражданите на ЕС при получаване на (трансграничен) достъп до своите собствени данни за здравословното състояние.

5.3.2. Повишаване на сигурността на личните карти и на документите за пребиваване

Директивата за свободното движение (2004/38/ЕО) определя условията за упражняване на правото на свободно движение и за (временно и постоянно) пребиваване в ЕС за гражданите на ЕС и членовете на техните семейства. В тази директива се предвижда, че като представят валидна лична карта или паспорт, гражданите на ЕС и членовете на техните семейства могат да влизат и да пребивават в друга държава членка, както и да кандидатстват за съответните документи за пребиваване. Директивата обаче не урежда формата и стандартите за личните карти, които следва да се използват за влизане в държавите — членки на ЕС, или за напускането им. По същия начин тя не предвижда конкретни стандарти за документите за пребиваване, издавани на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства, които не са граждани на Съюза, с изключение на наименованието на документа за членовете на семейството — „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“ (вж. член 10, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО).

ЕС предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на управлението на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването на престъпността и тероризма и борбата с тях.

Много от мерките на ЕС в областта на сигурността, като например системните проверки в Шенгенската информационна система, установени от Кодекса на шенгенските граници, разчитат на сигурни документи за пътуване и за самоличност¹³².

През последните години бяха въведени стандарти на ЕС за редица документи за самоличност и за пътуване, използвани в Европа.

В плана за действие за 2016 г. относно сигурността на документите беше разгледан рискът от измами с личните карти и документите за пребиваване¹³³, а в Доклада от 2017 г. за гражданството беше поет ангажимент да се анализират варианти на политиката за повишаване на сигурността на личните карти и документите за пребиваване. Комисията извърши оценка на въздействието, в която бяха разгледани редица варианти за лични карти и документи за пребиваване спрямо сегашното положение, включително мерки с незадължителен характер, минимални общи

¹³² Регламент (ЕС) 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници.

¹³³ COM(2016) 790 final.

изисквания и по-широка хармонизация. Сегашното положение беше сметено за незадоволително, а по-широката хармонизация бе сметната за непропорционална.

Това са някои от причините, поради които през април 2018 г., в рамките на своите действия за постигане на истински и ефективен Съюз на сигурност¹³⁴, Комисията предложи да се подобрят защитните елементи на личните карти на гражданите на ЕС и картите за пребиваване на членовете на семействата, които не са граждани на ЕС.

През юни 2019 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент 2019/1157 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 движение¹³⁵. С регламента се въвеждат минимални общи защитни стандарти, които правят личните карти и документите за пребиваване по-сигурни и по-надеждни. Регламентът ще се прилага от август 2021 г.

6. ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ НА СЪЮЗА ДА ИЗБИРАТ И ДА БЪДАТ ИЗБИРАНИ В МЕСТНИ ИЗБОРИ И В ИЗБОРИ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ (ЧЛЕН 20, ПАРАГРАФ 2, БУКВА Б) И ЧЛЕН 22 ОТ ДФЕС)

6.1. Въведение

Съгласно член 20, параграф 2, буква б) и член 22 от ДФЕС всички граждани на ЕС, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, имат правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейски парламент, както и в местни избори в държавата членка, в която пребивават, при същите условия като гражданите на тази държава.

Комисията отговори на 43 жалби, 57 писма/индивидуални запитвания, 74 въпроса и 21 петиции от Европейския парламент по тези въпроси, най-вече във връзка със загубата на избирателни права или право да гласуват на референдум.

След изборите за Европейски парламент през 2019 г. Комисията получи голям брой жалби относно възможността мобилните граждани на ЕС ефективно да упражнят правото си на глас в Обединеното кралство¹³⁶, както и от румънски граждани относно трудностите, които са срещнали при гласуването в румънските консулства в чужбина¹³⁷.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_bg

¹³⁵ Регламент (ЕС) 2019/1157 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година 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—78*.

