Európai uniós polgárság

Szerző: GYENEY Laura
Affiliáció: egyetemi docens, PPKE JÁK
Rovat: EU-jog
Rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő, VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs,
Lezárás dátuma: 2019.06.01
Idézési javaslat: GYENEY Laura: „Európai uniós polgárság” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő, VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs) http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-unios-polgarsag (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárait megillető jogállás, melyhez az uniós alapszerződésekben meghatározott jogok kapcsolódnak. Az uniós polgárság járulékos jellegű státusz, a tagállamok állampolgársága közvetítésével létezik, ezáltal mindenki uniós polgár, aki valamelyik tagállam állampolgára. A tagállami állampolgárság, így egyúttal az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit továbbra is maguk a tagállamok határozzák meg. Az uniós polgárság egyben kiegészítő jellegű jogállás, vagyis nem váltja fel a tagállami állampolgárságot, csupán kiegészíti azt. Az Európai Unió Bírósága kiterjesztő hatályú joggyakorlatának köszönhetően az uniós polgárság mára a tagállami állampolgárok alapvető jogállásává vált, ami rendkívüli jelentőséggel bír a korábban kizárólag gazdasági többletjogosítványokkal felruházott „belső piaci polgárok” helyzetét illetően. Ez az új státusz immár közvetlenül és általánosan biztosítja a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás jogát, miközben bizonyos politikai jogosítványokat is garantál, továbbá lehetővé teszi, hogy az azonos helyzetben lévők állampolgárságuktól függetlenül azonos bánásmódban részesüljenek az alapszerződés hatálya alá tartozó helyzetekben. Az uniós polgárságból fakadó jogok ugyanakkor nem könnyen szakíthatók el a belső piaci gyökerektől, és nehezen öltenek tisztán szupranacionális, azaz nemzetek feletti jelleget.

Tartalomjegyzék

1. **Az uniós polgárság intézménye**
2. **Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolata**
3. **Az uniós polgárokat megillető jogok**
   - 3.1. A szabad mozgás és tartózkodás joga
     - 3.1.1. A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog jogosultjai
     - 3.1.2. A szabad mozgás formai és tartalmi feltételei
     - 3.1.3. A szabad mozgás korlátozása
     - 3.1.4. A szabad mozgáshoz kapcsolódó járulékos jogok – A szociális ellátásért folyamodás kérdése az egyenlő bánásmód követelménye fényében
   - 3.2. Az uniós polgárokat megillető politikai és egyéb jogok
     - 3.2.1. Választójog
     - 3.2.2. A diplomáciai és a konzuli védelemhez való jog

3.2.3. Petíciós jog
3.2.4. Panasz az európai ombudsmanhoz
3.2.5. Az európai polgári kezdeményezéshez való jog

4. JEGYZETEK

---

1. Az uniós polgárság intézménye

[1] Az uniós polgárság intézményét 1992-ben a Maastrichti Szerződés vezette be, immár közvetlen közjogi kapcsolatot teremtve az Európai Unió és polgárai között. Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés[1] (EUMSZ) 20. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés[2] (EUSZ) 9. cikke tartalmazza az uniós polgárság fogalmára vonatkozó rendelkezéseket. Előbbi úgy rendelkezik, miszerint „[l]étrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti ->állampolgárságot."[3]

[2] Rendszertani szempontból lényeges, hogy az alapszerződésben az uniós polgárságra vonatkozó szabályozás a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseken belül helyezkedik el (EUSZ II. cím), kihangsúlyozva ezzel az uniós polgárok EU-szintű politikai részvételének fontosságát (Delvigne-ügy).[4] Az EUMSZ-ben az uniós polgárság és a hozzá kapcsolódó jogok a megkülönböztetés tilalmával kerültek egy részbe (EUMSZ Második Rész, 18–25. cikkek), megerősítve ezzel, hogy az uniós polgárok a fogadó állam kvázi egyenértékű tagjaként, a nemzeti jogok tartalma szerint biztosított egyenlő bánásmód (->az egyenlő bánásmód elve) alapján élvezzék a szabad mozgás (->mozgásszabadság) előnyeit.

[3] A fenti, látszólag egyszerűnek tűnő szerződéses szabályozás ellenére az uniós polgárság az Európai Unió sajátos jogrendjének egyik legkomplexebb intézménye. Hogy megértsük ezen intézmény összetett jellegét, érdemes visszanyúlni az uniós polgárság koncepciójának történeti gyökereihez.

