



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ: ИЗБИРАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ

Процедурите за избиране на Европейския парламент се уреждат както от европейското законодателство, което определя общи за всички държави членки правила, така и от специални национални разпоредби, различни за всяка държава членка. Общите разпоредби установяват принципа на пропорционално представителство, правила относно праговете и някои случаи на несъвместимост с мандата на член на Европейския парламент. Много други важни въпроси, например конкретната изборителна система и броят на изборителните райони, са уредени подробно в националните закони.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 14 от Договора за Европейския съюз (ДЕС); Членове 20, 22 и 223 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 39 от Хартата на основните права.

[Акт от 20 септември 1976 г.](#) за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, последно изменен с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#) от 13 юли 2018 г.

ОБЩИ ПРАВИЛА

А. Принципи

Учредителните договори ([1.1.1.](#)) гласят, че членовете на Европейския парламент (членовете на ЕП) първоначално се назначават от националните парламенти, но също така предвиждат разпоредби за избирането им чрез всеобщо пряко изборително право. Тази разпоредба беше приложена от Съвета преди първите преки избори през 1979 г. чрез Акта от 20 септември 1976 г. за избирането на представители на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори (Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г.). Той промени из основи институционалната позиция на Европейския парламент и беше основополагащият документ на един по-демократичен Европейски съюз.

През 1992 г. с Договора от Маастрихт ([1.1.3.](#)) се предвижда, че изборите трябва да бъдат произведени съгласно уеднаквена процедура и че Европейският парламент трябва да изготви предложение в този смисъл, подлежащо на единодушно одобрение от страна на Съвета. Въпреки това, тъй като Съветът не постигна съгласие по нито едно от предложенията, Договорът от Амстердам въведе възможността за приемане на „общи принципи“. В съответствие с това



Актът за избирането на членове на ЕП от 1976 г. беше изменен с [Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г.](#), като бяха въведени принципът на пропорционално представителство и редица случаи на несъвместимост между национален и европейски мандат.

Последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. бяха приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г.](#), което включва разпоредби относно възможността за различни методи на гласуване (предварително гласуване, електронно гласуване, гласуване по интернет и гласуване по пощата); праговете; защитата на личните данни; санкционирането на „двойното гласуване“ от националното законодателство; гласуването в трети държави и възможността за видимост на европейските политически партии върху бюлетините.

С Договора от Лисабон ([1.1.5.](#)) правото на гражданите да избират и да бъдат избирани придоби статута на основно право (член 39 от Хартата на основните права на Европейския съюз).

Б. Прилагане: действащи общи разпоредби

1. Право на лица с различно гражданство да избират и да бъдат избирани

Съгласно член 22, параграф 2 от ДФЕС „всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава членка, чийто гражданин не е, има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент в държавата членка, където пребивава“. Мерките по прилагане на това право са приети съгласно [Директива 93/109/ЕО на Съвета](#), последно изменена с [Директива 2013/1/ЕС на Съвета](#), чийто член 6 гласи, че „всеки гражданин на Съюза, който пребивава в държава членка, на която не е гражданин, и който чрез индивидуално съдебно или административно решение, стига то да подлежи на средства за съдебна защита, е лишен, съгласно законодателството на държавата членка по пребиваване или законодателството на държавата членка по произход, от правото да бъде избран, няма право да упражнява това право в държавата членка по пребиваване в избори за Европейски парламент“.

2. Избирателна система

Съгласно изменения Акт за избирането на членове на ЕП от 1976 г. европейските избори трябва да се основават на пропорционално представителство и да използват или системата на листите, или системата с един прехвърляем глас. Държавите членки могат също така да разрешат гласуване, основано на преференциална система на листите.

