



Brüsszel, 2013.5.8.  
COM(2013) 270 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,  
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK  
BIZOTTSÁGÁNAK**

**AZ EUMSZ 25. CIKKE ALAPJÁN**

**A hatékony uniós polgárság előmozdításáról 2011 és 2013 között**

# A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

## AZ EUMSZ 25. CIKKE ALAPJÁN

### A hatékony uniós polgárság előmozdításáról 2011 és 2013 között

#### 1. BEVEZETÉS

Ez a jelentés a polgárok európai éve (2013) keretében, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 25. cikkének megfelelően összegzi a **2011. január 1. és 2013. március 31.** közötti jelentősebb fejleményeket az uniós polgárság terén. A Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően említést tesz az európai polgári kezdeményezésről és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmáról is<sup>1</sup>.

Az egyéb alapon történő megkülönböztetést (EUMSZ 19. cikke) illetően a Bizottság 2013 novemberében fogja közzétenni a faji egyenlőségről szóló irányelv<sup>2</sup> és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv<sup>3</sup> végrehajtásával kapcsolatos jelentését, amely átfogó képet nyújt a faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron és szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetéséről. A Bizottság szintén jelentést készít a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvéről szóló irányelv<sup>4</sup> alkalmazásáról.

A Lisszaboni Szerződés teljes jogerőre emelte az Európai Unió Alapjogi Chartáját, melynek V. címe (39–46. cikk) rögzíti az európai uniós polgárok jogait. A 2011 márciusában<sup>5</sup>, 2012 áprilisában<sup>6</sup>, illetve 2013 májusában<sup>7</sup> elfogadott, az Alapjogi Charta alkalmazásáról szóló éves jelentések tehát szintén foglalkoznak az uniós polgárok jogai terén elért előrelépésekkel.

#### 2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ FŰZŐDŐ JOGOK TERÜLETÉN BEKÖVETKEZETT FEJLEMÉNYEK

##### 2.1. Az uniós polgárságot érintő ítélkezési gyakorlat legújabb fejleményei

Az Európai Unió Bírósága számos kulcsfontosságú döntésben fejtette ki következetes álláspontját, mely szerint „**az uniós polgárság rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen**”<sup>8</sup>.

A *Zambrano*-ügyben<sup>9</sup> a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 20. cikke kizárja azokat a nemzeti intézkedéseket, amelyek megfoszthatnák az uniós polgárokat az uniós polgárként

<sup>1</sup> Az EUMSZ 18. és 24. cikkét a Lisszaboni Szerződés belefoglalta az EUMSZ második, „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság” című részébe.

<sup>2</sup> A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv.

<sup>3</sup> A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv.

<sup>4</sup> A munkavállalási és foglalkoztatási ügyekben az esélyegyenlőség és a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló 2006/54/EK irányelv.

<sup>5</sup> COM(2011) 160 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_hu.pdf).

<sup>6</sup> COM(2012) 169 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf).

<sup>7</sup> COM(2013) 271- [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf).

<sup>8</sup> Lásd például a C-184/99. sz. *Grzelczyk*-ügyet.

<sup>9</sup> C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano*-ügy.

fennálló jogaik valódi gyakorlásától. Ezt az elvet az adott ügyben alkalmazva a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy egy illegális migráns számára lehetővé kell tenni, hogy abban a tagállamban tartózkodhasson és dolgozhasson, amelynek kiskorú eltartott gyermekei az állampolgárai. A Bíróság kifejtette, hogy a szülő ezen jogának megtagadása megfosztaná a gyermekeket az uniós polgárként fennálló jogaik valódi gyakorlásától, mivel az Európai Unió területének elhagyására kényszerítené őket. A Bíróság továbbá kijelentette, hogy ez akkor is alkalmazandó, ha a gyermekek soha nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat az Európai Unión belül.