[4] A gazdasági integrációt egészen a kezdetektől széleskörű politikai célok kísérték. A második világháborút követően az európai integrációnak meg kellett teremtenie az európai azonosságtudat alapjait, továbbá politikai legitimációt kellett nyernie a polgárok szintjén is. Ahogy azt már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés is hangsúlyozza, az integrációt azzal az eltökélt szándékkal hozták létre, hogy megteremtsék az Európa népei közötti mind szorosabb egység alapjait.

[5] A gazdasági integrációs célokat zászlajukra tűző Európai Közösségek értelemszerűen nem tudtak ilyen hatást elérni az egyes tagállamok társadalmában. Ez azonban nem jelenti azt, hogy csírájában ne lettek volna jelen ilyen irányú törekvések már egészen az integráció kezdetén.[5] A Közösségek alapítói már az integráció hajnalán dédelgettek egy távoli álmot a föderális Európáról, amelynek fókuszában a „polgárok Európája" és a különleges státusszal bíró uniós polgár állt.

[6] A fenti törekvés már az 1970-es években lendületet nyert, amikor is az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács kifejezetten a polgári jogosítványok előmozdításán, így a szabad mozgás jogának munkavállalói körön túli kiterjesztésén és a közvetlen európai parlamenti választáson keresztül igyekezett elősegíteni a mind szorosabb integrációt, megalapozva ezzel az uniós polgárság Maastrichti Szerződéssel való bevezetését. Az uniós polgárság 1992-es bevezetése tekinthető tehát az első lényeges állomásnak az európai összetartozás-érzés kialakítása felé vezető hosszú és rögös úton. Sokan az uniós polgárság intézményének megszületésétől várták az elszakadást a piaci polgár fogalmától és a határon átnyúló elem szükségességét hangsúlyozó belső piaci szemlélettől[6] egy olyan alapvető jogállás formájában,[7] amely immár az integráció demokratikus és szociális arculatát volt hivatott erősíteni. Az intézmény Maastrichti Szerződéssel történő bevezetését ugyanakkor nem fogadta egyöntetű lelkesedés. A kritikák szerint közel sem kerültek kiaknázásra az intézményben rejlő

lehetőségek, számos jogtudós adott hangot azon nézetének, amely szerint az uniós polgárság bevezetése csupán egy jelképes lépés az integráció történetében.[8]

[7] A szerződésben lefektetett, az uniós polgárság intézményéhez kapcsolt jogok valóban nem voltak átütő újítások. A szerződésben ugyanis mindenekelőtt a már jól ismert szabad mozgás és tartózkodás jogosítványát rögzítették, kiegészítve azt az európai parlamenti és a helyhatósági választások tekintetében biztosított aktív és passzív választójoggal, valamint néhány további, látszólag kisebb jelentőséggel bíró jogosítvánnyal, mint a harmadik állam területén biztosított diplomáciai és konzuli védelem joga, petíció benyújtásának joga az Európai Parlamenthez, illetve az európai ->ombudsmanhoz való panaszbenyújtás joga.

[8] Azoknak tehát, akik a szerződésbe iktatott új, uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezésektől várták az integrációs paradigmaváltást, csalódniuk kellett.[9] Az 1990-es évektől kezdődően azonban a kezdeti kritikákat egyre több pozitív hangvételű nyilatkozat váltotta fel, mondhatni egyfajta tónusváltásra került sor az intézmény jogi megítélését illetően.[10]

[9] Jelentős segítségül szolgált mindehhez az Európai Unió Bíróságának (EUB) az uniós polgárság területén megmutatkozó jogi aktivizmusa. A Bíróság ugyanis már egészen korán megfelelő érzékenységgel reagált az európai polgárok gazdasági megfontolásokon túlmutató közös identitás iránti igényére. E jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően idővel egyre több réteg rakódott a Maastrichtban még csak igen szikáran megfogalmazott eredeti elgondolásra. Olyannyira, hogy napjainkban a Bíróság nem győzi eleget hangsúlyozni az uniós polgárság státuszának alapvető jellegét,[11] elszakítva a puszta „piaci polgár" fogalmától, egyben egy felsőbb, a föderalizmus irányába mutató dimenzióba emelve azt.[12] A tagállamok állampolgárainak ezen új státusza valóban rendkívüli jelentőséggel bír a korábban kizárólag gazdasági többletjogosítványokkal felruházott „piaci polgárok" helyzetét érintően, hiszen immár politikai jogosítványokat is biztosít számukra, sőt lényegében garantálja, hogy az azonos helyzetben lévők állampolgárságuktól függetlenül azonos bánásmódban részesüljenek az alapszerződés hatálya alá tartozó helyzetekben.[13]

