

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.27.
COM(2010) 602 végleges

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

AZ EUMSZ. 25. CIKKE ALAPJÁN

a hatékony uniós polgárság irányába történő 2007 és 2010 közötti előrehaladásról

{COM(2010) 603 végleges}

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

AZ EUMSZ. 25. CIKKE ALAPJÁN

a hatékony uniós polgárság irányába történő 2007 és 2010 közötti előrehaladásról

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 25. cikke előírja a Bizottság számára, hogy háromévente tegyen jelentést az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a Szerződés II. része rendelkezéseinek alkalmazásáról. E jelentés – amely „A 2010. évi jelentés az uniós polgárságról: az uniós polgárok jogainak érvényesülése előtt álló akadályok lebontása” című dokumentumot kíséri – felméri az uniós polgárság terén a 2007. július 1. és 2010. június 30. közötti időszakban¹ bekövetkezett fontosabb fejleményeket. Az uniós polgároknak az európai parlamenti választásokon való passzív és aktív választójogával, valamint a konzuli védelem terén élvezett jogaival kapcsolatos fejlemények további részleteit a 2009. évi európai parlamenti választások értékeléséről szóló jelentésben² fejtjük ki, amelyet az uniós polgárságról szóló 2010. évi jelentéssel együtt fogadunk el.

2. AZ UNIÓS POLGÁROK JOGAI TERÉN BEKÖVETKEZETT FEJLEMÉNYEK

2.1. Az új jogi és intézményi keret

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése többféle módon is megerősíti az uniós polgárság fogalmát és az ahhoz fűződő jogokat.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) II. címe nagyobb hangsúlyt biztosít az uniós polgárságnak oly módon, hogy beilleszti azt a demokratikus elvekről szóló rendelkezések (EUSz. 9. cikke) közé, valamint szorosabbra fűzi a polgárság és a demokrácia közötti kapcsolatot (az EUSz. 10. és 11. cikke).

Az új Szerződés a polgári kezdeményezéshez való új joggal egészíti ki az uniós polgársághoz kötődő jogok körét, lehetővé téve, hogy az uniós polgárok intenzívebben bekapcsolódjanak az Unió demokratikus életébe. Az EUMSZ. 11. cikkének (4) bekezdése szerint „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

¹ Az uniós polgárságról szóló 5. jelentést 2008. február 15-én bocsátottuk ki, és a 2004. május 1. és 2007. június 30. közötti időszakokkal foglalkozott (COM (2008) 85.

² COM(2010)605.

Az említett új eszköz gyakorlati végrehajtására vonatkozó szabályok megállapítása egyike volt a Bizottság legfontosabb prioritásainak. 2010. március 31-én rendeletjavaslatot³ nyújtottunk be abból a célból, hogy egyszerű, felhasználóbarát és hozzáférhető eljárásokat alakítsunk ki, és gondoskodjunk arról, hogy ne éljenek vissza az eszközzel.

A Lisszaboni Szerződés tovább erősíti a polgárság és megkülönböztetés tilalma közötti összefüggéseket. Az EUMSZ. jelenleg „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság” címet viselő II. részének 18. (az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés korábbi 12. cikke), illetve 19. cikke (az EK-Szerződés korábbi 13. cikke) kiterjed az állampolgárságon, valamint az attól eltérő okokon (nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon) alapuló megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésekre is⁴.

Ami magának az uniós polgárságnak a fogalmát illeti, a Lisszaboni Szerződés azt hangsúlyozza, hogy ez a jogállás *kiegészíti** a tagállami állampolgárságot, míg az EK-Szerződés 17. cikkének korábbi meghatározása szerint *kiegészíti** a tagállami állampolgárságot.

Az EUMSZ. 20. cikkének (2) bekezdését megerősítették az EK-Szerződés korábbi 17. cikkéhez képest, mivel e bekezdés konkrétan felsorolja az uniós polgárok jogait (és kötelezettségeit), valamint a „többek között” kifejezés alkalmazásával egyértelművé teszi, hogy a felsorolás nem kimerítő jellegű. Ezenfelül az Európai Unió pillérszerkezetének⁵ eltörlése kibővíti az európai polgárság hatályát, amelyet az e cikkben említett azon kitétel is megerősít, miszerint az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek.

A Lisszaboni Szerződés megerősíti a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak azt a jogát, hogy igénybe vehetik más tagállamok diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét. E jogot ugyanis egyedi jogként belefoglalták az EUMSZ. 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjába, az EUMSZ. 23. cikkében pedig részletesen kifejtették annak tartalmát. Az EUMSZ. 23. cikkének (2) bekezdése feljogosítja a Bizottságot, hogy – javaslatot téve az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelvekre – jogalkotást kezdeményezzen. Az új Szerződés tehát felhagy a kormányközi döntéshozatal korábbi logikájával. A helyszíni konzuli védelem tekintetében az EUSz. 35. cikke előírja, hogy a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint az Unió küldöttségei hozzájárulnak annak végrehajtásához.

A Szerződés II. részében megállapított, uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat az Európai Unió Alapjogi Chartájába is belefoglalták (V. cím, „A polgárok jogai”). A jogilag kötelező és

³ COM(2010)119.