A *Dereci*-ügyben<sup>10</sup> a Bíróság azoknak a helyzeteknek a különleges és kivételes jellegét hangsúlyozta, amelyekben ez a kritérium alkalmazható. A kritérium kizárólag olyan helyzetekre vonatkozik, melyben az uniós állampolgár az EU egész területének (nem csupán az állampolgársága szerinti tagállam területének) elhagyására kényszerülne. Ezenkívül azokra a helyzetekre érvényes, mikor a tartózkodási jog azért nem tagadható meg egy harmadik országbeli állampolgártól, aki egy tagállam állampolgárának családtagja, mert az adott tagállami állampolgár egyébként hátrányt szenvedne az őt uniós polgárként megillető jogok gyakorlásában. Az a tény azonban, hogy az uniós polgár együtt szeretne tartózkodni egy családtagjával, aki harmadik országbeli állampolgár, nem teszi elfogadhatóvá, hogy az EU területének elhagyására kényszerüljön, ha családtagja nem kapja meg a tartózkodási engedélyt.

A Bíróság utalást tett rá, hogy a nemzeti hatóságoknak vagy bíróságoknak minden esetben fel kellene mérniük, hogy a tartózkodási engedély megtagadása veszélyezteti-e családi élet védelméhez való jogot az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben az Alapjogi Charta 7. cikke értelmében, és az uniós jog hatályán kívül eső helyzetekben az emberi jogok európai egyezménye 8. cikke értelmében.

A Bíróság a közelmúltban az *O. és S.*-ügyben<sup>11</sup> megerősítette, hogy a *Zambrano*-ítéletben kimondott elvek csupán kivételes körülmények között alkalmazandóak. Hozzátette azonban, hogy az alkalmazási kör nem korlátozódik a vérrokonokra, ezáltal nyomatékosítva, hogy a döntő tényező az eltartotti viszony jellege (jogi, pénzügyi vagy érzelmi).

## 2.2. Az uniós polgárság megszerzése és elvesztése

Az uniós jog szerint uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. A tagállamok döntenek arról – az uniós jog megfelelő figyelembe vétele mellett –, hogy kit tekintenek állampolgárjuknak, és mik az állampolgárság megszerzésének, illetve elvesztésének feltételei<sup>12</sup>.

A beszámolási időszak alatt a Bizottság mintegy 62 egyéni kérdésre, 29 európai parlamenti kérdésre és hat petícióra adott választ ebben a témakörben.

A Bizottság az Európai Parlament tagjaitól olyan helyzetekre vonatkozó kérdéseket kapott, melyekben a más országokban etnikai kisebbséget alkotó embercsoportok, vagy egy hazai bankban bizonyos összeget letétbe helyezők a tagállamok döntése alapján állampolgárságot kaptak. A kérdések szerzői vitatták **a tagállamok teljes szabadságát az állampolgárság megszerzésére vonatkozó feltételek meghatározásában**, különösen a Bíróság ítélezési gyakorlata tükrében, mely szerint a tagállamok, vonatkozó jogköreik gyakorlása során, „kötelesek megfelelően figyelembe venni az uniós jogot”.

<sup>10</sup> C-256/11. sz. *Dereci és társai*-ügy.

<sup>11</sup> C-356/11. és C 357/11. sz. egyesített *O. és S.*-ügyek.

<sup>12</sup> Lásd például a C-369/90. sz. *Micheletti és társai*-ügyet.

Ezt a feltételt a *Rottmann-ügyben*<sup>13</sup> alkalmazva a Bíróság nem vitatta a tagállamok kizárólagos hatáskörét annak meghatározására, ki válhat állampolgárukká, és ezáltal uniós polgárrá. Sokkal inkább megállapította az uniós polgárokat az uniós polgári jogállásukhoz kapcsolódó jogaiktól való megfosztásra vonatkozó tagállami jogkörök korlátait. Kijelentette, hogy az uniós polgárok vonatkozásában az állampolgárság megszerzésének, illetve elvesztésének szabályozására vonatkozó tagállami jogkör gyakorlása, *amennyiben ez hatással van az uniós jogrend által biztosított és védett jogokra*, ahogy a honosítás visszavonásáról szóló döntés esetében is, az uniós jog fényében bírósági felülvizsgálatnak vethető alá. A Bizottsághoz érkezett kérdésekben leírt helyzetek a tagállami állampolgárság *odaitélésevel* kapcsolatos döntéseket érintették, ami nem volt hatással az uniós jogrend által biztosított és védett jogokra.