В допълнение към доброволния минимален праг за разпределение на местата, който не може да надвишава 5 % от подадените действителни гласове на национално равнище, последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г., приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#), установяват задължителен минимален праг между 2 % и 5 % за избирателните райони (включително държавите членки със само един избирателен район) с повече от 35 места в държавите членки, в които се използва системата на листите. Държавите членки ще трябва да изпълнят това изискване най-късно до изборите през 2024 г.



Съгласно това решение държавите членки могат също да предвидят възможността за предварително гласуване, гласуване по пощата, електронно гласуване и гласуване по интернет. В този случай те трябва да гарантират по-специално надеждността на резултатите, тайната на гласуването и защитата на личните данни.

3. Несъвместимост на мандата

Съгласно член 7 от Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. във вида, в който е изменен с [Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета](#), качеството на член на Европейския парламент е несъвместимо с това на член на правителството на държава членка, член на Комисията, съдия, генерален адвокат или секретар на Съда на ЕС, член на Сметната палата, член на Икономическия и социален комитет, член на комитети или други органи, учредени съгласно Договорите с цел управление на фондовете на Съюза или с оглед на изпълнението на постоянни административни задължения, член на Съвета на директорите, на Управителния комитет или служител на Европейската инвестиционна банка, както и действащо длъжностно лице или служител на институциите на Европейския съюз или на някой от специализираните органи към тях. Продължават да съществуват допълнителни основания за несъвместимост за членовете на Комитета на регионите (добавени през 1997 г.), членовете на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка, Европейския омбудсман и най-вече членовете на национален парламент (добавени през 2002 г.).

МЕРКИ, ОПРЕДЕЛЕНИ С НАЦИОНАЛНИ РАЗПОРЕДБИ

В допълнение към тези общи правила изборителните процедури се уреждат от национални разпоредби, които могат значително да се различават; следователно изборителната система може да се счита за полиморфна изборителна система.

А. Изборителна система и прагове

Всички държави членки трябва да прилагат система, основана на пропорционалното представителство. В допълнение към доброволния праг за разпределение на местата, който не може да надвишава 5 % на национално равнище, [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#) установи задължителен минимален праг между 2 % и 5 % за изборителните райони (включително държавите членки със само един изборителен район) с повече от 35 места. Това изискване трябва да бъде изпълнено най-късно до европейските избори през 2024 г.

Понастоящем следните държави членки прилагат прагове: Франция, Белгия, Литва, Полша, Словакия, Чешката република, Румъния, Хърватия, Латвия и Унгария (5 %); Австрия, Италия и Швеция (4 %); Гърция (3 %) и Кипър (1,8 %). Останалите държави членки не прилагат праг, въпреки че Германия се опита да направи това, но в две решения от [2011 г.](#) и [2014 г.](#) германският Конституционен съд обяви, че съществуващите прагове за изборите в ЕС (които първо бяха 5 %, а след това 3 %) са противоконституционни.



Б. Граници на изборителните райони

При изборите за Европейски парламент в повечето държави членки цялата територия на страната представлява един единствен изборителен район. Въпреки това националната територия на четири държави членки (Белгия, Ирландия, Италия и Полша) е разделена на няколко регионални изборителни райони.

В. Право на глас

Възрастта, на която се придобива изборителна дееспособност, е 18 години във всички държави членки, с изключение на Австрия и Малта, където е 16 години, и Гърция, където е 17 години.

Гласуването е задължително в пет държави членки (Белгия, България, Люксембург, Кипър и Гърция): задължението за гласуване се прилага както за гражданите на държавата, така и за регистрираните лица, които са граждани на ЕС.