⁴ E jelentés elkészítésének határideje miatt az említett rendelkezések végrehajtását az EUMSZ. 25. cikke alapján összeállítandó következő jelentésben tekintjük át.

* A Szerződések hivatalos magyar szövege az angol „additional” és „complementary” kifejezések esetében egyaránt a „kiegészíti” szót alkalmazza.

⁵ Ezt megelőzően az Európai Unióról szóló szerződés alapján az alábbi három pillér alkotta az EU alapstruktúráját: a közösségi pillér, amely a három közösségnek; vagyis az Európai Közösségnek, az Európai Atomenergia Közösségnek (Euratom), valamint a korábbi Európai Szén és Acélközösségnek (ESZAK) felelt meg (első pillér); a közös kül- és biztonságpolitikának szentelt pillér az EUSz. V. címe alatt (második pillér); továbbá a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek szentelt pillér az EUSz. VI. címe alatt (harmadik pillér).

így az összes uniós politika számára irányadóvá váló Alapjogi Charta fontos előrelépést jelent az Európai Unió alapjogok iránti politikai elkötelezettsége terén.

2.2. Az uniós polgárság megszerzése és elvesztése

2.2.1. Információk és statisztikai adatok

Az Európai Állampolgársági Megfigyelőközpont⁶ 2009 januárjában elindult, és főként a Bizottság által finanszírozott⁷ weboldalán naprakész információk találhatóak a tagállami állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről, valamint az uniós polgárság normáiról és az azzal kapcsolatos szakpolitikai fejleményekről.

Egy nemrég napvilágot látott Eurostat jelentés⁸ szerint 2008-ban 696 000 személy szerzett tagállami állampolgárságot (a 2007. évi 707 000-el szemben). Ezek az új uniós polgárok főként Afrikából (a megszerzett összes állampolgárság 29%-a), Európának az Uniót kívüli részéből (22%), Ázsiából (19%), valamint Észak- és Dél-Amerikából (17%) érkeztek⁹.

59 449 személy – vagyis az összes érintett 8,5%-a – az egyik tagállam állampolgáraként szerezte meg egy további tagállam állampolgárságát. Abszolút számokban az alábbi főbb uniós tagállami állampolgársággal rendelkező csoportok váltak további tagállam állampolgárává: portugálok francia (7 778 fő), románok magyar (5 535 fő), valamint lengyelek német (4 245 fő) állampolgárrá.

2.2.2. Az ítélkezési gyakorlat fejleményei

Az Európai Unió Bírósága a C-135/08. sz. Rottman ügyben 2010 március 2-án hozott ítéletében tisztázta az e vonatkozásban megfogalmazott, és ítélkezési gyakorlata során ismételten megerősített fenntartást, amelynek értelmében a tagállamoknak az állampolgárság terén meglévő hatáskörüket az uniós jog figyelembevételével kell gyakorolniuk¹⁰.

A Bíróság rámutatott, hogy ez a feltétel nem érinti azon nemzetközi jogi elvet, miszerint az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, azonban megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében – uniós polgárok esetén – az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint.

A Bíróság ennél fogva arra következtetésre jutott, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló körülmények között meghozott, a honosítás visszavonására irányuló határozat esetében, ha az említett visszavonás következtében az érintett személy – a honosítás szerinti tagállam állampolgárságán túlmenően – az uniós polgárságot is elveszíti, a tagállami bíróságnak meg

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

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

⁸ Statistics in Focus, 36/2010 „Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU” (Fókuszban a statisztika, 36/2010. sz. „Valamivel kevesebben jutnak állampolgársághoz az Unióban”) <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁹ Az állampolgárság, a polgárság és a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedése közötti kapcsolat további fejleményei megtalálhatók az integrációról szóló, szakpolitikusok és szakemberek számára készített Kézikönyv (harmadik kiadásának) 5. fejezetében.

¹⁰ Lásd többek között a C-369/90. sz. Micheletti és társai ügyben hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239. o.) 10. pontját; a C-179/98. sz. Mesbach ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955. o.) 29. pontját; valamint a C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.) 37. pontját.

kell vizsgálnia, hogy a határozat tiszteletben tartja-e az arányosság elvét az uniós jog vonatkozásában, ezen túlmenően pedig adott esetben el kell végeznie az említett határozat arányosságának vizsgálatát a nemzeti jog tekintetében.

A Bíróság kimondta, hogy az elsődleges jog által uniós polgárok jogállásának tulajdonított jelentőségre tekintettel a tagállami bíróságnak figyelembe kell vennie azokat az esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy, és családtagjai számára a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében. Különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e az alábbiak tekintetében:

- az érdekelt személy által elkövetett jogsértés súlyossága
- a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat között eltelt idő, valamint
- az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőség.

A Bizottság ösztönözni fogja azokat a kezdeményezéseket és projekteket, amelyek célja, hogy a helyes gyakorlatok terjesztése érdekében megszerezzék és megosszák a tagállami állampolgárság, és ennek következtében az uniós polgárság elvesztésének feltételeire és eljárásaira vonatkozó ismereteket, valamint kicserélik az ilyen irányú tapasztalatokat, továbbá szükség esetén és a nemzeti hatáskörök megsértése nélkül elősegítsék a koordinációt.

