



ГРАЖДАНИТЕ НА СЪЮЗА И ТЕХНИТЕ ПРАВА

Индивидуалните права на гражданите и европейското гражданство са заложиени в Хартата на основните права на Европейския съюз, в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и в член 9 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Те са основни фактори за формирането на европейската идентичност. В случай на сериозно нарушаване на основните ценности на Съюза дадена държава членка може да бъде санкционирана.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 2, 3, 7 и 9—12 от ДЕС, 18—25 от ДФЕС и 39—46 от Хартата на основните права на ЕС ([4.1.2](#)).

ЦЕЛИ

Правото на ЕС създава редица права за физическите лица с непосредствено действие в правораздавателните институции — както хоризонтално (между физически лица), така и вертикално (между физическото лице и държавата). В духа на свободата на движение на хората, залегнала в Договорите, през 60-те години на ХХ век се ражда идеята за създаване на европейско гражданство, съпътствано от точно определени права и задължения. В резултат на извършената подготвителна дейност в средата на 70-те години Договорът за Европейския съюз, приет в Маастрихт през 1992 г., поставя за цел на Съюза „да укрепва закрилата на правата и интересите на гражданите на държавите членки посредством въвеждането на гражданство на Съюза“. На това гражданство е посветен нов дял от Договора за ЕО (предишни членове 17—22), който е запазен при преобразуването на Договора в Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Подобно на гражданството на дадена държава, гражданството на ЕС определя отношение между гражданина и Европейския съюз, характеризиращо се с права, задължения и участие в политическия живот. Тази връзка има за цел премахване на разделението, дължащо се на факта, че дейността на ЕС все повече засяга гражданите на ЕС, докато упражняването на (основни) права, изпълнението на задължения и участието в демократичните процеси се извършват почти изключително на национално равнище. Член 15, параграф 3 от ДФЕС предоставя на всяко физическо или юридическо лице от дадена държава членка право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Член 16 от ДФЕС утвърждава правото на защита на личните данни ([4.2.8](#)).



В член 2 от ДЕС се посочва: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства.“

Член 7 от ДЕС възприема една разпоредба от по-ранния [Договор от Ница \(1.1.4\)](#), която създава едновременно механизъм за превенция, когато е налице „очевиден риск от тежко нарушение“ от държава членка на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и механизъм за санкции в случай на „тежко и продължаващо нарушение“ от страна на държава членка на същите тези ценности. На първо място Комисията призовава Европейския съвет да заключи с единодушие, че такава опасност съществува (член 7, параграф 2). Това задвижва процедура, в резултат на която дадена държава членка би могла да загуби правото си на глас в Съвета. Този механизъм беше активиран за първи път през 2017 г. срещу Полша заради реформата на нейния върховен съд.

Важно е също да се укрепи защитата на правата и интересите на гражданите на държавите членки/гражданите на ЕС в отношенията на Съюза със света изобщо (член 3, параграф 5 от ДЕС).

ПОСТИЖЕНИЯ

Дълго време за правно основание за правата на гражданите на равнище ЕС служеше главно практиката на Съда на Европейския съюз („Съда на ЕС“). След влизането в сила на Договора от Лисабон и Хартата на основните права на ЕС правното основание беше разширено до истинско европейско гражданство.

А. Определяне на гражданството на ЕС

Съгласно член 9 от ДЕС и член 20 от ДФЕС гражданин на Съюза е всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, произтичащо от прилагането на действащите в съответната държава разпоредби. Гражданството на Съюза, което допълва националното гражданство, но не го замества, се състои от съвкупност от права и задължения, които допълват правата и задълженията, произтичащи от гражданството на дадена държава членка. По дело C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, генералният адвокат в Съда на ЕС Поярес Мадуро обяснява разликата (точка 23):

„Става дума за две неразривно свързани, но същевременно и самостоятелни понятия. Гражданството на Съюза предполага наличие на гражданство на държава членка, но то е и самостоятелно спрямо гражданството на държавата членка правно-политическо понятие. Гражданството на държава членка не осигурява само достъп до ползването на правата, предоставени от общностното право, то ни прави и граждани на Съюза. Европейското гражданство е нещо повече от съвкупност от права, които сами по себе си биха могли да бъдат предоставени дори на лица, които не го притежават. То предполага наличието на политическа по естеството си връзка между европейските граждани, макар да не става дума за връзка на принадлежност към един народ. [...] Тя се основава на взаимния им ангажимент да отворят своите политически общности за останалите



европейски граждани и да изградят нова форма на гражданска и политическа солидарност в европейски мащаби.

