



Brüsszel, 2017.1.24.
COM(2017) 32 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 irányába történő 2013-2016 közötti előrehaladásról

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 25. cikke előírja, hogy a Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak a megkülönböztetés tilalmára és az uniós polgárságra vonatkozó (a Szerződés második részében szereplő) rendelkezések alkalmazásáról.¹ Az EUMSZ 25. cikk alapján benyújtott nyolcadik jelentés a **2013. január 1. és 2016. június 30. közötti** időszakra vonatkozik.²

E jelentés felülvizsgálja az EUMSZ II. részének az uniós polgárságra, a megkülönböztetés tilalmára, a tagállamok területén való szabad mozgásra és tartózkodásra, a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon a választásra jogosultságra és a választhatóságra, a konzuli védelemhez való jogra, az Európai Parlamenthez petíció és az ombudsmanhoz panasz benyújtásához való jogra vonatkozó rendelkezéseit. A jelentés az uniós polgárságról szóló 2016. évi jelentés – A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában c. dokumentumot kíséri.

2. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG ALAPJÁN TÖRTÉNŐ MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA (AZ EUMSZ 18. CIKKE)

Az EUMSZ 18. cikke³ megtiltja az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést a Szerződések alkalmazási körében.⁴

A *Rüffer*-ügyben⁵ az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) egyértelművé tette, hogy az EUMSZ (szabad mozgásról szóló) 18. cikkével és az EUMSZ 21. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely tagállam egyik autonóm területén székhellyel rendelkező bírósága előtt folyamatban lévő bármely ügyekben csak a tagállam azon állampolgárainak biztosítja a tagállam hivatalos nyelvén kívüli másik nyelv használatát, akik ezen az autonóm területen rendelkeznek lakóhellyel.

3. A NEMEN, FAJI VAGY ETNIKAI SZÁRMAZÁSON, VALLÁSON VAGY MEGGYŐZŐDÉSEN, FOGYATÉKOSSÁGON, KORON VAGY SZEXUÁLIS IRÁNYULTSÁGON ALAPULÓ MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ELLENI KÜZDELEM (AZ EUMSZ 19. CIKKE)

3.1. Bevezetés

Az EUMSZ 19. cikke rögzíti, hogy az EU megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.⁶

2014 januárjában a Bizottság együttesen számolt be⁷ a faji egyenlőségről szóló irányelv⁸ és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv⁹ végrehajtásáról. A Bizottság megállapította,

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazásáról szóló éves jelentések tájékoztatást tartalmaznak az uniós polgársághoz fűződő jogok tekintetében elért előrehaladásról.

² Az Európai Unió Bíróságának 2016. június 30. óta meghozott ítéleteit az EUMSZ 25. cikke alapján készített következő jelentés tárgyalja majd.

³ Lásd még az Alapjogi Charta 21. cikkének (2) bekezdését.

⁴ Ez a rendelkezés a Szerződésekben foglalt különös rendelkezéseket nem érinti.

⁵ A C-322/13. sz., Grauel Rüffer ügyben hozott ítélet. Az ügy az olaszországi Bolzano megye polgári jogi bíróságai előtti német nyelvhasználatra vonatkozott.

⁶ Lásd még az Alapjogi Charta 21. cikkének (1) bekezdését.

hogy valamennyi tagállam átültette az irányelveket, a legnagyobb fennmaradó kihívást a már biztosított védelemre vonatkozó ismeretek bővítése, valamint a gyakorlati végrehajtás és alkalmazás javítása jelentette, és kiemelte, hogy a nemzeti esélyegyenlőségi szervek szerepének erősítése jelentősen hozzájárulhat ehhez.

2015 májusában a Bizottság jelentést tett¹⁰ a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelvnek¹¹ az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében történő végrehajtásáról. Jelentésében a Bizottság megállapította, hogy minden tagállam meghozta az irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket és felállította a végrehajtásához szükséges eljárásokat és szervezeteket, és hogy a fő kihívást annak meghatározása jelenti, hogy a tagállamok hogyan tudják biztosítani azt, hogy közigazgatási és igazságügyi hatóságaik a gyakorlatban következetesen teljes körű védelmet nyújtsanak a sértetteknek.

2015 decemberében a Bizottság közzétett egy intézkedési listát az LMBTI-személyek egyenlőségének előmozdítására.¹²

A Bizottság támogatja a romákkal, mint az EU legnagyobb etnikai kisebbségével szemben alkalmazott egyenlő bánásmódot. A bizottsági kezdeményezést követően 2013-ban a Tanács ajánlást fogadott el a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről.¹³

A Bizottság éves értékelő jelentéseket tett közzé a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének végrehajtásáról,¹⁴ az egyes tagállamoktól, nem kormányzati szervezetektől, nemzetközi szervezetektől és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségétől (a továbbiakban: FRA) kapott tájékoztatás alapján.

3.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

A Bíróság három ítéletében értelmezte a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelvet a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a fogyatékoság fogalmára való alkalmazást illetően.

Az *Accept*-ügyben¹⁵ a Bíróság úgy vélte, hogy egy labdarúgóklub „elnökének” olyan nyilvános kijelentése, amely szerint soha nem venne fel homoszexuális labdarúgót, a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elsődleges vélelmét alapozhatja meg. E vélelem megdöntéséhez nem szükséges, hogy a labdarúgóklub, mint munkáltató azt bizonyítsa, hogy felvett már meghatározott szexuális irányultsággal rendelkező személyt,

⁷ COM(2014) 2 final.

⁸ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180., 2000.7.19., 22. o.).

⁹ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 7.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 303, 2000.12.2., 16. o.).

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ A Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21., 37. o.).

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ A Tanács ajánlása (2013. december 9.) romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről, 2013/C 378/01.

¹⁴ A legutóbbi jelentés (2016.6.27., COM(2016) 424 final) először ad áttekintést a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről szóló, 2013. december 9-i tanácsi ajánlást követően a tagállamok által megtett intézkedésekről.

¹⁵ A C-81/12. sz., Asociația ACCEPT (a továbbiakban: „Becali”) ügyben hozott ítélet.

mivel egy ilyen követelmény sértheti a magánélet tiszteletben tartásához való jogot, ugyanakkor hivatkozhat például a felvételi politikáját érintő egyenlőségi rendelkezésekre, vagy arra, hogy a nyilatkozattól egyértelműen elhatárolta magát.

A *Kaltoft*-ügyben¹⁶ a Bíróság elutasította az uniós jog olyan értelmezésének lehetőségét, amely szerint az kimondja az önmagában az elhízás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazandó általános elvét. A foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelvben meghatározott fogyatékos fogalmát azonban akként kell értelmezni, hogy a munkavállaló elhízása az ezen irányelv értelmében vett „fogyatékosnak” tekinthető, amennyiben ez az állapot olyan korlátozottsággal jár, amely különösen valamilyen hosszan tartó testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a szakmai életben.