2.2.3. A tagállami állampolgárság megszerzésével és elvesztésével kapcsolatos problémák

Állampolgárságot érintő témákban a Bizottság közel 130 egyéni megkeresést, 18 európai parlamenti kérdést, valamint 5 petíciót válaszolt meg a jelentéstételi időszakban.

A jelentéstételi időszak folyamán számos tagállam módosította az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó jogszabályait. Az uniós jog szerint a tagállami állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit kizárólagosan az egyes tagállamok nemzeti joga szabályozza. Bármely tagállam szabadon megállapíthatja állampolgársága megszerzésének és elvesztésének feltételeit. A Szerződés rendelkezései nem érintik ezt a nemzetközi jogi elvet, amelyet – amint a fentiekben kifejtettük – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata is megerősített.

Amennyiben az állampolgárság terén meglévő tagállami hatáskör gyakorlásának eredményeként nem sérülnek az Unió jogrendje által biztosított és védett jogok, akkor a vitatott kérdések kívül esnek az uniós jog alkalmazási területén, és a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel ahhoz, hogy abban a vonatkozásban eljárjon.

A Bizottság hatáskörén belül támogat valamennyi olyan erőfeszítést, amely az érintett problémák megoldására és a kapcsolatoknak az Európai Unió tagállamai közötti kapcsolatokat jellemző kölcsönös megértés és együttműködés szellemében történő javítására irányul.

2.3. Az uniós polgárok szabad mozgása és tartózkodása

2.3.1. A 2004/38/EK irányelv helyes átültetését és alkalmazását biztosító intézkedések

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelv¹¹ elfogadása jelentős mértékben fokozta e jog hozzáférhetőségét és érvényesülésének hatékonyságát, mivel egységes szerkezetbe foglalta a már meglévő vonatkozó jogszabályokat és ítélkezési gyakorlatot, és ezáltal leegyszerűsítette és egyértelműbbé tette az uniós szabályok alkalmazását, valamint egységesítette a tagállami eljárásokat.

A Bizottság szorosan figyelemmel kísérte az ezen irányelv – 2006. április 30-ig esedékes – átültetése érdekében hozott nemzeti szintű intézkedéseket, és 2008. december 10-én jelentést fogadott el a jogszabály alkalmazásáról¹², amelyben számos problémás kérdést azonosított.

E helyzet orvoslása, valamint az uniós jog nemzeti és helyi szinten történő helyes alkalmazása érdekében a Bizottság

- iránymutatást ad a tagállamoknak a szabad mozgásra vonatkozó uniós jogszabályok helyes alkalmazására vonatkozóan, valamint elősegíti a helyes gyakorlatok cseréjét
- határozott és következetes jogérvényesítési megközelítést alkalmaz, valamint
- javítja a polgárok hozzáférését a jogaik gyakorlati alkalmazásának módjára vonatkozó tájékoztatáshoz.

2009. július 9-én a Bizottság elfogadta a **2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló közleményt**¹³. E közlemény részletes iránymutatást nyújtott a tagállamoknak a szabad mozgásra vonatkozó uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos legproblémásabb kérdések orvoslása érdekében, azzal a céllal, hogy ez valamennyi uniós polgár számára valódi előrelépést jelentsen.

2008-ban a Bizottság létrehozott egy, a 2004/38/EK irányelv gyakorlati végrehajtásával foglalkozó **tagállami szakértőkből álló csoportot**. E csoport 2009 decemberében hivatalos formát öltött, és rendszeresen ülésezik a szabad mozgásról szóló uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre – így a visszaélések és a csalás elleni küzdelemre – vonatkozó álláspontok, szakismeret és bevált gyakorlatok cseréje céljából.

2009 és 2010 folyamán a Bizottság **kétoldalú strukturális találkozók**at tartott a tagállamokkal abból a célból, hogy orvosolják a nemzeti átültetési intézkedések valamennyi feltárt hiányosságát, és megtalálják a megfelelő megoldásokat, beleértve szükség esetén a jogsértési eljárások megindítását is.

2010. március 19-én a Bizottság elfogadta a **vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv** létrehozásáról szóló határozatot¹⁴. A kézikönyv

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.).

¹² COM(2008)840.

¹³ COM(2009)313.

¹⁴ C(2010) 1620.

operatív utasításokat, bevált módszereket és ajánlásokat tartalmaz a tekintetben, hogy a hatóságoknak hogyan kell alkalmazniuk a vízumkérelmek feldolgozására vonatkozóan a Vízumkódexben¹⁵ megállapított szabályokat. Ez a kézikönyv, amely külön fejezetet szentel az uniós polgárok családtagjai által benyújtott vízumkérelmek feldolgozásának, valódi előrelépést kell, hogy jelentsen a szabad mozgásról szóló uniós jog helyes alkalmazásának néhány állandó problémája tekintetében.

2010. július 13-án a Bizottság elfogadta „**A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények**” című közleményt¹⁶, amelynek az volt a célja, hogy átfogó képet adjon az EU migráns munkavállalóinak mozgási szabadságáról, felkeltse a figyelmet, és ösztönözze jogaik érvényesítését.