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

6.2. Развитие на съдебната практика

В решението си по делото *Junqueras Vies* от 19 декември 2019 г.¹³⁸ след преюдициално запитване от испанския Върховен съд (Tribunal Supremo) Съдът реши, че член 9 от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че:

— лице, което официално е обявено за избрано за член на Европейския парламент, докато е с мярка за неотклонение задържане под стража в наказателно производство за тежки престъпления, но на което не е разрешено да изпълни определени изисквания, предвидени от вътрешното право във връзка с обявяването му за избрано, нито да се яви в Европейския парламент, за да участва в първата му сесия, се ползва с имунитет съгласно втората алинея от този член;

— този имунитет предполага да се снесе наложената на съответното лице мярка за неотклонение задържане под стража, за да може то да се яви в Европейския парламент и да изпълни там необходимите формалности. Ако обаче счита, че тази мярка следва да продължи да действа и след като съответното лице е придобило качеството на член на Европейския парламент, компетентният национален съд трябва във възможно най-кратък срок да поиска от Европейския парламент да снесе посочения имунитет на основание член 9, трета алинея от същия протокол.

6.3. Промени във връзка с правата на глас и действия, предприети от Комисията

В своя доклад от 2017 г. за гражданството на ЕС¹³⁹ Комисията призова държавите членки да насърчават участието в демократичния живот, като информират по-добре гражданите за техните изборителни права и като премахнат пречките пред тяхното участие. Това беше подкрепено в заключенията на Съвета от 11 май 2017 г.¹⁴⁰

През февруари 2018 г. Комисията публикува последния си доклад за прилагането на правото на ЕС по време на местни и общински избори и начините за насърчаване на изборителните права¹⁴¹. Тъй като гражданите на ЕС все повече се движат и пребивават в други държави членки, основните опасения, произтичащи от доклада, бяха ниските нива на регистрация на гласоподаватели за мобилни граждани и необходимостта от по-добро събиране на данни.

През септември 2018 г. Комисията прие пакет от мерки в подкрепа на свободните и честните европейски избори, включително: i) Съобщение¹⁴²; ii) Препоръка относно

¹³⁸ C-502/19

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

мрежите за изборно сътрудничество, онлайн прозрачността, защитата от инциденти в областта на киберсигурността и борбата с кампаниите за дезинформация в контекста на изборите за Европейски парламент; iii) Документ с насоки¹⁴³ относно прилагането на правото на ЕС в областта на защитата на данните в контекста на избори; и iv) законодателно предложение¹⁴⁴ за предвиждане на санкции за умишлена злоупотреба с лични данни от страна на европейските политически партии и фондации с цел да се повлияе на изборните резултати.

В съответствие с тези мерки Комисията подкрепи държавите членки чрез създаване и организиране на срещи на европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите¹⁴⁵. Тази мрежа обединява представители на органите на държавите членки с компетентност по изборните въпроси и позволява конкретен и практически обмен по редица теми, свързани с гарантирането на свободни и честни избори, включително защита на данните, киберсигурност, прозрачност, повишаване на осведомеността и приобщаващо и равнопоставено участие.

7. ПРАВО НА ЗАКРИЛА ОТ ДИПЛОМАТИЧЕСКИТЕ И КОНСУЛСКИТЕ ВЛАСТИ (ЧЛЕН 20, ПАРАГРАФ 2, БУКВА В) И ЧЛЕН 23 ОТ ДФЕС)

7.1. Въведение

Съгласно член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от ДФЕС гражданите на ЕС имат правото да се ползват на територията на трета държава, в която държавата членка, на която те са граждани, няма представителство, от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка друга държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава. 76 % от гражданите на ЕС са запознати с това право¹⁴⁶.

През периода, обхванат от настоящия доклад, Комисията разгледа 10 жалби, 8 писма/индивидуални запитвания и 8 въпроса от Европейския парламент по този въпрос. Повечето от тях бяха свързани с издаването на временни документи за пътуване с цел връщане у дома, липсата на консулска закрила или случаи на дискриминационна консулска закрила.

7.2. Промени в областта на консулската закрила

На 18 юни 2019 г. Съветът прие директива за временния документ за пътуване на ЕС, с която бяха актуализирани правилата, форматът и защитните елементи на използвания понастоящем документ¹⁴⁷. С нея се опростяват формалностите за непредставените

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&from=GA>

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁴⁶ Експресно проучване на Евробарометър № 485, пролет 2020 г.