Ezen felül a *Nikolova*-ügyben¹⁷ a Bíróság úgy határozott, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelvben foglalt etnikai származáson alapuló megkülönböztetés tilalma a nem roma származású kérelmezőt is védheti, amennyiben a szóban forgó intézkedés a roma származású személyeket és az ugyanazon területen élő és az intézkedéssel érintett más személyeket is érintette.

4. UNIÓS POLGÁRSÁG (AZ EUMSZ 20. CIKKÉNEK (1) BEKEZDÉSE)

4.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke előírja, hogy uniós polgár mindenki, aki valamely uniós ország állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Miközben az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása – az uniós jog kellő figyelembevételével – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik,¹⁸ valamely tagállam állampolgárságának megadása az uniós polgárság és az azzal járó jogosultságok biztosítását is magával vonja és azok Unió-szerte gyakorolhatók. Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamoknak az állampolgárság odaítélésére vonatkozó előjogát a Szerződés előírásainak megfelelően, a jóhiszemű együttműködés szellemében kell gyakorolniuk.

Mindezek tükrében a Bizottság megvizsgálta a befektetésért cserébe nem uniós polgárok javára állampolgári jogokat biztosító nemzeti „befektetői rendszereket”. A legtöbb tagállam olyan rendszert működtet, amely az uniós polgársággal nem rendelkező befektetők számára az adott tagállam területén való tartózkodásra ad lehetőséget.

A Bizottság közbeavatkozott az egyik tagállamban, amely kizárólag a befektetésért cserébe állampolgárságot biztosított a befektetők részére. A tagállam úgy módosította rendszerét, hogy az állampolgárság megszerzését egy éves tényleges ott tartózkodás követelményéhez kötötte.¹⁹ A Bizottság párbeszédet folytat egy másik tagállammal is, amely kizárólag a befektetésért cserébe állampolgárságot biztosít a befektetők részére.

A beszámolási időszak során a Bizottság ezen a területen 14 panasszal, 56 levéllel/egyedi megkereséssel, 23 kérdéssel és az Európai Parlamenttől érkező 7 petícióval foglalkozott,

¹⁶ A C-354/13. sz., *Kaltoft*-ügyben hozott ítélet.

¹⁷ A C-83/14. sz., *Chez*-ügyben hozott ítélet.

¹⁸ A C-135/08. sz., *Rottmann*-ügyben hozott ítélet.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

amelyek főleg a tagállami állampolgárság megszerzésének módjára és az uniós polgárság természetére vonatkozó tájékoztatáshoz kapcsolódtak. Az említettek továbbá arra vonatkoztak, hogy a tagállamoknak hogyan kellene az állampolgárságuk biztosítására irányuló hatáskörüket gyakorolniuk az uniós jog kellő figyelembevételével.

4.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

Az *Alopa*-ügyben²⁰ a Bíróság rögzítette, hogy uniós polgársággal rendelkező gyermek tényleges gondját viselő nem uniós polgár a gyermekével együtt tartózkodhat a fogadó tagállamban az EUMSZ 20. cikkének erejénél fogva, ha annak megtagadása megfosztaná az uniós polgárt az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.

5. JOGOSULTSÁG A TAGÁLLAMOK TERÜLETÉN VALÓ SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS TARTÓZKODÁSHOZ (AZ EUMSZ 20. CIKKE (2) BEKEZDÉSÉNEK A) PONTJA ÉS AZ EUMSZ 21. CIKKE)

5.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének a) pontja és az EUMSZ 21. cikke alapján a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel az uniós polgároknak joguk van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

A polgárok többsége ezt a jogot az uniós tagság egyik legfőbb előnyének tekinti.²¹ Az összes EU tagállamban az európaiak abszolút többsége úgy gondolja, hogy az emberek Unión belüli szabad mozgása összességében előnyt jelent az országaik gazdaságának.²²

2015-ben több mint 15 millió uniós polgár élt vagy dolgozott az állampolgárságának országától eltérő uniós országban. Az uniós polgárok még nagyobb számban tettek ideiglenes látogatást más tagállamba nyaralás, a barátok és a család meglátogatása, valamint üzlet céljából.

A beszámolási időszakban a Bizottság a szabad mozgás jogának gyakorlásával kapcsolatosan 613 polgároktól érkező panasszal, 309 levéllel/egyedi megkereséssel, 75 kérdéssel és az Európai Parlamenttől érkező 46 petícióval foglalkozott. Ezek közül sok foglalkozott az uniós polgárok nem uniós polgárságú családtagjainak belépéshez és tartózkodáshoz való jogával (a vízum és a tartózkodási kártya kibocsátásának feltételeivel, további formai előírásokkal) és azzal, hogy az uniós polgárok milyen feltételek mellett gyakorolhatják a szabad mozgáshoz való jogukat.

Az uniós jog helytelen alkalmazásának eseteivel találkozó mobil uniós polgárok segítséget kaphatnak a SOLVIT-tól,²³ amelyet abból a célból hoztak létre, hogy gyorsan válaszoljon és

²⁰ A C-86/12. sz., *Alopa* és társai ügyben hozott ítélet.

²¹ A 2015. májusi 83. sz. Eurobarométer felmérés válaszadóinak 57 %-a.

²² Az uniós polgárságról szóló, 2015. októberi 430. sz. Eurobarométer felmérés válaszadóinak 71 %-a.

²³ A SOLVIT az EU és az EFTA területén a nemzeti kormányzatok által biztosított szolgáltatás. A nemzeti SOLVIT központok befogadják a polgárok panaszait és egy online adatbázison keresztül együttműködnek annak érdekében, hogy segítsék a polgárokat a jogvitáik bíróságon kívüli és költségmentes megoldásában.

megoldást találjon nemzeti szinten. 2013 és 2015 között a SOLVIT a személyek szabad mozgásával kapcsolatban 979 ügyet kezelte.²⁴

Az uniós polgárok a Bizottság Europe Direct²⁵ (a továbbiakban: EDCC) portálját is igénybe vehetik, amely az uniós polgárokat az EU-ra vonatkozó általános tájékoztatással és az uniós polgárok jogaival kapcsolatos tanácsokkal látja el. A beszámolási időszakban az EDCC a személyek szabad mozgásával kapcsolatban összesen 14 549 tájékoztatáskérést kapott.

5.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

A Bíróság a szabad mozgáshoz való jogot számos közelmúltbéli ítéletében értelmezte. Konkrétan még egyértelműbbé tette, hogy a szabad mozgáshoz való jog hogyan alkalmazandó gazdaságilag inaktív uniós polgárokat, munkát kereső uniós polgárokat és uniós polgárok harmadik országbeli családtagjait érintő egyes esetekben.