Emellett az **Ön Európája** elnevezésű új **internetes portál**¹⁷ elősegíti, hogy az uniós polgárok megismerjék a jogaikat és az Európai Unión belüli mozgásukat segítő praktikus tanácsokat kapjanak.

A Bizottság szintén most tette közé az **Európán belüli szabad mozgás és letelepedés jogával élő uniós polgároknak szóló egyszerűsített és felhasználóbarát iránymutatást**¹⁸.

2.3.2. *A megválaszolt kérdések és panaszok*

A jelentéstételi időszakban a Bizottság számos egyéni megkeresést válaszolt meg a szabad mozgás és a letelepedés kérdéseivel kapcsolatban (2007-ben megközelítőleg 770-et, 2008-ban 1 070-et, 2009-ben 1 000-et, valamint 2010 januárja és júliusa között 340-et), amelyek közül 2007-ben 64-et, 2008-ban 81-et, 2009-ben 255-öt, 2010 januárja és júliusa között pedig 128-at rögzítettek a panaszok központi nyilvántartásában. Megválaszoltuk továbbá az Európai Parlament megközelítőleg 240 kérdését és 85 petíciót az uniós polgárok szabad mozgásának vonatkozásában.

A SOLVIT az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó további kérdéseket fogadott és dolgozott fel¹⁹. A jelentéstételi időszakra vonatkozó statisztikai adatok a SOLVIT-hoz benyújtott, szabad mozgással és tartózkodással kapcsolatos problémák százalékos arányának folyamatos és jelentős emelkedését mutatják 2007-től, amikor a SOLVIT teljes ügyszámának 15%-át tették ki, egészen a 2008-as 20%-ig, és a 2009-es 38%-ig. Ekkorra a tartózkodással kapcsolatos kérdések aránya vált a legjelentősebbé a panaszok között (549 kezelt és lezárt ügy, amelynek 92%-t oldották meg). 2010 első hat hónapjában (az összesen körülbelül 7 000 kérdés közül) 1 314 szabad mozgással és tartózkodással kapcsolatos kérdésben keresték meg a SOLVIT-ot.

Az uniós polgárok szabad mozgása és tartózkodása terén jelenleg 63 tagállamok ellen indított jogsértési eljárás van folyamatban.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 810/2009/EK rendelete a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) (HL L 243., 2009.9.15., 1. o.).

¹⁶ COM(2010)373.

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

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

¹⁹ A SOLVIT egy olyan on-line problémamegoldó hálózat, melyben a tagállamok közösen dolgoznak a belső piaci jogszabályok hatóságok általi helytelen alkalmazásából fakadó problémák megoldásán.

2.3.3. *A vizsgált kérdések példái*

A szabad mozgásról és tartózkodásról szóló uniós jog helyes alkalmazása érdekében követett bizottsági megközelítés konkrét eredményeinek egyik példája a Bíróság C-127/08. sz. Metock és társai ügyben hozott 2008. július 25-i ítéletének²⁰ nyomán követésével kapcsolatos. A Bíróság ebben az ítéletében megállapította, hogy ellentétesek az uniós joggal az olyan tagállami rendelkezések, amelyek az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak tartózkodási jogát egy másik tagállamban való előzetes jogszerű tartózkodástól teszik függővé.

Amint arra a 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról szóló 2008. december 10-i bizottsági jelentés rámutatott, ez az ítélet jelentős vitát keltett néhány tagállamban, amelyek aggódtak amiatt, hogy az ítélet megkönnyítheti a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy egy uniós polgárral kötött házasság révén „törvényessé tegyék” a helyzetüket. A Bíróság megerősítette az ítéletében, hogy a 2004/38/EK irányelv nem akadályozza, hogy a tagállamok – az irányelv 35. cikkének előírásainak megfelelően – küzdjenek az uniós jogokkal való visszaélés, így a névházasság ellen.

A Bizottság azóta a kétoldalú kapcsolatokban és az uniós polgárok szabad mozgásával foglalkozó szakértői csoporton belül is szorosan együttműködik a tagállamokkal annak érdekében, hogy a tagállami hatóságok hatékony intézkedéseket hozhassanak a visszaéléssel és a csalással szemben, és kicserélhessék az arra vonatkozó információkat, miközben minden tagállam az ítéletnek megfelelően módosítja a szabályait.

A jelentéstételi időszakban tárgyalt egyik legfontosabb ügy az uniós polgárok és családtagjaik tartózkodási kérelmeinek az brit hatóságok általi késedelmes feldolgozására vonatkozott. 2008 októbere óta a Bizottság több mint 250, uniós polgároktól és azok családtagjaitól érkező panaszt vett nyilvántartásba, amelyekben azt állították, hogy az Egyesült Királyság hatóságai nem tartják be a tartózkodási kérelmek feldolgozására a nemzeti és az uniós jog által előírt határidőket. Az Egyesült Királysággal való kapcsolatfelvételeket követően a brit hatóságok átfogó tervet készítettek, amelynek keretében jelentősen (400%-kal) növelték az európai kérelmek ügyében döntést hozó ügyintézők létszámát. Ezután az ügyek elintézésére fordított idő visszatért a 2004/38/EK irányelvben megkövetelt megfelelő szolgáltatási normákhoz. Ez a példa azt mutatja, hogy sok esetben hatékonyan bizonyulhat az uniós polgárok és családtagjaik érdekében a tagállamokkal folytatott párbeszéd. A Bizottság továbbra is szorosan figyelemmel kíséri a helyzetet.