Тя не изисква наличието на народ, но се основава на съществуването на европейско политическо пространство, от което произтичат права и задължения. Доколкото не предполага съществуването на европейски народ, в концептуално отношение европейското гражданство произтича от разделяне с гражданството на държава членка. Както отбелязва един автор, радикално новаторският характер на понятието за европейско гражданство се състои в това, че „Съюзът принадлежи на граждани и се състои от тях, а те по дефиниция нямат едно и също гражданство“. Напротив, като превръщат гражданството на държава членка в условие за европейското гражданство, държавите членки искат да отбележат, че тази нова форма на гражданство не поставя под въпрос лоялността, която преди всичко дължим на своите национални политически общности. По този начин връзката с гражданството на различните държави членки е признание за факта, че е възможно да съществува (всъщност че съществува) гражданство, което не се определя от гражданството на държава членка.

Това е чудото на гражданството на Съюза: то укрепва връзките, които ни свързват с нашите държави (доколкото сме европейски граждани именно защото сме граждани на своите държави), като същевременно ни еманципира (доколкото вече сме граждани отвъд своите държави). Достъпът до европейското гражданство преминава през гражданството на държава членка, което се регламентира от националното право, но като всяка форма на гражданство то е основата на ново политическо пространство, от което произтичат права и задължения, определени от общностното право, които не зависят от държавата. [...] По тази причина, макар гражданството на държава членка да обуславя достъпа до гражданството на Съюза, също толкова вярно е и че всички свързани с последното права и задължения не могат необосновано да се ограничават от първото.“

След оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС беше постигнато решение относно придобитите права на гражданите на Обединеното кралство, които пребивават в държави членки, и тези на гражданите на ЕС, които пребивават в Обединеното кралство. С течение на времето всяка държава членка предоставя на своите граждани правно наследство от права; по същия начин правото на ЕС създава редица права за физическите лица с непосредственото действие в правораздавателните институции, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС (*Ван Генд и Лос*). Границите на това правно наследство могат да се разглеждат като зависещи от националното право, което ги привежда в действие.

Б. Съдържание на гражданството (член 20 от ДФЕС)

Статутът на гражданство на Съюза за всеки гражданин на Съюза означава:

- право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки (член 21 от ДФЕС) ([4.1.3](#));
- право да избира и да бъде избран в избори за Европейски парламент и в местни избори (член 22, параграф 1 от ДФЕС) в държавата



членка, на територията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава (за правилата за участие в местни избори вж. Директива 94/80/ЕО от 19 декември 1994 г., а за правилата, които уреждат изборите за Европейски парламент, вж. Директива 93/109/ЕО от 6 декември 1993 г.) ([1.3.4](#));

- право на закрила от страна на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава, на територията на трета държава (която не принадлежи към ЕС), където държавата членка, чийто гражданин е той, няма представителство;
- право да подава петиции до Европейския парламент и право да се обръща към омбудсмана (член 24 от ДФЕС), назначен от Европейския парламент, във връзка със случаи на лошо управление на институциите и органите на Съюза. Тези процедури са уредени съответно от членове 227 и 228 от ДФЕС ([1.3.16](#) и [4.1.4](#));
- право да се обръща писмено към всяка от институциите или органите на ЕС на един от езиците на държавите членки и да получава отговор на същия език (член 24, параграф 4 от ДФЕС);
- право на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията при спазване на определени условия (член 15, параграф 3 от ДФЕС).