5.2.1. *Gazdaságilag inaktív uniós polgárok hozzáférése a juttatásokhoz és/vagy a szociális ellátáshoz*

A Bíróság a **Brey**-ügyben kimondta,²⁶ hogy az uniós joggal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a fogadó tagállamban a szociális ellátások nyújtását a gazdaságilag inaktív uniós polgár javára attól teszi függővé, hogy teljesültek-e a tartózkodási jog gyakorlásának a szabad mozgásról szóló irányelvben rögzített feltételei.²⁷ Az irányelv ugyanakkor előírja, hogy a tagállamoknak bizonyos pénzügyi szolidaritást kell mutatniuk, különösen ideiglenes nehézségek esetén, következésképpen nem tagadhatják meg *automatikusan* a szociális segítségnyújtást olyan uniós polgároktól, akik ideiglenes nehézségekkel néznek szembe *egy másik tagállamban való jogszerű tartózkodásuk során*. A fogadó tagállamnak figyelembe kell vennie az egyedi ügy valamennyi körülményét annak megítéléséhez, hogy az inaktív uniós polgár a szóban forgó tagállam szociális ellátási rendszerére indokolatlan terhet jelent-e.

A **Dano**-ügyben²⁸ a Bíróság egy olyan gazdaságilag inaktív uniós polgár esetét vizsgálta meg, aki a fogadó tagállam területére érkezésekor nem teljesítette a tartózkodási jog kérelmezésének a szabad mozgásról szóló irányelvben rögzített feltételeit (elegendő forrásokkal való rendelkezés). A Bíróság megállapította, hogy az uniós joggal összhangban áll az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja a szociális ellátásnak minősülő különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások nyújtását más tagállamok ilyen helyzetben lévő állampolgárai javára. Annak meghatározása érdekében, hogy valamely gazdaságilag inaktív uniós polgár elegendő forrással rendelkezik-e, konkrétan és az igényelt szociális ellátások figyelmen kívül hagyásával kell megvizsgálni minden egyes érintett személy gazdasági helyzetét.

5.2.2. *Álláskeresők hozzáférése a szociális ellátáshoz*

Az **Alimanovic**-ügyben²⁹ a Bíróság megállapította, hogy egy másik tagállamból érkező olyan álláskeresők, akik e tagállamban egy évnél rövidebb ideig dolgoztak, majd ezt követően hat hónapig sikertelenül néztek munka után, munkavállalói jogállásukat legalább hat hónapig megtartják és ezen időszak alatt egyenlő bánásmódban kell részesülniük, valamint szociális

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ https://europa.eu/european-union/contact_hu

²⁶ A C-140/12. sz., Brey-ügyben hozott ítélet.

²⁷ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv (a szabad mozgásról szóló irányelv) 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

²⁸ A C-333/13. sz., Dano-ügyben hozott ítélet, lásd 78–79. pont.

²⁹ A C-67/14. sz., Alimanovic-ügyben hozott ítélet.

ellátásokra jogosultak. Ezen időszakot követően a fogadó tagállam egyedi vizsgálat nélkül visszavonhatja a szóban forgó ellátásokat.

A **Garcia-Nieto** ügyben³⁰ a Bíróság egyértelművé tette, hogy más tagállamokból érkező álláskereső az álláskereső első három hónapjában kizárható a szociális ellátásokból egyedi vizsgálat nélkül, hacsak korábban nem dolgoztak a fogadó államban (első ízben állást keresők).

5.2.3. *Uniós polgárok nem uniós polgárságú családtagjainak tartózkodása a fogadó tagállamban*

A Bíróság egyértelművé tette az uniós polgár nem uniós polgárságú családtagjának a fogadó állam területén történő tartózkodáshoz való joga bizonyos vonatkozásait.

Az **Aloka**–ügyben³¹ a Bíróság rögzítette, hogy uniós polgársággal rendelkező gyermek tényleges gondját viselő nem uniós polgár a gyermekével együtt tartózkodhat a fogadó tagállamban az EUMSZ 21. cikkének erejénél fogva, amennyiben az uniós polgár teljesíti a szabad mozgásról szóló irányelvben rögzített feltételeket.

A **McCarthy**–ügyben³² a Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam nem írhatja elő egy uniós polgár másik tagállam által kiadott tartózkodási kártyával rendelkező nem uniós polgárságú családtagja számára,³³ hogy először szerezzen a területére történő belépésre jogosító vízumot.

5.2.4. *Uniós polgár nem uniós polgárságú családtagjainak tartózkodása az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamban*

A Bíróság még inkább egyértelművé tette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az uniós polgár nem uniós polgárságú családtagjai az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamban *származékos* tartózkodási jogot élvezhetnek abban az esetben, ha az uniós polgár a szabad mozgáshoz való jogának tényleges és hatékony gyakorlását követően családtagjával visszatér ez utóbbi tagállamba.

Az **S és G** ügyben³⁴ a Bíróság megállapította, hogy az állampolgárságuk szerinti tagállamban tartózkodó, azonban munkával összefüggő okokból rendszeresen másik tagállamba ingázó uniós polgárok az EUMSZ 45. cikk hatálya alá tartoznak, következésképpen munkavállalóként gyakorolják a szabad mozgáshoz való jogukat. A nem uniós polgárságú családtag a származási tagállamban tartózkodó, azonban munkavégzés céljából rendszeresen egy másik tagállamba utazó uniós polgár származási tagállamában származékos tartózkodási joggal rendelkezik, ha e jog biztosításának megtagadása az ingázó uniós polgárt visszatartaná az őt munkavállalóként megillető szabad mozgás jogának tényleges gyakorlásától.

Az **O és B** ügyben³⁵ a Bíróság megállapította, hogy amennyiben a polgár gyakorolja az EUMSZ 21. cikke alapján őt megillető szabad mozgáshoz való jogot, a fogadó államban való „tényleges tartózkodása” visszatérésekor származékos tartózkodási jogot eredményez (az EUMSZ 21. cikke alapján) azon nem uniós polgár javára, akivel családtagként az uniós polgár

³⁰ A C-299/14. sz., García-Nieto és társai ügyben hozott ítélet.

³¹ A C-86/12. sz., Aloka és társai ügyben hozott ítélet.

³² A C-202/13. sz., McCarthy–ügyben hozott ítélet.

³³ Ezáltal teljesíti a szabad mozgásról szóló irányelvben rögzített feltételeket.

³⁴ A C-457/12. sz., S és G ügyben hozott ítélet.

³⁵ A C-456/12. sz., O és B ügyben hozott ítélet.

együtt élt. Főszabály szerint ez a helyzet abban az esetben, ha az uniós polgár és nem uniós polgárságú családtagja a fogadó államban legalább három hónapig tartózkodott a szabad mozgásról szóló irányelvben³⁶ rögzített feltételekkel összhangban és így családi életet alakított ki vagy szilárdított meg ebben az országban.