### 2.3. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga (2004/38/EK irányelv)

#### 2.3.1. A 2004/38/EK irányelv<sup>14</sup> helyes átültetését és alkalmazását biztosító intézkedések

Az uniós polgároknak a tagállamok területén belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga az európai uniós integráció egyik pillére.

A beszámolási időszakban a Bizottság **szigorú jogérvényesítési politikát** követett, amely az irányelv teljes és hatékony átültetésének biztosítását célozta valamennyi tagállamban. Ennek eredményeként a tagállamok túlnyomó többsége jogszabály-módosítást hajtott végre vagy kötelezettséget vállalt erre, hogy jogszabályaik összhangba kerüljenek a szabad mozgásra vonatkozó szabályokkal. A Bizottság szorosan figyelemmel kíséri e kötelezettségvállalások teljesítését, és a lezáratlan kérdések rendezése céljából együttműködik az érintett tagállamokkal.

2011-ben a Bizottság tizenkét tagállam<sup>15</sup> ellen lépett fel. 2012-ben és 2013 elején a tizenkét eset közül hétben<sup>16</sup> indokolással ellátott véleményt tett közzé. Ennek hatására eddig öt tagállam módosította jogszabályait vagy vállalt erre kötelezettséget<sup>17</sup>. A kötelezettségzegési eljárásokban felmerülő legfontosabb kérdések **az uniós polgárok családtagjainak**, köztük az azonos nemű házastársaknak és élettársaknak **a belépéshez és tartózkodáshoz való jogát**<sup>18</sup>, a vízumok és tartózkodási engedélyek kiadásának feltételeit az uniós polgársággal nem rendelkező családtagok számára, valamint az uniós polgárok kiutasítása elleni anyagi és eljárási biztosítékokat érintik.

Az Európa Önökért internetes portál<sup>19</sup> tájékoztatást nyújt az uniós polgároknak jogaikról. Külön szakasz foglalkozik a szabad mozgáshoz való jogokkal. A Bizottság emellett közzéteszi az európai szabad mozgásról és tartózkodásról szóló, uniós polgároknak szánt útmutató korszerűsített változatát<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> C-135/08. sz. ügy.

<sup>14</sup> HL L 158., 77. o.

<sup>15</sup> AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-981\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_hu.htm))

<sup>16</sup> CZ, LT ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-75\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en)), UK ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-417\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en)) AT, DE és SE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-646\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en)) és BE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-122\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_hu.htm)).

<sup>17</sup> MT jogszabály-módosítást hajtott végre. ES, IT, PL és SE kötelezettséget vállaltak, hogy 2013 tavaszáig módosítják jogszabályaikat.

<sup>18</sup> Lásd az Alapjogi Charta alkalmazásáról szóló jelentést, COM(2013) 271.

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide\\_free\\_movement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf).

### 2.3.2. *Kezelt kérdések és panaszok*

A beszámolási időszakban 1 566 egyéni kérdést intéztek a Bizottsághoz a szabad mozgást és tartózkodást érintő ügyekben, amelyekből 581-et hivatalos panaszként iktattak. A Bizottság ezen felül 147 európai parlamenti kérdésre, valamint 137 petícióra adott választ.

2011-ben a szabad mozgás témájában 2 413 kérdés érkezett a Europe Direct kapcsolattartó központokhoz, 2012-ben pedig 3 787 (ez a központokhoz éves szinten beérkező kérdések 3,9 %-át teszi ki).

A szabad mozgással és tartózkodással kapcsolatos ügyek a három leggyakoribb téma között vannak a SOLVIT-hoz érkező kérdések (922 kérdés) és ügyek (a beszámolási időszak alatt a SOLVIT 481 ügyet kezelt és zárt le, amelyek 88 %-a megoldódott) tekintetében.