¹⁴⁷ Директива (ЕС) 2019/997 на Съвета от 18 юни 2019 г. за временния документ за пътуване на ЕС и за отмяна на Решение 96/409/ОВППС, ОВ L 163, 20.6.2019 г., стр. 1—12.

граждани на ЕС в държави извън ЕС, чийто паспорт или документ за пътуване е бил изгубен, откраднат или унищожен, за да се гарантира предоставянето на временен документ за пътуване от друга държава членка, с което да им се даде възможност да се завърнат у дома. След приемането на необходимите технически спецификации, държавите членки разполагат с две години за транспониране на директивата в националното си право.

Едновременно с това Комисията продължи да включва и договаря клаузи за съгласие в двустранните споразумения с трети държави, за да се осигури съгласието на тези трети държави представените държави членки на ЕС да оказват помощ на непредставените граждани на Съюза.

8. ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС ДА ОТПРАВЯТ ПЕТИЦИИ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДА СЕ ОБРЪЩАТ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН (ЧЛЕН 20, ПАРАГРАФ 2, БУКВА Г) И ЧЛЕН 24, ПАРАГРАФИ 2, 3 И 4 ОТДФЕС)

8.1. Въведение

В член 20, параграф 2, буква г) и член 24, параграфи 2, 3 и 4 отДФЕС се посочват други права, съгласно които гражданите на ЕС могат да се обръщат към институциите на ЕС, включително правото да отправят петиции до Европейския парламент и правото да се обръщат към Европейския омбудсман. Всеки гражданин на Съюза може да се обръща писмено към всяка от институциите, органите, службите или агенциите на един от официалните езици на ЕС¹⁴⁸ и да получава писмен отговор на същия език¹⁴⁹.

8.2. Право на петиции до Европейския парламент

Съгласно член 24, параграф 2 отДФЕС гражданите на ЕС имат право да подават петиции до Европейския парламент на всеки от езиците на Договора по въпроси, които ги засягат, и да получават отговор на същия език. През 2018 г. Комисията по петиции към Европейския парламент получи 1220 петиции, което представлява понижение в сравнение с получените 1271 петиции през 2017 г. и 1569 през 2016 г. През 2019 г. обаче броят на петициите нарасна до 1357, от които 938 бяха обявени за допустими. През 2018 г. околната среда се превърна в основна тема на петициите, тенденция която се запази и през 2019 г.

От 2014 г. насам е достъпен „уебпортал за петиции“¹⁵⁰, който позволява лесно подаване на петиции онлайн. Докато през 2014 г. в 80 % от случаите петициите бяха

¹⁴⁸ Вж. член 55, параграф 1 от ДЕС.

¹⁴⁹ Тази разпоредба се прилага във всички институции, органи, служби или агенции на ЕС в съответствие с тяхната дейност.

¹⁵⁰ <https://www.europarl.europa.eu/petitions/bg/home>

внесени по електронна поща, а в останалите 20 % с писмо, през 2019 г. 73,9 % от получените петиции бяха подадени чрез уебпортала¹⁵¹.

8.3. Право на обръщане към Европейския омбудсман

Съгласно член 24, параграф 3 отДФЕС гражданите на Съюза имат право да се обръщат към Европейския омбудсман, който разглежда жалби на гражданите във връзка с институциите, органите и агенциите на ЕС. Проблемите варират от спорове, произтичащи от договори, до нарушения на основните права, липса на прозрачност при вземането на решения и отказване на достъп до документи.

През периода 2017—2019 г. службата на Омбудсмана регистрира над 6000 жалби, около 2500 от които попадаха в рамките на нейния мандат, и започна 1395 разследвания. Огромната част от жалбите се отнасяше до твърдения за липса на прозрачност и отчетност. Изпълняването на предложенията на Омбудсмана намаля от 85 % през 2016 г. на 77 % през 2018 г. Намалението е относително постоянно от 2014 г. насам, когато изпълнението беше достигнало 90 %. През тригодишния период службата на Омбудсмана помогна на над 50 000 граждани, като започна разследвания и предостави отговори на искания за информация или съвети в своя интерактивен онлайн наръчник.