5.2.5. *Uniós polgár volt családtagjainak tartózkodása*

A Bíróság ítéletet hozott uniós polgárok és valamely tagállamban tartózkodó nem uniós polgárok válásával kapcsolatos ügyekben is. A *Singh*-ügyben³⁷ egy uniós polgár a házasság felbontására irányuló eljárás kezdeményezését megelőzően elhagyta a fogadó tagállamot, azonban a nem uniós polgárságú házastársa ott maradt. A Bíróság kimondta, hogy az utóbbi kizárólag akkor tartja meg tartózkodási jogát, ha az a házasság felbontására irányuló eljárás megindításakor fennállt. Ezt az értelmezést megerősítették az *NA*-ügyben.³⁸

5.2.6. *A mobil uniós polgárok névelismerésének megtagadása*

A *Bogendorff von Wolffersdorff* ügyben³⁹ a Bíróság megállapítása szerint az, hogy a német hatóságok megtagadják egy német-brit kettős állampolgár Nagy-Britanniában szabadon választott keresztnéveinek és jogszerűen szerzett, de több nemesi névelemet tartalmazó családi nevének elismerését, az EU területén a mozgás és tartózkodás szabadsága korlátozásának minősül. A Bíróság ugyanakkor úgy határozott, hogy az adott ügyben a korlátozás akkor igazolható a közrendhez kapcsolódó okokkal, amennyiben az megfelelő és szükséges a törvény előtti egyenlőség elvének való megfeleléshez (Németországban) és részletes útmutatást adott annak érdekében, hogy segítse a bíróságot a tényállás és a jog mérlegelésében.

5.3. **A Bizottság fellépése**

5.3.1. *Tagállamok és polgárok támogatása*

A Bizottság számos eszközt alakított ki abból a célból, hogy tájékoztassa a polgárokat és a nemzeti hatóságokat a szabad mozgáshoz való jogról és helyes alkalmazásának módjáról. Konkrétan bevezet egy **e-tanulási eszközt**, hogy segítse a szabad mozgással kapcsolatos szabályok uniós polgárok által jobb megértésével és alkalmazásával foglalkozó nemzeti hatóságokat.⁴⁰

2014-ben a Bizottság elfogadott egy közleményt, melynek címe: *A nemzeti hatóságok támogatása a szabad mozgás jogával való visszaéléssel szembeni küzdelemben*⁴¹ és *Kézikönyv az uniós polgárok és harmadik országbeli állampolgárok közötti érdekházasságok kérdésének az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jog összefüggésében való kezeléséről*⁴², és amelynek fő célja az volt, hogy segítse a nemzeti hatóságokat a szabad mozgás jogával való visszaélések leküzdésében.

A Bizottság a **személyek szabad mozgáshoz való jogával kapcsolatos szakértői csoportja** keretein belül folytatta a tagállami szakértőkkel végzett munkáját is, az uniós polgárok szabad

³⁶ A szabad mozgásról szóló irányelv 7. vagy 16. cikke.

³⁷ A C-218/14. sz., Singh-ügyben hozott ítélet.

³⁸ A C-115/15. sz., Secretary of State for the Home Department kontra NA ügyben hozott ítélet.

³⁹ A C-438/14. sz., Bogendorff von Wolffersdorff ügyben hozott ítélet.

⁴⁰ Az eszköz valamennyi hivatalos nyelven elérhető lesz. A nemzeti hatóságok a nemzeti előírásaikkal kapcsolatban általuk jelentősnek tekintett információkat is hozzáadhatják majd ehhez az eszközhöz.

⁴¹ COM(2014) 604 final

⁴² COM(2014) 284 final.

mozgására vonatkozó uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdések tisztázása, valamint a visszaélésekkel és csalásokkal kapcsolatos információk megosztása és a legjobb gyakorlatok kicserélése érdekében.

2013-ban és 2014-ben két tanulmány foglalkozott a szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok tényleges alkalmazásának módjával és azok helyi szinten kifejtett hatásával,⁴³ 2014 februárjában pedig konferenciára került sor az uniós mobilitás helyi szintű hatásainak megvitatása és a legjobb gyakorlatok cseréje céljából.⁴⁴

2013 novemberében a Bizottság elfogadott egy közleményt *Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében* címmel,⁴⁵ amely részletezi a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket, rögzíti az uniós jogon alapuló feltételeket és korlátozásokat, valamint foglalkozik egyes tagállamok által felvetett kérdésekkel. Az „öt intézkedés” célja, hogy segítse a tagállamokat az uniós jogszabályok és eszközök alkalmazásában – többek közt az uniós strukturális és befektetési alapok teljes körű felhasználása révén – azok teljes potenciáljának kihasználása érdekében.

2013-ban a Bizottság ezen a téren felhasználóbarát tájékoztatást tett közzé a *Szabad mozgás és tartózkodás Európában: útmutató az uniós polgárok jogairól*⁴⁶ c. dokumentumban.

5.3.2. A szabad mozgáshoz való jog alkalmazásával kapcsolatos kérdések

A Bizottság továbbra is aktívan gondoskodott a szabad mozgás jogának valamennyi tagállam általi tényleges átültetéséről. A Bizottság egy sor olyan kérdést azonosított és tett fel, amelyek döntő többségét a tagállamok jogszabálmódosítás révén tisztázták vagy megoldották, illetve ezekre kötelezettséget vállaltak.

2013 végéig a Bizottság négy tagállammal szemben folytatott kötelezettségszegési eljárást zárt le.⁴⁷ 2014-ben és 2015-ben további öt tagállam⁴⁸ fogadott el új jogi szabályozást. A Bizottság továbbra is párbeszédet folytat ezekkel a tagállamokkal annak biztosítása érdekében, hogy a fennmaradó kérdéseket megfelelően kezeljék.

Az eljárás során felmerült fő kérdések az uniós polgárok nem uniós polgárságú családtagjainak, köztük az azonos nemű házastárs vagy élettárs belépéshez és tartózkodáshoz való jogával,⁴⁹ közelebbről a vízum és tartózkodási kártya nem uniós polgárságú családtagok részére történő kiadásának feltételeivel és az uniós polgárok kiutasításával szembeni anyagi és eljárásjogi biztosítékokkal kapcsolatosak.

A Bizottság folytatta az uniós polgárok hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódó jogainak fenntartására és a szabad mozgás akadályainak lebontására irányuló tevékenységét

⁴³ *Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz való jogára vonatkozó uniós szabályok értékelése, valamint gyakorlati végrehajtásuk (Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation.* – 2013. október) http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf

Az uniós polgárok szabad mozgása helyi hatásának értékelése (Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level. – 2014. január) http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_hu.pdf

⁴⁷ Ciprus, Málta, Olaszország és Spanyolország.