В. Обхват

Досега съдържанието на гражданството на Съюза в същността си (с изключение на избирателното право) не надвишава систематизацията на вече признати права (по-конкретно правото на свободно движение, правото на пребиваване и правото на подаване на петиции), които въз основа на политически проект са вече вписани в корпуса на първичното право.

За разлика от конституционната насоченост, която се появява в европейските държави с приемането във Франция през 1789 г. на Декларацията за правата на човека и гражданите, гражданството на Съюза не се придружава от гаранция за основните права. Член 6 от ДЕС гласи, че Съюзът зачита правата, определени в Хартата на основните права на ЕС, и ще се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека, но не се позовава на правния статут на гражданството на Съюза.

Досега гражданството на Съюза не налага, въпреки съдържащата се в член 20, параграф 2 от ДФЕС формулировка, задължения на гражданите на Съюза; това е една много съществена разлика от гражданството на държавите членки.

В неотдавнашно решение обаче Съдът на ЕС постанови ([по дело C-689/21](#)), че всяка държава членка определя условията за придобиване и загуба на своето гражданство. Правото на ЕС не изключва възможността от трайна загуба на дадено гражданство, например датско, при определени случаи, и следователно от загуба на гражданството на Съюза. Така на Дания беше признато правото да обвърже запазването на датското гражданство с наличието на действителна



връзка с държавата. В случаите, при които съответното лице не е гражданин на друга държава — членка на ЕС, обаче, трябва надлежно да се вземе предвид принципът на пропорционалност.

Освен това след оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС на 15 юни 2023 г. Съдът постанови, че загубата на статута на гражданин на Съюза е автоматична последица само от суверенното решение на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза, а не от споразумението за оттегляне или от решението на Съвета, с което се одобрява това споразумение ([дела C-499/21 P, Silver и др./Съвет, C-501/21 P, Shindler и др./Съвет, и C-502/21 P, Price/Съвет](#)).

Комисията докладва на всеки три години относно прилагането на правните разпоредби на ЕС по отношение на гражданството на ЕС и недискриминацията. В предстоящия [доклад за 2023 г.](#) ще бъде направен преглед на развитието в тази област от последния [доклад за гражданството на ЕС за 2020 г.](#) насетне, включително развитието в Съда на ЕС.

Г. Европейска гражданска инициатива ([4.1.5](#))

Член 11, параграф 4 от ДЕС предвижда едно ново право за гражданите на ЕС: „Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.“ Условието за представяне и допустимостта на подобна гражданска инициатива са уредени в [Регламент \(ЕС\) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета](#). Основните му разпоредби са описани в [4.1.5](#).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Като избират Европейски парламент чрез преки избори, гражданите на ЕС упражняват едно от основните права на Европейския съюз, а именно демократичното участие в процеса на вземане на политически решения в Европа ([член 39 от Хартата на основните права на ЕС](#)). По отношение на реда и условията за избиране на членовете си Парламентът винаги е призовавал за въвеждане на единна избирателна система във всички държави членки. Член 223 от ДФЕС предвижда, че Парламентът изготвя предложение в този смисъл („необходимите разпоредби за избиране на неговите членове чрез всеобщо пряко избирателно право, съгласно уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципите, общи за всички държави членки“). Съветът след това установява необходимите разпоредби (като действа с единодушие и след одобрението на мнозинство от членовете на ЕП), които влизат в сила след одобрението им от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания ([1.3.4](#)).

От самото начало Парламентът е изразявал желание концепцията за гражданство на Съюза да бъде придружена от широки права. Парламентът се застъпи за определяне на гражданството по автономен начин на равнището на Съюза, така че гражданите на ЕС да се ползват с независим статут. Освен това



Парламентът от самото начало поиска изрично правата на човека и основните права да бъдат вписани в първичното право и гражданите на ЕС да могат да сезират Съда на ЕС в случай на нарушаване на тези права от страна на институциите на ЕС или от дадена държава членка ([резолуция на ЕП от 21 ноември 1991 г.](#)).

След оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, по отношение на придобитите права на около 3,2 милиона граждани от останалите 27 държави членки в Обединеното кралство, в [резолуцията си от 15 януари 2020 г.](#) Парламентът настоя да бъде гарантирана подходяща защита на правата на гражданите „предвид придобития опит и дадените уверения“. Приетият текст също така призовава настоятелно правителствата на ЕС-27 да предвидят щедри разпоредби за тези около 1,2 милиона граждани на Обединеното кралство, пребиваващи в ЕС-27.

В съответствие с исканията на Парламента член 263, параграф 4 от ДФЕС предвижда, че всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконовни актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

По отношение на правото на достъп до документи на [17 декември 2009 г.](#) Парламентът прие [резолуция относно необходимото подобрене на правната рамка за достъп до документи](#) след влизането в сила на Договора от Лисабон. Наред с останалото той особено подчерта необходимостта от разширяване на обхвата на [Регламент \(ЕО\) № 1049/2001](#), така че да включи всички институции и органи, които не са обхванати от оригиналния текст.

Що се отнася до [Европейската гражданска инициатива](#), три месеца след внасянето на гражданска инициатива представители на Комисията се срещат с организаторите и организаторите също така имат възможност да представят инициативата на публично изслушване в Европейския парламент. Изслушването се организира от комисията, компетентна по въпроса на съответната европейска гражданска инициатива ([член 222 от Правилника за дейността на ЕП](#)).

Парламентът, който е съпредседател заедно със Съвета и Комисията и действа като равноправен партньор наред с държавите членки, организира съвместно [Конференцията за бъдещето на Европа](#), чиято цел беше да предостави на европейските граждани ново пространство за обсъждане на предизвикателствата и приоритетите на Европа. Заключениета и препоръките на конференцията относно бъдещето на Европа бяха представени в [доклад](#) до съвместното председателство през май 2022 г. Парламентът се ангажира да предприеме последващи действия във връзка с препоръките от доклада, които попадат в неговата сфера на компетентност. На 17 юни 2022 г. Комисията публикува [съобщение, озаглавено „Конференция за бъдещето на Европа — претворяване на визията в конкретни действия“](#).

По отношение на спорния въпрос за „златните паспорти“, посредством които някои държави членки продават своето национално гражданство и следователно гражданството на ЕС, за да привлекат чуждестранни инвеститори, Парламентът



заяви в [резолуцията си от 16 януари 2014 г.](#), че на ценностите и постиженията, свързани с гражданството на ЕС, не може да бъде поставена цена. В [резолуция, приета на 10 юли 2020 г.](#), Парламентът призова отново държавите членки да премахнат постепенно всички съществуващи схеми за предоставяне на гражданство срещу инвестиции или на право на пребиваване срещу инвестиции, тъй като те често са свързани с изпиране на пари, което би могло да доведе до подкопаване на взаимното доверие и целостта на Шенгенското пространство. На 29 септември 2022 г. Комисията реши да предяви иск срещу Малта пред Съда на ЕС във връзка с нейната схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, известна като схемата „златен паспорт“ ([производство за установяване на неизпълнение на задължения](#) в Съда на ЕС съгласно [член 258, параграф 2](#) от ДФЕС). Комисията счита, че предоставянето на национално гражданство — а оттам и гражданство на ЕС — в замяна на предварително определено плащане или инвестиция и без наличие на действителна връзка със съответните държави членки, не е съвместимо с принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 от ДЕС. То също така подкопава статута на гражданството на ЕС, предвиден в член 20 от ДФЕС. На 9 март 2022 г. Парламентът прие [резолуция относно схемите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции](#), с която поиска от Комисията да представи, преди края на настоящия си мандат, предложение за регламент за цялостно уреждане на различните аспекти на схемите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции с цел хармонизиране на стандартите и процедурите и засилване на борбата срещу организираната престъпност, изпирането на пари, корупцията и данъчните измами. На 28 март 2022 г., в контекста на руското нахлуване в Украйна, Комисията прие [препоръка](#) за незабавни стъпки във връзка със схемите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и на право на пребиваване срещу инвестиции.

Настоящият информационен фиш беше изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023