2.3.4. *Jövőbeli prioritások*

Az uniós polgárságról szóló 2010. évi jelentésben – amelynek ez a jelentés a melléklete – bemutattuk azokat a legfontosabb intézkedéseket, amelyeket a Bizottság a szabad mozgás témakörében készül megtenni.

A jogérvényesítés prioritást fog élvezni Miután elemezte a szabad mozgásról és tartózkodásról szóló uniós jog alkalmazásával kapcsolatos tagállami jogszabályokat és gyakorlatokat, továbbá kétoldalú megbeszéléseket folytatott a tagállamokkal, a Bizottság mostantól szükség esetén jogsértési eljárást indít a 2004/38/EK irányelv átültetésére tekintetében, és folytatja a szabad mozgásra – így a megkülönböztetés tilalma elvére –

²⁰ EBHT 2008., I-6241. o.

vonatkozó szabályok helytelen alkalmazásával kapcsolatos, fontos jogsértési esetek feldolgozását.

Továbbra is kiemelt figyelmet kap a szabad mozgással kapcsolatos visszaélés és csalás elleni küzdelemre vonatkozó információk megosztása, amire az uniós polgárok szabad mozgásával foglalkozó szakértői csoport keretében kerül sor. A Bizottság emellett elő kívánja segíteni a legjobb gyakorlatokat a szabad mozgással kapcsolatos kérdések gördülékeny és hatékony igazgatási kezelése érdekében, valamint azért, hogy a helyi/regionális/nemzeti hatóságok ügyintézői megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a vonatkozó uniós jogszabályokról.

2013-ban a Bizottság jelentést bocsát ki a szabad mozgásról szóló uniós szabályok alkalmazásáról, amelyben megvonja az említett szabályok hatásának átfogó mérlegét, és rámutat a javítására szoruló területekre.

2.4. Választójog

Az állampolgárságuk szerintitől eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok számára garantálják, hogy részt vehetnek (mint választók és választhatók) a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A választójoggal kapcsolatosan a Bizottság közel 170 egyéni megkeresést, 30 európai parlamenti kérdést, valamint 9 petíciót válaszolt meg a jelentéstételi időszakban. Az említett időszakban 18 olyan tagállammal szemben indult jogsértési eljárás, amelyek nem közölték időben a választójog helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló 2006/106/EK irányelvet²¹ átültető intézkedéseket.

Az uniós polgároktól érkező sok levél, petíció és európai parlamenti kérdés arra vonatkozott, hogy több tagállam jogszabályai egy bizonyos idő elteltével megfosztják választójoguktól azokat az állampolgáraikat, akik egy másik tagállamba költöznek és telepednek le. Ilyen esetekben az uniós polgárok amiatt nem gyakorolhatják választójogukat a nemzeti választásokon, hogy éltek a szabad mozgás jogával. Ezt a fontos problémát a 2010. évi uniós polgárság jelentésben arra figyelemmel tárgyaltuk, hogy a tagállamokkal együttműködve elkerülhetővé váljon az ilyen helyzetek további előfordulása.

Amint már említést tettünk róla, a jelentéstételi időszak fejleményeit és a tervezett további intézkedéseket az európai választásokra vonatkozó uniós jog átültetését és a 2009. évi európai parlamenti választások alkalmával történő végrehajtását értékelő, e jelentéssel együtt elfogadott jelentés mutatja be.

A Bizottság 2011-ben jelentést ad ki, amelyben értékeli a vonatkozó uniós szabályok (a 94/80/EK irányelv²²) átültetését és végrehajtását.

²¹ A Tanács 2006/106/EK irányelve (2006. november 20.) 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 irányelvnek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról (HL L 363., 2006.12.20., 409. o.).

²² A Tanács irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 368., 1994.12.31., 38. o.).

2.5. Konzuli védelem

Az az uniós polgár, aki olyan harmadik országba utazik vagy lakik, ahol a tagállama nem rendelkezik képvisellel, jogosult igénybe venni bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai

A Bizottság 2011 márciusában fogja előterjeszteni „A konzuli védelem a harmadik országokban: az uniós polgárok segítése – a jelenlegi helyzet és a további teendők” című közleményt, amely – a Bizottság 2007 és 2009 közötti időszakra vonatkozó cselekvési tervében²³ tett bejelentésnek megfelelően – felméri a harmadik országok területén biztosított hatékony konzuli védelemhez nyújtott uniós hozzájárulást, valamint iránymutatásokat ad arra nézve, hogy a megszerzett tapasztalatok és a megújított jogi keret alapján melyek a további teendők.

2.6. Az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásához és az ombudsmanhoz forduláshoz való jog

Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben (az EUMSZ. 24. és 227. cikke). Az Európai Parlament 2007-ben 1 506, 2008-ban 1 849, 2009-ben pedig 1 924 petíciót kapott.