1. Право на глас на лица, които не са граждани на приемащата страна

Граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, имат право да гласуват в изборите за Европейски парламент в държавата членка, в която пребивават, при същите условия, както и гражданите на тази държава (член 22 от ДФЕС). Понятието за местопребиваване, обаче, все още не е уеднаквено в различните държави членки. Някои държави изискват от изборителите да имат постоянен адрес или обичайно местопребиваване в рамките на изборителната територия (например Естония, Франция, Германия, Полша, Румъния и Словения), да пребивават обичайно там (например Кипър, Дания, Гърция, Ирландия, Люксембург, Словакия и Швеция) или да са вписани в изборителните списъци (например Белгия и Чешката република). За да имат право да гласуват в някои държави (например Люксембург и Кипър), гражданите на ЕС трябва също така да отговарят на изискване за минимален период на пребиваване. Във всички държави членки гражданите на други страни от ЕС трябва да се регистрират за гласуване преди изборния ден. Сроковете за регистрация са различни в различните държави членки.

2. Право на глас на гражданите на една държава членка, пребиваващи в друга държава членка, в държавата членка по произход.

Почти всички държави членки предоставят възможността да се гласува от чужбина на европейските избори. В някои държави членки гласоподавателите са длъжни да се регистрират в съответните национални изборителни органи, за да могат да гласуват от чужбина по пощата или в посолство или консулство. В други държави членки гласуването по пощата може да се провежда в посолства или консулства. В някои държави членки правото на гласуване в чужбина се предоставя само на граждани, живеещи в друга държава членка (например България и Италия). Освен това повечето държави членки предприемат специални мерки за дипломати и военни служители, служещи в чужбина.

Фактът, че някои лица, които не са граждани на дадена държава членка, могат да гласуват и в приемащата държава и в качеството на граждани на тяхната държава



по произход, може да доведе до злоупотреби, а именно двойно гласуване, което е престъпление в някои от държавите членки). В тази връзка последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г., приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#), изискват от държавите членки да гарантират, че за двойно гласуване на изборите за Европейски парламент се прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции.

Г. Право на кандидатиране в избори

Правото на кандидатиране в избори за Европейски парламент във всяка друга държава членка по местопребиваване е също прилагане на принципа на недискриминация между лица, които са граждани, и лица, които не са граждани, на съответната държава, което произтича от правото на свободно движение и пребиваване в рамките на Европейския съюз. Всяко лице, което е гражданин на Съюза и не е гражданин на държавата по местопребиваване, но отговаря на същите условия по отношение на правото да се кандидатира, като тези, които държавата налага по закон на своите граждани, има право да се кандидатира в избори за Европейски парламент в държавата членка по местопребиваване, освен ако не е лишено от тези права (член 3 от [Директива 93/109/ЕО на Съвета](#)).

Освен изискването за гражданство на държава членка, което е общо за всички държави членки, условията се различават в отделните държави. Никой не може да се кандидатира в повече от една държава членка по време на едни и същи избори (член 4 от Директива 93/109/ЕО на Съвета). Минималната възраст за придобиването на пасивно изборително право е 18 години в повечето държави членки, с изключение на Белгия, България, Кипър, Чешката република, Естония, Ирландия, Латвия, Литва, Полша и Словакия (21 години), Румъния (23 години) и Италия и Гърция (25 години).

Д. Кандидатури

В някои държави членки само политическите партии и политическите организации могат да издигат кандидатури. В други държави членки кандидатури могат да се издигат, ако са подкрепени от необходимия брой подписи или избиратели, а в някои случаи се изисква и внасяне на депозит.

[Решение \(ЕС\) 2018/937 на Европейския съвет от 28 юни 2013 г.](#) за определяне на състава на Европейския парламент постановява как следва да се разпределят местата в Европейския парламент, предвидени в член 14, параграф 2 от ДЕС, като се прилага принципът на „регресивна пропорционалност“ ([1.3.3](#)).

Е. Дати за избори

Съгласно членове 10 и 11 от Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. във вида, в който е изменен, изборите за Европейски парламент се провеждат в един и същи период от време, започващ в четвъртък сутринта и приключващ в неделя, като точната дата и часове се определят от всяка държава членка. През 1976 г. Съветът, с единодушие и след консултация с Европейския парламент, определи периода на изборите за първите избори, които се проведоха през 1979 г. Последващите избори от 1979 г. насам бяха проведени в съответния период през



последната година от петгодишния период, посочен в член 5 от Акта за избиране на членове на ЕП (1.3.1).