⁴⁸ Belgium, Egyesült Királyság, Lengyelország, Németország és Svédország.

⁴⁹ Lásd még az EU Alapjogi Chartájának alkalmazásáról szóló éves jelentést.

olyan ügyekben, amelyek az egyik tagállamban a másik tagállam joga alapján adott vagy megváltoztatott személynevek elismerésével kapcsolatosak. 2014-ben Belgium a Bizottság által felvetett kérdésekre válaszul a polgári törvénykönyvét módosító új törvényt fogadott el. Az új törvény lehetővé teszi, hogy a szülők az újszülött vagy örökbefogadott gyermeknek az apa, az anya vagy egyszerre mindkét szülő nevét adják.

A Bizottság továbbra is nyomon követi a szabad mozgás szabályainak végrehajtását és együttműködik az érintett tagállamokkal a fennmaradó kérdések kezelésében.

5.3.3 Egyéb bizottsági intézkedések vagy kezdeményezések a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok gyakorlásának elősegítésére⁵⁰

a) A közokiratok szabad mozgásának elősegítése

Egy másik uniós tagállamban élő vagy egyszerűen csak valamely jogosultságból részesülni, illetve egy másik tagállamban valamely kötelezettségnek megfelelni kívánó európaiaknak adott esetben közokiratot kell benyújtaniuk. A Bizottság egy 2013-ban előterjesztett⁵¹ javaslatát követően 2016-ban elfogadásra került a *2016/1191/EU rendelet a közokiratok forgalmának elősegítése érdekében*.

b) A határon átnyúló családok életének megkönnyítése

A 2012-ben elfogadott és 2015. augusztus 17-én hatályba lépett *öröklési rendelet*⁵² leegyszerűsíti a nemzetközi örökléseket (azaz a határon átnyúló elemekkel rendelkező örökléseket: pl. az elhunyt a származási országától eltérő országban lakott vagy több országban rendelkezett vagyonnal, illetve az elhunyt örökösei egy másik országban laknak). A rendelet meghatározza az öröklési ügyekkel foglalkozó tagállamot, az alkalmazandó nemzeti jogot, a végrehajtást és az európai öröklési bizonyítvány révén az Európai Unióban történő bizonyítás módját. 2014-ben a Bizottság elfogadta az öröklési rendeletet egy sor formanyomtatvány, különösen az európai öröklési bizonyítvány formanyomtatványának bevezetésével⁵³ végrehajtó rendeletet.

A házasság felbontását és a különválást illetően az a rendelet, amely meghatározza, hogy a nemzetközi házasság felbontási vagy különválási ügyekben mely ország szabályait kell alkalmazni,⁵⁴ jelenleg 16 tagállamban alkalmazandó. A rendeletet 2010-ben 14 tagállam

⁵⁰ Az e bekezdésben szereplő nem minden intézkedés minősül az EUMSZ II. részében foglalt rendelkezések alkalmazásának. Ugyanakkor ezekre az intézkedésekre azért hivatkozunk ebben a bekezdésben, mert elősegítik a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok gyakorlását.

⁵¹ COM(2013) 228 final.

⁵² A Bizottság 650/2012 végrehajtási rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (HL L 201, 2012.7.27., 107. o.).

⁵³ A Bizottság 1329/2014 végrehajtási rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló 650/2012 európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett formanyomtatványok meghatározásáról (HL L 359, 2014.12.16., 30. o.).

⁵⁴ A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (HL L 343, 2010.12.29., 10. o.).

fogadta el megerősített együttműködés keretében.⁵⁵ Litvánia 2014-től,⁵⁶ míg Görögország 2015-től csatlakozott.⁵⁷ Az e 16 tagállamban élő polgárok dönthetnek úgy, hogy a házasságuk felbontására vagy különválásukra a szokásos tartózkodási helyük vagy utolsó szokásos tartózkodási helyük szerinti ország, illetve bármelyik házastárs állampolgársága szerinti ország, vagy a házasságuk felbontására vagy különválásukra irányuló eljárás helye szerinti ország joga legyen alkalmazandó.

A házassági ügyek és a szülői felelősségre vonatkozó eljárások terén a Bizottság 2014-ben elfogadott egy értékelő jelentést az úgynevezett Brüsszel IIa. rendelet alkalmazásáról,⁵⁸ a rendelet közel 10 éves alkalmazási időszakát követően. A Bizottság ezt követően 2016. június 30-án javaslatot tett a Brüsszel IIa. rendelet módosítására a szülői felügyelettel, a kapcsolattartási jogokkal és a gyermekek jogellenes elvitelével kapcsolatos, a szülői felelősségre vonatkozó határon átnyúló jogviták keretében a gyermek védelmét szolgáló uniós előírások tökéletesítése érdekében. A javasolt változtatások várhatólag költségcsökkentéssel járnak és egyértelműbb szabályok esetén hatékonyabb eljárást eredményeznek.⁵⁹ A Bizottság közzétett e rendelet alkalmazását illetően a polgárok és a jogi szakemberek számára egy frissített gyakorlati útmutatót is, amelyben meghatározza, hogy melyik tagállam bíróságainak kell foglalkozniuk a házasság felbontásával, a különválással vagy a házasság érvénytelenítésével, valamint a szülői felügyelethez, a kapcsolattartási jogokhoz és a gyermek jogellenes elviteléhez hasonló szülői felelősséghez kapcsolódó ügyekkel határon átnyúló tényállás esetén.⁶⁰

A családjogi közvetítői eljárást illetően a Bizottság 2015-ben a határon átnyúló családjogi közvetítői eljárással foglalkozó rovatot indított az európai igazságügyi portálon. E rovat célja a közvetítés igénybevételének népszerűsítése.

c) A munkavállalók szabad mozgáshoz kapcsolódó jogosultságai gyakorlásának hatékonyabbá tétele

2014 áprilisában a munkavállalók jogai végrehajtásának javítását célzó irányelvet⁶¹ fogadtak el a Bizottság 2013. áprilisi javaslatát követően.⁶² Az irányelv előírása szerint a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy nemzeti szinten egy vagy több szerv tanácsal lássa el, valamint támogassa és segítse az uniós migráns munkavállalókat, köztük az álláskeresőket a jogaik érvényesítése terén. A tagállamok e szervek hatáskörét a szabad

⁵⁵ Ausztria, Belgium, Bulgária, Franciaország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovénia és Spanyolország.

⁵⁶ A Bizottság 2012/714/EU határozata (2012. november 21.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén folytatott megerősített együttműködésben Litvánia részvételének megerősítéséről (HL L 323, 2012.11.22., 18. o.).