[10] Mi több, a Bíróság az uniós polgárság fogalmával összefüggésben, az egyenlő bánásmód elvét felhasználva rendkívül dinamikus jelleget adott a személyek szabad mozgáshoz való jogának, amely az uniós polgárok jogainak igen kiterjesztő értelmezéséhez vezetett.[14] Röviden, a „polgár" mint olyan elkezdte formálni az európai teret.[15]

[11] Mindemellett látnunk kell, hogy az uniós polgárság az uniós jog jelen állása szerint még nem ad európai identitást, tekintve, hogy „a hozzá kapcsolódó jogok tartalmilag nem alkalmasak arra, hogy ilyen identitásnak alapvető meghatározó alkotórészeivé váljanak".[16] Jelenleg csak néhány olyan, embrionális állapotban lévő jog létezik, amelyet az uniós polgárok közvetlenül az Unió szintjén gyakorolhatnak, függetlenül attól, hogy átlépik-e a tagállami határokat. Így például a Bíróság 2015-ös Delvigne-ügyben hozott ítéletében[17] megerősítést nyert, hogy az uniós polgárokat megillető európai parlamenti ->választójog egy szupranacionális politikai jogosítvány, amely közvetlenül az Unió szintjén gyakorolható, és amelyet a tagállamoknak – beleértve a saját állampolgárság szerinti tagállamot is – tiszteletben kell tartaniuk. Az Európai Parlamenthez benyújtható petíció joga és az európai ombudsmanhoz fordulás joga ugyan közvetlenül az uniós intézmények szintjén gyakorolható, azonban az uniós polgári intézmény vonatkozásában csak csekélyebb jelentőséggel bírnak, tekintve, hogy e jogosítványokkal harmadik országbeli polgárok is élhetnek.

[12] Az uniós polgárság határon átnyúló (transznacionális) jellege tehát – szemben annak szupranacionális jellegével – fokozott védelmet élvez az Unió jogában. Néhány kivételtől eltekintve az uniós polgárok jogaik meghatározó részét a szabad mozgásból fakadó járulékos jogokon (tartózkodás, munkavégzés, családegyesítés, szociális jogok)[18] keresztül gyakorolják,[19] amelyek az elmúlt fél évszázadban számos másodlagos uniós forrásban, valamint az Európai Bíróság gyakorlatában is megerősítést nyertek.

[13] Az elmúlt évek európai bírósági gyakorlata (Rottman- és Zambrano-ügyek)[20] életre hív egy

immár szabad mozgástól független uniós polgár-koncepciót,[21] amely értelmében az uniós polgár egy lényegében tisztán tagállami tényállás alapján is vindikálhat magának bizonyos, az uniós polgári státuszhoz kapcsolódó jogokat.[22] E koncepció pontos tartalmát azonban még homály fedi.[23]

[14] Épp az uniós polgárság intézményének formálódó jellege miatt mind a mai napig vitatott, vajon az uniós polgárság immár olyan elsődleges státusszá érett-e az uniós jogrendben, amely elnyeli, mintegy magába olvasztja a korábbi, elsősorban gazdasági aktivitásuk/inaktivitásuk alapján megkülönböztetett jogi kategóriákat (munkavállalók és egyéni vállalkozók, diákok, családtagok, valamint mindazok, akik nem sorolhatók az előző kategóriák egyikébe sem). Avagy épp ellenkezőleg, a Maastrichti Szerződéssel bevezetett jogintézmény továbbra is csupán kiegészíti, megerősíti azokat. A Bíróság ráadásul egyre gyakrabban értelmezi a gazdasági szabadságokat az uniós polgárság intézménye fényében. Ezek a jogok tehát már nemcsak a belső piac kiépítését szolgálják, hanem egyenesen a gazdaságilag aktív uniós polgárok alapvető gazdasági jogosítványaiként jelennek meg. (Ritter Coulais ügy).[24]