### 2.3.3. *Példák a kezelt kérdésekre*

A nemzeti hatóságok csupán az uniós jog által meghatározott bizonyos szigorú anyagi és eljárási biztosítékok hatálya alatt utasíthatnak ki területükről uniós polgárokat. Az uniós polgárok jogbiztonsága érdekében kulcsfontosságú, hogy a biztosítékokat valamennyi tagállam teljes mértékben és helyesen ültesse át.

A francia hatóságok 2010-ben kiutasítási határozatokat és a francia terület elhagyására vonatkozó felhívásokat intéztek az illegális táborok zömében Romániából és Bulgáriából származó **roma** lakosaihoz. A Bizottság párbeszédet folytatott a francia hatóságokkal, amely hatására az uniós jogban meghatározott biztosítékokat teljes körűen beemelték a francia jogszabályokba. Az új jogszabályok 2011 júniusában léptek hatályba.

Dánia az uniós polgárokat is érintő új kiutasítási szabályokat fogadott el, amelyek 2011 júliusában léptek hatályba, és az EU szabad mozgásra vonatkozó szabályaival való összeegyeztethetőségük komoly aggályokat vetett fel. A Bizottság beavatkozásának, illetve a dán kormánnyal való kapcsolatba lépésének következményeként 2012 júniusában módosították az **idegenrendészeti törvényt**.

Ezek a példák rámutatnak, hogy a tagállamokkal folytatott párbeszéd hatékony eszköz lehet a kérdéses ügyek uniós polgárok számára kedvező megoldásában.

Az uniós polgárok megkülönböztetésmentességhez való jogának és a szabad mozgás akadályainak megszüntetéséhez való jogának biztosítását célzó bizottsági intézkedések további példái az **idegen kettős nevek bejegyzéséhez** kapcsolódó ügyek. A Bizottság 2010-es fellépése következtében Svédország 2012-ben módosította jogszabályait, így a svéd állampolgárok számára lehetővé vált az idegen kettős vezetéknevek hivatalos bejegyzése. A Bizottság Belgium ellen is eljárást indított ugyanezen jog érvényesítése érdekében azoknak a Belgiumban született gyermekeknek az esetében, akiknek egyik szülője Belgiumból, másik szülője pedig egy másik tagállamból származik.

### 2.3.4. *Jövőbeni prioritások*

A szabályok átültetése érdekében tett lépések után a Bizottság a **szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok gyakorlati alkalmazására fogja helyezni a hangsúlyt**. Jelenleg két tanulmányt készít a 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról. Az első 2012 végén indult, és azt vizsgálja, hogyan befolyásolják a tartózkodási okmányok kiadásával kapcsolatos alakiságok és eljárások a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot. A második 2013 elején indult, és az uniós polgárok helyi szintű mobilitásának helyzetét, illetve hatásait fogja értékelni.

Az eredményekre az uniós polgárságról szóló 2013. évi jelentésben foglaltaknak megfelelően további intézkedések épülnek majd, mint például az alaki követelmények egyszerűsítése az

uniós polgárok számára és a szabad mozgást érintő ügyek helyi szintű hatékony kezelésének előmozdítása.

A szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok teljes körű érvényesítését a Bizottság továbbra is prioritásként kezeli. Mikor végrehajtják a jogérvényesítési intézkedéseket, és elkészül a szabad mozgásra vonatkozó politika átfogó hatásvizsgálata, jelentés készül majd a szabályok alkalmazásáról.

A Bizottság továbbra is arra ösztönzi a tagállamokat, hogy osszák meg az információt és a bevált gyakorlatokat, többek között a szabad mozgással kapcsolatos visszaélések és csalások elleni küzdelem vonatkozásában.

## 2.4. Választójog

A nem az állampolgárságuk szerinti tagállamban élő uniós polgároknak joguk van tartózkodási országukban az ország állampolgáraival azonos feltételek mellett részt venni (választóként és jelöltként) a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon.

A beszámolási időszak alatt a Bizottság mintegy 100 egyéni kérdésre, 50 európai parlamenti kérdésre és 9 petícióra adott választ az uniós polgárok választójogának témakörében.