⁵⁷ A Bizottság 2014/39/EU határozata (2012. november 21.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén folytatott megerősített együttműködésben Görögország részvételének megerősítéséről (HL L 23, 2012.1.28., 41. o.).

⁵⁸ A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 338., 2003.12.23., 1. o.).

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_hu.pdf

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/54/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről (HL L 128, 2014.4.30., 8. o.).

⁶² COM(2013) 236 final.

mozgáshoz való jogukat gyakorló összes uniós polgárra kiterjeszthetik. Az irányelvnek az is célját képezi, hogy javítsa az utazó munkavállalók jogaival kapcsolatos átfogó és naprakész információhoz való hozzáférést nemzeti és uniós szinten.

Úgyszintén 2014 áprilisában a kiegészítő nyugdíjjogosultságok hordozhatóságáról szóló irányelv⁶³ elfogadása jelentős lépést jelentett a szabad mozgáshoz való jogokkal élő személyek kiegészítő nyugdíjjogosultságának védelme terén.

A bizottsági javaslatot követően⁶⁴ 2016 áprilisában egy új EURES rendeletet fogadtak el.⁶⁵ A rendelet célja, hogy könnyű online hozzáférést biztosítson az összes európai álláshelyhez és állásajánlathoz/önéletrajzhoz (EURES portál), továbbá, hogy a más uniós országokban történő álláskeresés helyére és módjára vonatkozó egyértelmű tájékoztatást és az álláskereséshez kapcsolódó minimális támogatási szolgáltatásokat biztosítson. A rendeletnek az is célja, hogy javítsa a munkaerő-piaci hiánnyal és többlettel kapcsolatos, tagállamok közti információcserét az EU-n belüli megfeleltetés jobb koordinációjának támogatása érdekében.

A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtási irányelve⁶⁶ új és megerősített eszközökről rendelkezik az előírások megkerülése, a csalások és visszaélések leküzdése és szankcionálása érdekében. Az irányelv egyes társaságok által előidézett problémákkal foglalkozik és fokozza a tagállamok azon képességét, hogy nyomon kövessék a munkavégzési körülményeket és végrehajtsák a szabályokat. 2016. március 8-án a Bizottság javaslatot terjesztett elő a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet módosító irányelvre annak érdekében,⁶⁷ hogy elősegítse a határon átnyúló szolgáltatásnyújtást a tisztességes verseny szellemében és az egyik tagállamban alkalmazott és a munkáltatójuk által ideiglenesen egy másik tagállamba kiküldött munkavállalók jogainak – különösen a tisztességes bérezési feltételek és a fogadó országban a kiküldő és a helyi vállalkozások között egyenlő versenyfeltételek biztosításával történő – tiszteletben tartása mellett.

A Bizottság javaslata alapján⁶⁸ egy európai platform létesült⁶⁹ a be nem jelentett munkavégzés különböző formáinak és az azzal társított, megtévesztő módon bejelentett munkavégzés, így például a színlelt önfoglalkoztatás kezelésére. A platform 2016. május 27-én indult. A platform tevékenységei magukban foglalhatják a közös meghatározások és fogalmak kidolgozását, a kutatási eredményeken alapuló bevált gyakorlatok cseréjét, a kölcsönös tanulást, a személyzetcsere és a határokon átnyúló közös vizsgálatokat.

⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/50/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről (HL L 128, 2014.4.30., 1. o.).

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/589 rendelete (2016. április 13.) a foglalkoztatási szolgálatok európai hálózatáról (EURES), a munkavállalók mobilitási szolgáltatásokhoz való hozzáféréséről és a munkaerőpiacok további integrációjáról, valamint a 492/2011/EU és az 1296/2013/EU rendeletek módosításáról (HL L 107, 2016.4.22., 1. o.).

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 159, 2014.5.28., 11. o.).

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM(2014) 221 final.

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/344 határozata (2016. március 9.) a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról (HL L 65, 2016.3.11., 12. o.).

6. VÁLASZTÁSRA JOGOSULTSÁG ÉS VÁLASZTHATÓSÁG AZ EURÓPAI PARLAMENTI ÉS HELYHATÓSÁGI VÁLASZTÁSOKON (AZ EUMSZ 20. CIKKE (2) BEKEZDÉSÉNEK B) PONTJA ÉS AZ EUMSZ 22. CIKKE)

6.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének b) pontja és a 22. cikke alapján valamennyi uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásán és helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A Bizottság e kérdéseket illetően 32 panaszt, 71 levelet/egyedi megkeresést, 58 kérdést és az Európai Parlamenttől érkező 13 petíciót válaszolt meg, amelyek különösen a „jogfosztásra” és a fogyatékos személyek választójogára vonatkoztak. Ebben az összefüggésben a „jogfosztás” abból ered, hogy néhány tagállam megfosztja állampolgárait az országos választásokon történő szavazás jogától, ha azok korábban egy adott időszakon keresztül külföldön, ideértve egy másik tagállam területén tartózkodtak. Következésképpen ezek a polgárok nem vehetnek részt az országos választásokon a származási országukban és a tartózkodási helyük szerinti tagállamban sem.

6.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

A *Delvigne*-ügyben⁷⁰ a Bíróságot annak eldöntésére kérték, hogy ellentétes-e az európai joggal egy olyan francia állampolgár tartós megfosztása az európai parlamenti választásokon való szavazáshoz való jogától, aki a súlyos bűncselekményben való büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet hatálya alatt áll. Az ítélet a korábbi ítélkezési gyakorlatra, különösen az *Eman és Sevinge* ítéletre épített⁷¹ amelyben a Bíróság megállapította, hogy a tagállamoknak kell meghatározniuk a választójogot, azonban ennek során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, ideértve annak általános elveit. A Bíróság egyértelművé tette, hogy az európai választások lefolytatásával kapcsolatos nemzeti előírásoknak meg kell felelniük az Alapjogi Chartának, ideértve a Charta 39. cikke (2) bekezdésének, amely biztosítja az uniós polgárok számára a választásra jogosultságot az európai választásokon. A Bíróság rögzítette, hogy tekintettel a szóban forgó személy által elkövetett bűncselekmény súlyára és arra, hogy a francia jog lehetővé teszi, hogy az állampolgárok kérjék választási joguk visszaállítását, a szóban forgó ügyben az állampolgári jogokból való kizárás arányos, következképpen megengedett volt.

6.3. Fejlemények a választásra jogosultság és a Bizottság által tett intézkedések terén

A beszámolási időszakban jelentős fejlemények történtek az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon való választásra jogosultságot és választhatóságot illetően.