Тази основна дейност по разглеждане на жалби беше допълнена от стратегически разследвания по собствена инициатива, чиято цел бе да бъдат от полза за възможно най-много граждани, като бяха проучени въпроси, които изглеждат по-скоро системни, отколкото изолирани случаи. През периода, обхванат от настоящия доклад, наред с другото, разследванията бяха насочени към прозрачността на законодателния процес на Съвета (2017 г.)¹⁵².

През 2016 г. Европейският омбудсман прие нов вътрешен правилник, уреждащ начина, по който Омбудсманът разглежда жалбите и провежда разследванията, с цел службата да стане по-ефикасна и по-ефективна.

През 2018 г. Европейският омбудсман въведе нова ускорена процедура за жалби относно публичния достъп до документи, която позволява на Омбудсмана да вземе решение в рамките на два месеца от получаването на жалбата¹⁵³.

9. ЕВРОПЕЙСКА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА (ЕГИ) (ЧЛЕН 24 ОТДФЕС; ЧЛЕН 11, ПАРАГРАФ 4 ОТДЕС)

Съгласно член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), който се прилага чрез Регламент (ЕС) № 211/2011, един милион или повече граждани от поне

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378BG.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/bg/special-report/bg/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/bg/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

седем държави членки могат да се обединят и да приканят Комисията да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза.

От 2011 г. насам бяха стартирани 75 инициативи¹⁵⁴ по различни теми, като организаторите са събрали приблизително девет милиона изявления за подкрепа в целия Европейски съюз. Пет инициативи успяха да достигнат прага от един милион подписа, едната от които през периода, обхванат от настоящия доклад.

Инициативата „Забрана за използването на глифосат“¹⁵⁵ призовава държавите членки да забранят използването на глифосат, да реформират процедурата за одобрение на пестициди и да определят задължителни за целия ЕС цели за намаляване на използването на пестициди. През декември 2017 г. Комисията прие съобщение¹⁵⁶, като обясни, че не възнамерява да внесе законодателно предложение, тъй като научната оценка на глифосата, извършена от Европейския орган за безопасност на храните, е благоприятна по отношение на здравето на хората и животните и околната среда.

Като последващо действие въз основа на прегледа на прилагането на регламента след 31 март 2015 г.¹⁵⁷, на 13 септември 2017 г. Комисията прие предложение за нов регламент относно гражданската инициатива¹⁵⁸. Той беше приет на 17 април 2019 г.¹⁵⁹ и се прилага от 1 януари 2020 г. Преработеният регламент дава възможност за широкообхватно опростяване и подобрения за гражданите и организаторите на всички последователни етапи от процеса на ЕГИ, така че да бъде постигнат пълният потенциал на ЕГИ, като се направи по-достъпна, по-малко обременяваща и по-лесна за използване от организаторите и поддръжниците.

Комисията направи втори преглед на прилагането на регламента и на 28 март 2018 г. прие нов доклад¹⁶⁰, в който заключи, че Комисията е оценила старателно оставащите пречки и е потърсила решение за тях в предложението си за регламент от 13 септември 2017 г. Комисията се ангажира да продължи да наблюдава и обсъжда редица въпроси, свързани с ЕГИ, в тясно сътрудничество и координация с различните заинтересовани страни и институции и да подобрява инструмента.

През периода, обхванат от настоящия доклад, бяха проведени седем заседания на Експертната група по европейската гражданска инициатива¹⁶¹. Тя се състои от представители на съответните национални органи и нейната роля е да координира прилагането на ЕГИ съвместно с държавите от ЕС.

¹⁵⁴ Регистър на Европейската гражданска инициатива (ЕГИ): https://europa.eu/citizens-initiative/home_bg

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_bg

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

¹⁵⁹ Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно европейската гражданска инициатива, ОВ L 130, 17.5.2019 г., стр. 55—81.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_bg