A közösségi intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokkal (az EUMSZ. 24. és 228. cikke) kapcsolatosan az európai ombudsmanhoz is benyújthatók panaszok. A következőképpen alakult az ombudsmanhoz beérkezett és annak hatáskörébe tartozó panaszok száma: 2007-ben 870, 2008-ban 802, 2009-ben pedig 727. Ugyanezen időszak folyamán az ombudsman jóval több olyan panaszt kapott kézhez, amelyet a hatáskörén kívül állónak vagy elfogadhatatlannak tekintett (2007-ben 2 401-et, 2008-ban 2 544-et, 2009-ben pedig 2 392-t).

2.7. Az uniós polgárok jogainak általános ismertsége

Egy 2010 márciusában végzett Eurobarométer gyorsfelmérés²⁴ feltérképezte, hogy a polgárok milyen ismeretekkel rendelkeznek az uniós polgársághoz fűződő jogokról, ami lehetővé tette az összehasonlítást a 2002-ben és 2007-ben végzett két korábbi felmérés megállapításaival.

Folyamatosan magas azoknak az aránya, akik ismerik az „európai uniós polgár” kifejezést: a megkérdezettek nagy többsége (79%) azt állította, hogy valamennyire ismeri ezt a fogalmat. Összességében véve a 15 régebbi EU tagállamban a 2002. évi egyharmadról (32%) egynegyedre (24%) csökkent azoknak a polgároknak az aránya, akik állításuk szerint még sohasem hallottak erről.

Az elmúlt három év során megszűnt a különbség a már 2004 előtt is tagsággal rendelkező említett országok és a 12 új EU tagállam polgárainak ismeretei között: mára a 12 új uniós tagállam polgárai nagyobb biztonsággal ismerik az európai polgárság fogalmát, mint a 15 régebbi uniós tagállamban élő polgárok. A 12 új uniós tagállam polgárainak csak 13%-a

²³ COM(2007)767.

²⁴ 294. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés, EU polgárság, 2010. március.

állította, hogy sohasem hallotta még ezt a kifejezést, szemben a 15 régebbi uniós tagállamban mért 24%-kal.

Csupán a felmérésben részt vevő uniós polgárok 43%-a állította azt, hogy ismeri a fogalom jelentését, továbbá a megkérdezett személyek fele (48%) azt mondta, hogy az uniós polgárok jogait illetően „nem rendelkezik megfelelő tájékozottsággal”. E jogok tekintetében egyharmadnál is kevesebb (29%) megkérdezett gondolja magát „tájékozottnak”, és mindössze 3% „nagyon tájékozottnak”. Ezek az adatok nem változtak 2007 óta, ami valószínűsíthetően annak köszönhető, hogy a nagy többség már 2007-ben is ismerte az említett jogokat.

Alig érzékelhető bizonytalanság az uniós polgárság „automatikus” jellegét illetően. A válaszadók kilenczede tisztában van azzal, hogy „egyidejűleg uniós polgár és (tagállami) állampolgár is” (ez a 2007-essel azonos százalékarány). A válaszadók egyötöde azonban úgy véli, hogy „kérelmeznie kell az uniós polgárságot”, vagy hogy „választhatja az uniós polgárságot” (mindkét válasz 20%).

A válaszadók a tartózkodáshoz való jogaikat ismerték a legjobban az uniós polgárként őket megillető jogok közül: 89%-uk tudta, hogy bizonyos feltételekkel jogosult bármelyik tagállamban tartózkodni (2%-kal több, mint 2007-ben). Széles körben ismertnek találták továbbá a Bizottsághoz, az Európai Parlamenthez és az ombudsmanhoz intézett panasz benyújtásának jogát (87%, 2%-kal több, mint 2007-ben), valamint a bármely tagállam állampolgáraival azonos bánásmódhoz való jogot (85%, 2%-kal több, mint 2007-ben).

Az uniós polgárok nagyjából héttizede (68%) ismerte a polgári kezdeményezésben történő részvételhez való, újonnan megállapított jogot.

Amikor a válaszadókat azzal a hamis állítással szembesítették, hogy „az uniós állampolgároknak jogukban áll megszerezni bármelyik olyan tagállam állampolgárságát, amelynek már legalább 5 éve a területén tartózkodnak”, csak 22%-uk ismerte fel helyesen, hogy ez hamis, 13%-uk viszont nem tudott vagy nem volt hajlandó válaszolni erre a kérdésre.

Az uniós polgárok jogainak ismertsége, 2007-2010



4. kérdés Az EU tagállamok állampolgárai már 1992 óta az Európai Unió polgárai. Az Ön véleménye szerint milyen jogokkal rendelkeznek az uniós polgárok?
Bázis: összes válaszadó, % EU27

2.8. A szabad mozgás és tartózkodás jogával élő uniós polgárokra vonatkozó statisztikai adatok

Amint az e közlemény mellékletében szereplő táblázatból kitűnik, 2009. január 1-jén nagyjából 11,7 millió uniós polgár rendelkezett lakóhellyel az állampolgárságától eltérő tagállamban. Ez nem szükségképpen nyújt pontos képet a szabad mozgás és tartózkodás jogával élő uniós polgárok tényleges számáról, mivel az említett statisztikák nem veszik számításba a mobil uniós polgárok egyes kategóriáit.