Във връзка с изборите през 2014 г. със свое решение от 14 юни 2013 г. Съветът премести датите, определени първоначално за юни, на 22—25 май, за да се избегне припокриване с почивните дни по повод Петдесетница, като приложи разпоредбите на член 11: „Ако провеждането на избори [...] в този срок се окаже невъзможно, Съветът с единодушие и след консултации с Европейския парламент определя, най-малко една година преди края на петгодишния срок по член 5, друг избирателен период, който може да бъде не повече от два месеца преди или един месец след срока, определен по реда на предходната алинея.“ Последващите избори се провеждат в съответния период през последната година от петгодишния период (член 11 от Акта от 1976 г.). Съответно изборите през 2019 г. се състояха между 23 и 26 май.

Ж. Възможности на гласоподавателите за промяна на подредбата на кандидатите в листите

В повечето държави членки гласоподавателите могат да подават преференциални гласове, за да променят подредбата на имената в листите. Независимо от това в шест държави членки (Германия, Испания, Франция, Португалия, Унгария и Румъния) листите са закрити (няма преференциално гласуване). В Малта и Ирландия гласоподавателите посочват кандидатите в предпочитаната от тях последователност (един прехвърляем глас).

З. Попълване на предсрочно овакантирани мандати

В някои държави членки овакантираните места се разпределят на първите неизбрани кандидати в същата листа (евентуално след разместване, което да отрази гласовете, получени от отделните кандидати). В други държави членки овакантираните места се разпределят между заместниците и ако няма заместници, решаващият критерий е подредбата на кандидатите в листите. В някои други държави членки членовете на ЕП имат правото да се завърнат в Европейския парламент, след като причината за тяхното напускане вече не е актуална.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

От 60-те години насам Европейският парламент многократно е изразявал становището си по въпросите на избирателното право и е внасял предложения в съответствие с член 138 от Договора за ЕО (понастоящем член 223 от ДФЕС). Липсата на наистина уеднаквена процедура за изборите за Европейски парламент показва колко трудно се хармонизират различните национални традиции. Предвидената в Договора от Амстердам възможност за приемане на общи принципи само частично позволи да бъдат преодолените тези трудности. Амбицията, заложена в член 223 от ДФЕС, за приемането на уеднаквена процедура, изискваща съгласието на Европейския парламент, все още не е осъществена. Продължаващите усилия на Парламента да модернизира и „европеизира“ общата избирателна процедура доведоха през 1997 г. до предложение за уеднаквена избирателна процедура; същността на това предложение беше включена в решението на Съвета от 2002 г. На



11 ноември 2015 г. Европейският парламент прие [резолуция](#) относно реформа на изборителното право на Европейския съюз. В законодателната инициатива от комисията по конституционни въпроси бяха предложени изменения към Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. с оглед на повишаването на демократичността на европейските избори и увеличаването на участието на обществеността в изборния процес. Предложените от Парламента изменения бяха частично приети и включени в Решение (ЕС, Евратом) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г. Съветът обаче не успя да постигне съгласие по предложението на Парламента да бъде създаден съвместен изборителен район и да бъдат определени водещи кандидати за длъжността председател на Комисията.