A Bizottság párbeszédet folytatott a tagállamokkal öt esetben az uniós polgárok helyhatósági választásokban való részvételi jogáról szóló 94/80/EK irányelv, tíz esetben pedig az uniós polgárok európai választásokban való részvételi jogáról szóló 93/109/EK irányelv átültetéséhez fűződő kérdésekben. Ennek eredményeként a tagállamok módosították jogszabályaikat, vagy módosításokat helyeztek kilátásba az uniós jognak való megfelelés érdekében<sup>21</sup>. A Bizottság az értékelés véglegesítésén dolgozik, és szorosan figyelemmel kíséri a kötelezettségvállalások teljesítését, illetve azt, hogy a tagállami jogszabályok teljes mértékben megfelelnek-e az uniós jognak.

Emellett a Bizottság tizenegy olyan tagállammal lépett kapcsolatba, amelyek más állampolgárságú uniós polgárok számára nem tették lehetővé politikai párt alapítását vagy abba való belépést, ami ellentétben áll az EUMSZ 22. cikkével. Két esetben tisztázódott a helyzet, egy esetben az uniós joggal összhangban álló nemzeti jogszabályokat vezettek be, egy további esetben pedig módosításokat helyeztek kilátásba. A többi hét tagállam<sup>22</sup> ellen intézkedésekre került sor.

A **helyhatósági választásokról szóló, 2012. március 9-én közzétett jelentésében**<sup>23</sup> a Bizottság felmérte az uniós polgárok választójogának helyi szintű érvényesülését, és javasolta, hogy a tagállamok hozzanak célzott intézkedéseket a polgárok részvételének ösztönzése és a részvételi arány növelése érdekében.

2013. március 12-én a Bizottság közzétette a *„Felkészülés a 2014-es európai parlamenti választásokra: a demokratikus és hatékony lebonyolítás további erősítése”* című **közleményt**, valamint *„az európai parlamenti választások demokratikus és hatékony lebonyolításának erősítéséről”* szóló, az európai választások európai dimenziójának megerősítését célzó **ajánlást**. A hatékonyság fokozása és az adminisztratív teher csökkentése révén az ajánlás a

<sup>21</sup> CY, PL és RO új jogszabályokat fogadott el; CZ, SI és SK bejelentette, hogy a 2014-es európai parlamenti választások előtt időben módosítja jogszabályait. EE és LV kielégítő magyarázatot adott, míg BG, HU, LT és MT a közelmúltban fogadott el jogszabályokat, melyek vizsgálata folyamatban van.

<sup>22</sup> CZ, ES, GR, LT, LV, PL és SK.

<sup>23</sup> A Bizottság jelentése az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2012) 99.

93/109/EK irányelvnek megfelelően javítani fogja a kettős szavazás elkerülését szolgáló mechanizmus működését.

2012. december 20-án a Tanács elfogadta a **2013/1/EU irányelvet<sup>24</sup>, amely az uniós polgárok számára megkönnyíti passzív választójoguk gyakorlását a 2014-es európai parlamenti választásokon**, mivel elegendő lesz egy személyazonosító okmányt bemutatniuk és nyilatkozatot tenniük a jogosultsági feltételek teljesítéséről.

Végül, az uniós polgárságról szóló 2010. évi jelentésben foglaltaknak megfelelően, a Bizottság vitát indított azon tagállamok bevonásával, amelyek megvonják a nemzeti választásokon való részvétel jogát állampolgáraiktól, amennyiben azok a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukkal élve elhagyják származási országukat (szavazati jottól való megfosztás). Az Európai Parlamenttel együtt szervezett 2013. február 19-i uniós polgárságról szóló közös meghallgatás keretében koncentrált vitára került sor, amely következményeként a Bizottság az uniós polgárságról szóló 2013. évi jelentésében konkrét intézkedéseket jelent be.

## **2.5. Konzuli védelem**

A saját tagállamuk képviselőjével nem rendelkező Unión kívüli országokba utazó, vagy ott élő uniós polgároknak jogukban áll bármely másik tagállamtól diplomáciai vagy konzuli védelmet kérni az adott tagállam saját állampolgáraival azonos feltételek mellett.