Az egyes személyeket annak a kritériumnak az alapján szerepeltetik vagy zárják ki a jelentést tévő ország „szokásos tartózkodási hellyel rendelkező” népességéből, hogy előzetesen legalább 12 hónapig ott tartózkodtak-e²⁵. Nem veszik számításba az üzleti ügyben, kikapcsolódásként, vagy szolgáltatások nyújtása és igénybe vétele céljából utazó sok uniós polgárt, az ingázókat, vagy azokat, akik 12 hónapnál rövidebb ideig tartózkodnak az állampolgárságukétól eltérő tagállamban (pl.: a 9 hónapos Erasmus ösztöndíjjal rendelkező diákokat, a gyakornokokat, stb.).

Sok uniós polgár – különösen azok, akik nem terveznek állandó tartózkodást, vagy akik rendszeresen hazalátogatnak a származási országukba (pl.: diákok, heti ingázók, két tagállamban is lakóhellyel rendelkező személyek) – esetleg egyáltalán nem, vagy csak akkor

²⁵ Az e táblázatban szereplő, a tagállamok által az Eurostatnak megadott adatok a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. július 11-i 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 199., 2007.7.31., 23. o.) 2. cikke (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában szereplő meghatározás szerinti „szokásos tartózkodási hely”, „bevándorlás” és „kivándorlás” fogalmán alapulnak.

jelentkeznek be, amikor arra oka van (például dolgozni kezd). Fontos, hogy ezek a személyek nem sok okot láthatnak arra, hogy kijelentkezzenek a távozásukkor.

Az is előfordulhat, hogy mindkét országban nyilvántartásba veszik azokat a személyeket, akik hosszú időszakokat töltenek el két tagállamban. Hasonlóképpen, számos tagállam azt feltételezi, hogy a külföldön tanuló diákok csak ideiglenesen vannak távol, és megtartja őket a nyilvántartásában.

Az Eurostat azt tervezi, hogy a migrációs statisztikák javítására irányuló, folyamatban lévő program keretében kísérleti projektet indít annak vizsgálatára, hogy az említett problémák egy részének kiküszöbölése céljából létrehozható-e egy olyan rendszert, amely az egyéni adatok tagállami népeesség-nyilvántartások közötti cseréjére szolgál.

2.9. Pénzügyi programok

2.9.1. Az „Európa a polgárokért” program

A Bizottság végrehajtja a 2007 és 2013 időszakra szóló, 215 millió EUR összköltségvetésű „Európa a polgárokért” programot²⁶, amelynek célja a civil részvétel előmozdítása, a polgároknak az Európai Unióhoz való odatartozás iránti érzésének kialakítása, a tolerancia és a kölcsönös megértés erősítése és az európai identitás fejlesztése. A program célja, hogy eszmecserék, viták, gondolatok, oktatás és egyéb megmozdulások révén lehetővé tegye a polgárok számára, hogy bekapcsolódjanak Európa építésébe. Éves prioritásai kiterjednek az EU jövőjére, alapvető értékeire, a demokratikus részvételre, a kultúrák közötti párbeszédre, valamint az uniós politikák társadalmi hatásaira. A program részét képezik pl.: a testvérváros-programok, a polgárok projektjei, a szellemi műhelyek és civil társadalmi szervezetek támogatása, stb. Évente nagyjából 1 millió polgár vesz részt a program keretében megvalósuló projektekből.

2.9.2. A „Jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárság” program

A Bizottság az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében létrehozott, a 2007 és 2013 időszakra szóló, 93,8 millió EUR összköltségvetésű „Jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárság” program²⁷ révén segíti elő az uniós polgárságból eredő jogok érvényesülését. Az egyik célkitűzés az alapvető jogok – beleértve az uniós polgárságból származó jogokat is – tiszteletben tartásán alapuló európai társadalom kialakításának előmozdítása. A projektfinanszírozás egyik prioritása az uniós polgároknak az Unió demokratikus életében – és különösen az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon – történő aktív részvételére vonatkozó tájékoztatás és állampolgári ismeretterjesztési kezdeményezések elősegítése.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról (HL L 378., 2006.12.27., 32. o.).

²⁷ A Tanács 2007/252/EK határozata (2007. április 19.) az Alapvető jogok és jogérvényesülés általános program keretében a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Alapvető jogok és polgárság egyedi program létrehozásáról (HL L 110., 2007.4.27., 33. o.).

2.9.3. *A hetedik kutatási keretprogram: a társadalom-gazdaságtan és humán tudományok tematikus program*

A Bizottság olyan kutatásokat finanszíroz a társadalomtudományok és a humán tudományok terén, amelyek célja többek között az uniós polgárságra vonatkozó ismeretek bővítése, valamint a kutatások eredményeinek terjesztése és megismertetése az egyetemi körökkel, a politikai döntéshozókkal, a civil társadalmi szervezetekkel és a közvéleménnyel. A 2007 és 2013 közötti időszakban megközelítőleg 125 millió EUR költségvetéssel rendelkező teljes kutatási terület foglalkozik a polgárral az Európai Unióban, kiváltképpen az európai polgárok demokratikus felelősségérzetével és aktív részvételével kapcsolatos kérdéseket vizsgálva, összefüggésben a kibővített Európai Unió jövőbeni fejlődésével²⁸.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az uniós polgársághoz fűződő jogok terén bekövetkezett legfontosabb fejleményeket felmérő mostani jelentés fontos részét képezi azon információknak, amelyek alapján a 2010. évi uniós polgárság jelentés megállapította a további teendőket, különösen a szabad mozgás és tartózkodás, a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok külföldi konzuli védelme, valamint a polgárok tartózkodási helye szerinti tagállamban, a helyhatósági és európai választásokon gyakorolható aktív és passzív választójog vonatkozásában.