6.3.1. A Bizottság elnökségét illetően a „csúcsjelölti” rendszer támogatása és a jogfosztás következményeinek kezelése

2013. március 12-én a Bizottság a Lisszaboni Szerződés alapján kiadott egy *Ajánlást az európai parlamenti választások demokratikus és hatékony lebonyolításának elősegítéséről*,⁷²

⁷⁰ A C-650/13. sz., *Delvigne*-ügyben hozott ítélet.

⁷¹ A C-300/04. sz., *Eman és Sevinge* ügyben hozott ítélet.

⁷² A Bizottság 2013/142/EU ajánlása (2013. március 12.) az európai parlamenti választások demokratikus és hatékony lebonyolításának elősegítéséről (HL L 79., 2013.3.21., 29. o.).

amely megerősítette a Parlament Bizottsággal kapcsolatos szerepét.⁷³ A Bizottság felhívta az európai politikai pártokat, hogy állítsanak jelölteket a Bizottság elnökének pozíciójára.

A 2014-es európai parlamenti választások előtt két hónappal a Bizottság kiadott egy *előzetes jelentést*⁷⁴ az ajánlásának végrehajtásáról, amelyben felülvizsgálta az ajánlást, hogy az európai és nemzeti politikai pártoknak a választásokat megelőzően jelöltet kell állítaniuk a Bizottság elnöki pozíciójára és fel kell vázolniuk a jelölt programját, valamint megjegyezte, hogy hat európai politikai párt az ajánlás szerint járt el.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság folytatta a választójogi szakértői csoportjának keretében a tagállami szakértőkkel végzett munkáját, amelynek célja, hogy biztosítsa a 2014-es európai parlamenti választások gördülékeny lefolytatását, különösen adatcserével és e választásokon az uniós polgárok kettős szavazásának megelőzését szolgáló IT eszközök kifejlesztése révén.

A 2014. évi európai parlamenti választásokról szóló jelentésben⁷⁵ a Bizottság kiemelte, hogy a választások eredménye és a Bizottság elnökének megválasztása közötti közvetlen kapcsolat hozzájárult az új Bizottság demokratikus legitimitációjának megerősítéséhez.

2015. november 11-én a Parlament jogalkotási kezdeményezést terjesztett elő⁷⁶ a „csúcsjelölti” (*Spitzenkandidaten*) rendszer uniós választási jogba történő beépítésére.

2014. januárban a Bizottság elfogadott egy *Ajánlást a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló uniós polgárok szavazati jogának megvonásából fakadó következmények orvoslásáról*.⁷⁷

6.3.2. A választásra jogosultság és a választhatóság alkalmazásával kapcsolatban kezelt kérdések

Annak biztosítása érdekében, hogy az adott tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgárok politikai pártot alapíthassanak vagy ahhoz tagként csatlakozhassanak a fogadó tagállamban, a Bizottság kötelezettségszegési eljárást folytatott hét tagállammal szemben, amelyek ezt nem tették lehetővé. Három esetben az eljárás lezárult azt követően, hogy a tagállam a fennálló jogi kerettel kapcsolatban kielégítő tájékoztatást adott⁷⁸ vagy új jogi szabályozást fogadott el.⁷⁹ Négy tagállammal szemben folyik eljárás.⁸⁰

7. JOGOSULTSÁG DIPLOMÁCIAI VAGY KONZULI HATÓSÁGOK ÁLTAL BIZTOSÍTOTT VÉDELEMHEZ (AZ EUMSZ 20. CIKKE (2) BEKEZDÉSÉNEK C) PONTJA ÉS AZ EUMSZ 23. CIKKE)

7.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és az EUMSZ 23. cikke alapján az uniós polgárok jogosultak bármely másik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét

⁷³ Az EUSZ 17. cikkének (7) bekezdése értelmében a Parlament az Európai Tanács javaslata alapján választja meg a Bizottság elnökét, mely javaslatnak figyelembe kell vennie az európai választások eredményét.

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Az Európai Parlament 2015. november 11-i állásfoglalása az európai uniós választójog reformjáról (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁷⁷ A Bizottság követi a fejleményeket ezen a területen. Néhány tagállamban vita van folyamatban.

⁷⁸ Görögország.

⁷⁹ Spanyolország és Szlovákia.

⁸⁰ Cseh Köztársaság, Lettország, Litvánia és Lengyelország.

igénybe venni olyan nem uniós ország területén, ahol az származásuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Az uniós polgárok kevésbé ismerik ezt a jogot, mint más, uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat.⁸¹

A beszámolási időszakban a Bizottság három panaszt, tíz levelet/egyedi megkeresést és az Európai Parlamenttől érkező három kérdést válaszolt meg ebben a témában. Ezek hazatérés céljából ideiglenes úti okmányok kiadásához vagy a konzuli védelem hiányához, illetve hátrányosan megkülönböztető jellegéhez kapcsolódtak.

7.2. Fejlemények a konzuli védelem terén

2015-ben a Tanács irányelvet fogadott el a külföldön képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmének elősegítésére,⁸² amely egyértelmű és jogilag kötelező szabályokat állapít meg a tagállamok konzuli hatóságai közötti együttműködést és koordinációt illetően, annak érdekében, hogy a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok más tagállamok által nyújtott hátrányos megkülönböztetéstől mentes konzuli védelemben részesülhessenek. A tagállamoknak 2018. május 1-jéig van idejük az irányelv átültetésére.

2015-ben a Bizottság egy **konzuli védelemmel foglalkozó szakértői csoportot** állított fel az EUMSZ 23. cikk és az irányelv végrehajtásának megvitatása és a legjobb gyakorlatok tagállami szakértőkkel való kicserélése céljából.

Számos olyan kétoldalú egyezményről⁸³ tárgyalt az EU harmadik országokkal, amelyek **konzuli védelemre vonatkozó beleegyezési záradékot** tartalmaznak, annak érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező uniós tagállamok állampolgárainak hátrányos megkülönböztetéstől mentes konzuli védelemhez való joga teljes körűen érvényesüljön.

8. AZ EURÓPAI PARLAMENTHEZ INTÉZETT PETÍCIÓ BENYÚJTÁSÁHOZ ÉS AZ EURÓPAI OMBUDSMANHOZ FOLYAMODÁSHOZ VALÓ JOG (AZ EUMSZ 20. CIKKE (2) BEKEZDÉSÉNEK D) PONTJA, VALAMINT AZ EUMSZ 24. CIKKÉNEK (2), (3) ÉS (4) BEKEZDÉSE)

8.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének d) pontja, valamint az EUMSZ 24. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése más olyan jogokra utalnak, amelyek alapján a polgárok az uniós intézményekhez fordulhatnak, ideértve az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásához és az európai ombudsmanhoz folyamodáshoz való jogot. Minden egyes uniós polgárnak joga van arra, hogy az EU hivatalos nyelveinek valamelyikén⁸⁴ írásban forduljon bármely intézményhez, szervhez, hivatalhoz vagy ügynökséghez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.⁸⁵

⁸¹ Az uniós polgárságról szóló 430. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés.