2011. március 23-án, az uniós polgárságról szóló 2010. évi jelentés nyomán követése keretében, a Bizottság közzétette *Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők* című közleményét<sup>25</sup>, illetve külön weboldalt<sup>26</sup> indított.

2011. december 14-én a Bizottság elfogadta **az uniós polgárok számára külföldön biztosított konzuli védelemről szóló irányelvjavaslatot**, amely a tagállami konzuli hatóságok közötti együttműködés és koordináció egyértelmű és jogilag kötelező szabályainak lefektetését célozza, hogy a tagállami képviselővel nem rendelkező uniós polgárok megkülönböztetésmentesen vehessék igénybe a más tagállamok diplomáciai vagy konzuli képviselői által biztosított védelmet egy harmadik állam területén.

## **2.6. Az Európai Parlamentnek szóló petíció benyújtásának joga**

Az uniós polgároknak joguk van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez az őket közvetlenül érintő uniós ügyekben. 2012-ben 1 964 beadvány érkezett az Európai Parlament Petíciós Bizottságához, míg 2011-ben 2 091, 2010-ben pedig 1 746.

2012 januárja és szeptembere között az 1 400 nyilvántartásba vett petíció közül 1 010-et találtak érvényesnek (72 %), míg az érvényes petíciók száma 2011-ben 998 (71 %), 2010-ben pedig 989 (60 %) volt. Az érvényes petíciókat az illetékes intézményhez vagy hatósághoz továbbították, vagy a benyújtónak címzett közvetlen válasszal zárták le.

Az elmúlt évekhez hasonlóan a petíciók leggyakoribb tárgya 2012-ben is az alapvető jogok/jogérvényesülés, a környezet és a belső piac volt.

<sup>24</sup> A Tanács 2013/1/EU irányelve a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról (HL L 26., 28. o.).

<sup>25</sup> COM(2011) 149.

<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/consularprotection>

## **2.7. Az európai ombudsmannál való panasztétel joga**

Az uniós polgároknak jogukban áll panaszt tenni az európai ombudsmannál az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróság – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokról.

A beszámolási időszakban az ombudsmanhoz körülbelül évi 2 500 panasz érkezett. A hatáskörén kívül eső panaszok száma a 2010-es 1 983-hoz, illetve a 2011-es 1 846-hoz képest 2012-ben 1 720-ra mérséklődött. A csökkenés elsősorban az ombudsman interaktív útmutatójának köszönhető, amely a panaszosokat a megfelelő hatósághoz irányítja. 2012-ben 19 281 polgár használta az útmutatót, hogy felvilágosítást kapjon.

A panaszok alapján indított vizsgálatok száma a 2010-es 323-ról 2012-ben 450-re emelkedett. A növekedés annak tudható be, hogy az ombudsmannak sikerült kapcsolatot teremtenie a potenciális panaszosokkal.

A vizsgálatok tárgya legtöbb esetben az átláthatóság hiánya az uniós ügyintézésben. 2012-ben az ügyek 21,5 %-a érintette az átláthatóságot, 2010-ben ez az arány 33 %, 2011-ben pedig 25 % volt. Az összes 2012-ben lezárt eset (80 eset) 20 %-ában az ombudsmannak sikerült pozitív kimenetelt elérnie.

## **2.8. Európai polgári kezdeményezés**

Az európai polgári kezdeményezés keretében a Bizottság jogalkotási javaslat előterjesztésére kérhető fel a hatáskörébe tartozó területeken, amennyiben a kezdeményezést egymillió polgár támogatja.

A 2012. április 1-jétől hatályos **2011/211/EU rendelet** meghatározza az ilyen kezdeményezésekre vonatkozó szabályokat és eljárásokat.

2012 áprilisa és 2013 februárja között a Bizottság 27 kérelmet kapott a javasolt kezdeményezések nyilvántartásba vételére. Az ügyek témakörei a feltétel nélküli alapjövedelemről a mindenki számára elérhető magas színvonalú oktatáson és a tömegtájékoztatás sokszínűségén át a választójogig terjedtek. Az első kezdeményezések egyike, a szervezők állítása szerint, megfelelő számú támogatót szerzett<sup>27</sup>, azonban hivatalosan még nem nyújtották be a Bizottságnak.