Jövő évtől kezdve a Bizottság évente értékelést készít az uniós polgársághoz fűződő jogokra vonatkozó, a Szerződésbe foglalt rendelkezések végrehajtásáról, amire az EU Alapjogi Chartájának alkalmazásáról szóló éves jelentéssel összefüggésben kerül sor, amelyet első alkalommal 2011-ben fogunk kiadni.

Mindenknek lehetővé kell tennie a Bizottság számára, hogy háromévente megalapozottabb láttelepet terjesszen elő a helyzetről, és a továbbra is a polgárok útjában álló akadályokról, valamint közvéleménye azokat az intézkedéseket, amelyek célja a problémák orvoslása és az uniós polgársághoz fűződő jogok megerősítése.

²⁸

A hetedik kutatási keretprogram alapján létrehozott társadalom-gazdaságtan és humán tudományok tematikus program működéséről és eredményeiről további információk találhatóak az alábbi internetcímen: http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html.

MELLÉKLET

	ABSZOLÚT SZÁMOK					SZÁZALÉKARÁNYOK			
	Teljes népesség	Állampolgárok	Nem-állampolgárok	Másik EU tagállam állampolgárságával rendelkező nem-állampolgárok	Harmadik országbeli állampolgárok	Állampolgárok	Nem-állampolgárok	Másik EU tagállam állampolgárságával rendelkező nem-állampolgárok	Harmadik országbeli állampolgárok
2009. év									
Belgium*	10 666 866	9 695 418	971 448	659 423	312 025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgária	7 606 551	7 582 592	23 838	3 532	20 306	99,7	0,3	0,0	0,3
Cseh Köztársaság	10 467 542	10 060 001	407 541	145 814	261 727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dánia	5 511 451	5 191 263	320 033	108 667	211 366	94,2	5,8	2,0	3,8
Észtország	1 340 415	1 124 918	214 437	9 632	4 655 215	91,2	8,8	3,1	5,7
Franciaország	82 002 356	74 816 435	7 185 921	2 530 706	4 655 215	91,2	8,8	3,1	5,7
Észtország	1 340 415	1 124 918	214 437	9 632	204 805	88,9	16,0	0,7	15,3
Írország	4 450 030	3 938 139	504 068	364 836	139 232	88,5	11,3	8,2	3,1
Görögország	11 260 402	10 330 872	929 530	161 611	767 919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spanyolország	45 828 172	40 177 204	5 650 968	2 274 158	3 376 810	87,7	12,3	5,0	7,4
Franciaország	64 366 894	60 629 345	3 737 549	1 302 351	2 435 198	94,2	5,8	2,0	3,8
Olaszország	60 045 068	56 153 773	3 891 295	1 131 767	2 759 528	93,5	6,5	1,9	4,6
Ciprus	796 900	668 700	128 200	:	:	83,9	16,1		
Lettország	2 261 294	1 857 281	404 013	9 406	394 607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litvánia	3 349 872	3 308 367	41 505	2 511	38 994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburg	493 500	277 991	214 848	185 354	29 494	56,3	43,5	37,6	6,0
Magyarország	10 030 975	09 844 610	186 365	109 804	76 561	98,1	1,9	1,1	0,8
Málta	413 607	395 472	18 128	8 245	9 883	95,6	4,4	2,0	2,4
Hollandia	16 485 787	15 766 293	637 136	290 417	346 719	95,6	3,9	1,8	2,1
Ausztria	8 355 260	7 484 556	864 397	316 995	547 402	89,6	10,3	3,8	6,6
Lengyelország	37 867 903	37 830 413	35 933	10 315	25 618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugália	10 627 250	10 184 148	443 102	84 727	358 375	95,8	4,2	0,8	3,4
Románia	21 498 616	21 466 951	31 354	6 041	25 313	99,9	0,1	0,0	0,1
Szlovénia	2 032 362	1 961 639	70 554	4 195	66 359	96,5	3,5	0,2	3,3
Szlovákia	5 412 254	5 359 709	52 545	32 709	19 836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finnország	5 326 314	5 183 058	142 288	51 923	90 365	97,3	2,7	1,0	1,7
Svédország	9 256 347	8 694 223	547 664	255 571	292 093	93,9	5,9	2,8	3,2
Egyesült Királyság*	61 175 586	57 154 800	4 020 800	1 614 800	2 406 000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498 929 574	467 138 171	31 675 460	11 675 510	19 871 750	93,6	6,3	2,3	4,0

* Belgium és az Egyesült Királyság adatai a 2008. évre vonatkoznak