⁸² A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 106., 2015.4.24., 1. o.).

⁸³ Többek között Afganisztánnal, Ausztráliával, Kanadával, Kubával és Új-Zélanddal.

⁸⁴ Lásd az EUSZ 55. cikkének (1) bekezdését.

⁸⁵ Ezt a rendelkezést az általa végzett munkának megfelelően valamennyi uniós intézmény, szerv, hivatal, illetve ügynökség végrehajtja.

8.2. Az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásának joga

Az EUMSZ 24. cikkének (2) bekezdése alapján az uniós polgároknak joguk van arra, hogy az őket érintő uniós kérdésekben a Szerződések nyelveinek valamelyikén petíciót nyújtsanak be az Európai Parlamenthez, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak. 2016 első felében az Európai Parlament Petíciós Bizottságához 779 petíció érkezett. 2015-ben az Parlament Petíciós Bizottságához a 2014. évi 2714 petícióval és a 2013. évi 2891 petícióval szemben csak 1400 petíció érkezett. A petíciót maguk után vonó leggyakoribb kérdések az igazságszolgáltatással és az alapvető jogokkal, köztük az uniós polgársággal és a szabad mozgással kapcsolatosak, amelyeket a környezettel és a belső piaccal kapcsolatos kérdések követnek.

2014 óta elérhető egy petíció benyújtására szolgáló internetes portál,⁸⁶ amely a petíciók felhasználóbarát online benyújtását teszi lehetővé. A portál azt is lehetővé teszi a polgárok számára, hogy online kifejezzék támogatásukat az elfogadhatónak nyilvánított lezáratlan petíciókkal kapcsolatban. Az online eljárás a petíciók számát felére csökkentette azáltal, hogy a petíciók elfogadhatóságának előzetes vizsgálata céljából szűrőkérdéseket tartalmaz.

8.3. Az ombudsmanhoz fordulás joga

Az EUMSZ 24. cikkének (3) bekezdése alapján az uniós polgároknak joguk van az európai ombudsmanhoz folyamodni, aki a polgárok uniós intézményekkel, szervekkel és ügynökségekkel kapcsolatos panaszaival foglalkozik. A problémák a szerződésekből eredő jogvitáktól az alapvető jogok megsértéséig, a döntéshozatal átláthatóságának hiányáig, valamint a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásáig terjednek.

A beszámolási időszakban az ombudsman hivatala 6 506 panaszt vett nyilvántartásba és 953 ügyet nyitott meg. A hároméves időszak minden egyes évében a panaszok nagy része az átláthatóság állítólagos hiányára vonatkozott. Az ombudsman javaslatainak való megfelelés aránya a 2013. évi 80 %-ról 2014-ben 90 %-ra nőtt. Az ombudsman hivatala a három éves időszakban több mint 63300 polgárnak segített vizsgálat indításával, tájékoztatáskérések megválaszolásával vagy az interaktív online útmutatójának keretében nyújtott tanácsadás révén.

Ezt az alapvető panaszkezelési tevékenységet 2013–2014-ben saját kezdeményezésre indított stratégiai vizsgálatokkal egészítették ki, amelyek célja, hogy az egyszeri kérdések helyett inkább rendszerszintű jelentőségűnek tűnő kérdések vizsgálatával a lehető legtöbb polgár javát szolgálják. A vizsgálatok tárgyát az európai polgári kezdeményezés működésének mikéntje (2013), a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerséggel kapcsolatos tárgyalások átláthatósága (2014) és a háromoldalú egyeztetések átláthatósága (2015) stb. képezték.

9. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS (AZ EUMSZ 24. CIKKE; AZ EUMSZ 11. CIKKÉNEK (4) BEKEZDÉSE)

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 211/2011/EU rendelettel végrehajtott 11. cikkének (4) bekezdése alapján legalább egymillió uniós polgár, akik egyben legalább hét tagállam állampolgárai, összeállhatnak annak kezdeményezése céljából, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/main>

ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

A 211/2011/EU rendelet hatálybalépése óta 36 kezdeményezés⁸⁷ történt különféle kérdésekben és a szervezők a becslések szerint hatmillió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze. Három kezdeményezés sikeresen elérte az egymillió aláírást küszöböt:

- a „Right2Water” kezdeményezés⁸⁸ az emberek vízhez és szennyvízelvezetéshez való jogának fenntartó és a víz- és szennyvízelvezetési szolgáltatás mindenki számára alapvető közszolgáltatásként történő nyújtását támogató jogi szabályozásra hív fel. Egy 2014. márciusi közleményében⁸⁹ a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a szervezők kéréseire válaszként egy sor intézkedést fogad el;
- a „One of us” kezdeményezés⁹⁰ arra hív fel, hogy az EU szüntesse be az emberi embriók elpusztítását magában foglaló kutatások finanszírozását. 2014. május 28-án a Bizottság közleményt fogadott el,⁹¹ amelyben kifejtette, hogy nem kíván jogalkotási kezdeményezést előterjeszteni, mivel a meglévő uniós jogi keretet megfelelőnek tartja; valamint
- a „Stop vivisection” kezdeményezés⁹² az állatokon végzett kísérletek beszüntetésére irányuló jogi szabályozás elfogadására hív fel. 2015. június 3-án a Bizottság közleményt fogadott el,⁹³ amelyben kötelezettséget vállalt arra, hogy különféle lépéseket tesz az állatokon végzett kísérletek fokozatos beszüntetése érdekében.

A Bizottság felülvizsgálatot végzett a rendelet alkalmazását illetően és 2015. március 31-én jelentést fogadott el,⁹⁴ amelyben megállapította, hogy az európai polgári kezdeményezés teljes körűen működőképes. A Bizottság elismeri, hogy az eszköz tovább tökéletesíthető annak érdekében, hogy felhasználóbarátabb és a polgárok számára hozzáférhetőbb legyen. A Bizottság elkötelezett egy sor európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos kérdés nyomon követése és megvitatása mellett a különféle érintett felekkel és intézményekkel folytatott szoros együttműködés és koordináció keretében, valamint az eszköz fejlesztése mellett.

⁸⁷ Az európai polgári kezdeményezés nyilvántartása; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>.

⁸⁸ *A vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való hozzáférés emberi jog! A víz közjó, nem árucikk!* (az európai polgári kezdeményezés nyilvántartása) <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003?lg=hu>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ *One of us* (az európai polgári kezdeményezés nyilvántartása); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>.

⁹¹ COM(2014) 355 final.

⁹² *Stop vivisection* (az európai polgári kezdeményezés nyilvántartása); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007?lg=hu>

⁹³ COM(2015) 3773 final.

⁹⁴ COM(2015) 145 final.