A Bizottság 2011-ben tagállami szakértőkből álló szakértői csoportot hozott létre, hogy cseréljenek véleményt, valamint osszák meg a szakismereteket és a bevált gyakorlatokat a polgári kezdeményezési eljárás lebonyolításával kapcsolatban a tagállamokra háruló feladatokról.

## **2.9. A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot gyakorló uniós polgárokra vonatkozó statisztikai adatok**

2012. január 1-jén megközelítőleg 13,6 millió uniós polgár élt (legalább 12 hónapja) az állampolgárságától különböző tagállamban. Ennél azonban sokkal több uniós polgár gyakorolja a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. 2011-ben több mint 180 millió magáncélú és csaknem 30 millió üzleti célú utazás történt az Európai Unióban.

<sup>27</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-107\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_hu.htm)



### 3. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG ALAPJÁN TÖRTÉNŐ HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMÁNAK ELVÉVEL KAPCSOLATOS FEJLEMÉNYEK

Az EUMSZ 18. cikke és az Alapjogi Charta 21. cikkének (2) bekezdése a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különleges rendelkezések sérelme nélkül tiltja az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést.

Mivel ez az elv az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi ügyben alkalmazandó, megerősítése szerves részét képezi a Bizottság szerepének az uniós jog különféle szakpolitikai területeken történő megfelelő alkalmazásának biztosításában, amint azt az alábbi néhány példa is szemlélteti a beszámolási időszakból.

Egy hat tagállam (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország és Luxemburg) elleni intézkedéssorozat keretében a Bizottság kétségbe vonta a **közjegyzői hivatás gyakorlását** kizárólag az érintett tagállamok állampolgárai számára lehetővé tevő nemzeti rendelkezéseket. 2011. május 24-én hozott ítéleteiben a Bíróság egyetértett azzal, hogy az ilyen rendelkezések állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek számítanak, így a Szerződés megszegését jelentik<sup>28</sup>.

2011-ben a jogérvényesítés további példaként a Bizottság Ausztria ellen indított eljárást, mivel egy nemzeti szabály értelmében a **tömegközlekedés utazási kedvezményeit** kizárólag azon diákok számára tartották fenn, akiknek szülei osztrák családi támogatásban részesültek. 2012. október 4-én hozott ítéletében a Bíróság támogatta a Bizottság álláspontját, és megerősítette azt az elvet, mely szerint a saját országuktól eltérő tagállamban tanuló uniós diákok a helyi diákokkal azonos jogokkal rendelkeznek egyes kedvezmények tekintetében<sup>29</sup>.

2012-ben a Bizottság a Máltán tartózkodó nem máltai uniós polgárok ügyében lépett fel, akik a **kedvezményes víz- és villamosenergia-díjak** máltai állampolgárokkal azonos feltételek melletti igénybe vétele kapcsán szembesültek problémákkal.

A Bizottság ezen kívül olyan területeken valósított meg célzott politikai intézkedéseket, amelyekben az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésből eredő problémákat észleltek.

Az érintettek számos panasza és jogi érthetőség iránti felhívása mutatott rá a sporttevékenységekhez és/vagy sportversenyekhez való hozzáférést állampolgársági alapon korlátozó aggályos szabályok meglétére egyes tagállamokban. Ezek kezelése érdekében a Bizottság 2011 januárjában [közleményt](#)<sup>30</sup> fogadott el a sport európai dimenziójának fejlesztéséről, amely útmutatást ad a tagállamoknak arra vonatkozóan, milyen gyakorlati eszközökkel küszöböljék ki az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést a **sporttevékenységekhez és/vagy sportversenyekhez való hozzáférés** terén.

2011 decemberében a Bizottság arról nyújtott útmutatást a tagállamoknak, hogyan biztosítsák, hogy a **határon átnyúló öröklés adóztatási szabályai** nem tartalmazzanak állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést<sup>31</sup>. Ezt a lépést horizontális jogérvényesítési intézkedésekkel követték nyomon, amelyek az uniós Szerződéseknek ellentmondó nemzeti öröklési szabályokat célozták.