Вследствие на резолюцията си от 7 февруари 2018 г. относно състава на Европейския парламент Парламентът гласува за намаляване на броя на местата си от 751 на 705 след излизането на Обединеното кралство от ЕС и за преразпределяне на някои от местата, които трябва да бъдат освободени вследствие на Брексит, към държавите от ЕС, които са малко по-слабо представени ([1.3.3](#)). На 22 ноември 2012 г. Европейският парламент прие [резолуция](#), в която настоятелно призова европейските политически партии да номинират кандидати за длъжността председател на Комисията по време на изборите през 2014 г., с което да се утвърди политическата легитимност както на Парламента, така и на Комисията. Тези договорености бяха приложени преди изборите през 2014 г. и за пръв път водещите кандидати се явиха на изборите през 2014 г. Най-накрая, в резултат на изборите през 2014 г. един от тези кандидати, г-н Жан-Клод Юнкер, беше избран за председател на Комисията на 22 октомври 2014 г. от Европейския парламент. В [решението си от 7 февруари 2018 г.](#) относно преразглеждането на Рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия Парламентът заяви, че има готовност да отхвърли всеки кандидат за председател на Европейската комисия, който не е номиниран като [водещ кандидат](#) (Spitzenkandidat) на дадена европейска политическа партия преди европейските избори през 2019 г.; след изборите през 2019 г. обаче г-жа Урсула фон дер Лайен, която не беше Spitzenkandidat, е избрана за председател на Европейската комисия.

През 2003 г. беше създадена система за финансиране на европейските политически партии, която също така позволява учредяването на политически фондации ([1.3.3](#)) на равнище ЕС (Регламент (ЕО) № 2004/2003 беше заменен и изменен с [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 1141/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации). Неотдавна регламентът от 2014 г. беше изменен вследствие на [резолуцията на Парламента от 15 юни 2017 г.](#) относно финансирането на политическите партии и политическите фондации на европейско равнище. В резолюцията бяха изтъкнати недостатъци във връзка с равнището на съфинансиране и възможността членовете на ЕП да членуват в множество партии с цел да се гарантира, че публичните средства се използват правилно при финансирането на европейските политически партии и фондации чрез [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/673](#) на Европейския парламент и на Съвета от 3 май 2018 г.



Неотдавнашните събития показаха потенциалните рискове за изборните процеси и демокрацията, които могат да възникнат в резултат на онлайн комуникация (манипулиране на личните данни в изборителен контекст). За да се предотврати незаконното използване на лични данни, наскоро бяха приети нови изменения на Регламента от 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации ([Регламент \(ЕС, Евратом\) 2019/493](#) на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 по отношение на процедура за проверка, свързана с нарушения на правилата за защита на личните данни в контекста на изборите за Европейски парламент). Новите правила, договорени от Парламента и Съвета, целят да защитят изборния процес от дезинформационни онлайн кампании, които злоупотребяват с личните данни на изборителите, и позволяват налагането на финансови санкции на европейските политически партии и фондации, които умишлено влияят или се опитват да влияят на резултатите от европейските избори, като се възползват от нарушенията на правилата за защита на данните.

Освен това вследствие на резолюцията на Парламента от 15 юни 2017 г. относно онлайн платформите и цифровия единен пазар, в която той призова Комисията да проучи възможността за законодателна намеса с цел ограничаване на разпространението на фалшиво съдържание, през април 2018 г. Комисията публикува своето [съобщение](#), озаглавено „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“, и предложи общ за ЕС [Кодекс за поведение](#), който беше подписан от три онлайн платформи през септември 2018 г. [Планът за действие срещу дезинформацията](#), изготвен от Комисията през декември 2018 г., наред с други мерки, съдържа настоятелен призив към онлайн платформите да изпълняват бързо и ефективно ангажиментите и да се фокусират върху действията, които са спешни за европейските избори, включително заличаването на фалшиви профили, етикетването на изпратените чрез ботове съобщения и сътрудничеството с проверителите на факти и изследователите с цел откриване на дезинформацията и повишаване на видимостта на провереното съдържание. В навечерието на европейските избори през май 2019 г. Комисията поиска от трите платформи, подписали Кодекса за поведение, [да докладват ежемесечно](#) за предприетите от тях действия за подобряване на контрола над рекламното позициониране, за гарантиране на прозрачността на политическата и тематично ориентираната реклама и за борба с фалшивите профили и злонамереното използване на ботове.

Ina Sokolska
11/2020