<sup>28</sup> C-53/08., C-47/08., C-50/08., C-54/08., C-61/08. és C-51/08. sz. ügyek.

<sup>29</sup> C-75/11. sz. ügy.

<sup>30</sup> SEC(2011) 66/2.

<sup>31</sup> COM(2011) 864.

2012 végén a Bizottság vizsgálatba kezdett a közvetlen adókra vonatkozó nemzeti jogszabályok alapos értékelése céljából, hogy megállapíthassa, nem okoznak-e ezek a szabályok méltánytalan hátrányt a másik tagállamba költöző munkavállalóknak és személyeknek. Ezt a kezdeményezést a közvetlen adókra vonatkozó tagállami jogszabályok 2010-ben végzett alapos vizsgálata előzte meg, amely azt hivatott biztosítani, hogy a határ menti ingázókat ne érje hátrányos megkülönböztetés. Ennek alapján a Bizottság megteszi a megfelelő lépéseket, és ugyanezt a megközelítést fogja alkalmazni az említett 2012-es vizsgálat vonatkozásában is.

2012 májusában a Bizottság a **személygépjárművekre és motorkerékpárokra vonatkozó megkülönböztetésmentes matricarendszerről** tett közvélemény-kutatásokat a tagállamok számára<sup>32</sup>.

2012 júniusában, a szolgáltatási irányelv (2006/123/EK irányelv) jobb végrehajtása által a növekedés fellendítéséért tett erőfeszítések részeként a Bizottság olyan intézkedéseket jelentett be<sup>33</sup>, amelyek biztosítják a **szolgáltatások igénybevevőinek** állampolgársága alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának megfelelő érvényesülését, valamint a tagállamok számára külön útmutatót tett közzé ezen elv alkalmazásáról<sup>34</sup>.

Belátva, hogy a **fizetési számlákhoz és egyéb banki szolgáltatásokhoz történő hozzáférés** nélkülözhetetlenné vált a polgárok gazdasági és társadalmi életben való részvétele szempontjából, illetve összhangban a 2012 októberében közzétett [második egységes piaci intézkedéscsomagban](#)<sup>35</sup> foglaltakkal, a Bizottság ezzel a jelentéssel egyidejűleg egy kezdeményezést is elfogad, amely többek között az említett számlákhoz és banki szolgáltatásokhoz kapcsolódó állampolgársági alapon történő megkülönböztetés kiküszöbölését célozza<sup>36</sup>.

2012 végén a Bizottság tanulmány<sup>37</sup> készítésébe kezdett annak értékelésére, hogyan hajtják végre a nemzeti jogban az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét a **felsőoktatáshoz való hozzáférés és a kapcsolódó pénzügyi támogatások** tekintetében.

Végül, 2013. április 26-án a Bizottság közzétette a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának Unión belüli hatékony gyakorlását elősegítő intézkedésekről szóló **irányelvjavaslatát**<sup>38</sup>, amely többek között az **utazó uniós munkavállalók** állampolgárság alapján történő megkülönböztetését kívánja megakadályozni.

#### 4. KÖVETKEZTETÉS

Ez a jelentés uniós szintű áttekintést ad a 2011 óta történt fő fejleményekről és intézkedésekről az uniós polgárság témakörében. Ez a dokumentum kiegészíti és kíséri az uniós polgárságról szóló 2013. évi jelentést.

---

<sup>32</sup> COM(2012) 199.

<sup>33</sup> COM(2012) 261.

<sup>34</sup> SWD(2012) 146.

<sup>35</sup> COM(2012) 573.

<sup>36</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a fizetési számlákhoz, a fizetésiszámla-váltáshoz és az alapszintű fizetési számlákhoz történő hozzáféréshez kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, COM(2013)266.

<sup>37</sup> „Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozó uniós szabályok értékelése és gyakorlati érvényesítése”.

<sup>38</sup> Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács irányelve a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről, COM(2013) 236.