[15] Végül megemlítendő, hogy az uniós polgárság intézményét mind a mai napig számos kritika illeti. Így vannak, akik az uniós polgári jogok ellenpontjaként szolgáló kötelezettségek hiányát róják fel a jogalkotónak, míg mások szerint e jogintézmény az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli polgárokkal szembeni megkülönböztetés alapjául szolgál. Látnunk kell ugyanakkor, hogy a jogalkotó szándéka és az azt tükröző szerződéses rezsim mindig is eltért az uniós polgárok és a harmadik országbeli polgárok tekintetében.[25] A tagállami polgárokat megillető legfőbb jogosítvány, a szabad mozgás joga – még ha kezdetben gazdasági köntösbe bújtatva is – végső soron mindig is Európa népeinek közeledését, egyre szorosabb egységét célozta.[26]

[16] Sokan ugyanakkor – épp a fentiek okán – azt kérik számon a jogintézmény vonatkozásában, hogy az miért is enged kivételeket a tagállami polgárokat megillető egyenlő bánásmód követelménye alól. Az uniós jog értelmében ugyanis bizonyos területeken továbbra is megengedett az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés. Így megtagadhatók a gazdaságilag inaktív személyektől bizonyos szociális ellátások, nem biztosított továbbá más tagállami polgár számára a nemzeti parlamenti választásokon való részvétel joga és bizonyos közszolgálati pozíciók betöltése, végül pedig, a nem saját polgárok nem élveznek teljes körű védelmet a tagállam területéről való kiutasítással szemben.

[17] E kritikák között is a leggyakrabban hangoztatott talán az uniós polgári státuszhoz köthető egységes alapjogi védelem hiánya, holott ez a védelem – legalábbis a jogirodalom egyes képviselői szerint – az uniós polgári státusz megerősítésének zálogaként szolgálhatna.[27] Az uniós polgári státusz és az alapvető jogok összekapcsolása egy, az uniós polgárok számára biztosítandó egységes uniós alapjogi minimális védelmi szint biztosításával azonban nem egyeztethető össze az integráció jelenlegi szintjével, illetve a hatáskör-átruházás elvével.

[18] E fenti koncepció jól tükrözi azon föderalista törekvéseket, amelyek az uniós polgárságot egyfajta „társadalmi mérnökösködés” eszközeként fogják fel, és igyekeznek a társadalmi valóságot a jogintézmény innovatív bírósági ítéletek által sugallt ideálképéhez igazítani.

[19] Az alapvető státuszként meghatározott uniós polgárság intézménye ugyanakkor nem egy önbeteljesítő jóslat.[28] Az Európai Unióba a közelmúltban begyűrűző válságfolyamatok egyértelművé tették, hogy az európai összetartozás-érzés és a közös szolidaritás nem nyugodhat pusztán jogi alapokon, így szerződésmódosításokon és újító szellemű bírósági ítéleteken. Azok társadalmi és politikai beágyazottsága ugyanis elengedhetetlen az optimális működéshez, ezért is fontos, hogy az uniós polgárok tisztában legyenek az uniós polgári státuszukból fakadó jogaikkal, és éljenek is azokkal.

2. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolata

[20] Az Unió nem állam, így esetében nem beszélhetünk uniós polgárságról. „Maga az EUMSZ – mint a tagállamok összességének írott akarata – sem közvetít olyan szándékot, amely az uniós polgárságot

kizárólagos kapcsolatrendszerré kívánná alakítani."[29] Az uniós polgárság járulékos jellegű, azaz a tagállamok állampolgársága közvetítésével létezik. Az pedig, hogy a tagállamok kit tekintenek állampolgáruknak, továbbra is alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó kérdés, a tagállamok szinte teljes szuverenitást élveznek e tekintetben. Így a kérdést, hogy valaki milyen feltételekkel nyerhet állampolgárságot, illetve veszítheti el azt, az adott tagállam nemzeti állampolgársági szabályozása alapján kell eldönteni. Ugyanakkor a tagállamoknak az állampolgárság meghatározására vonatkozó szabadsága nem korlátlan, hiszen az járulékosan érintheti az uniós polgári jogállást és az abból fakadó jogok gyakorlását. Az Európai Unió Bírósága is elismeri ezt a kizárólagos hatáskört, azonban hangsúlyozza, hogy a tagállam az állampolgársági szabályok tartalmát az uniós joggal összhangban köteles kialakítani (Rottman-ügy).[30] A kizárólagos hatáskörgyakorlás akkor jelenthet problémát, ha egy tagállam korlátozni kívánja egy másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat. A más tagállami polgárságából fakadó joghatások el nem ismerése elsősorban akkor merülhet fel, ha a kérdéses személy több állampolgársággal rendelkezik, és – a nemzetközi jogban kimondottakkal összhangban[31] – tényleges állampolgárságként csak az egyik állampolgárságát veszik figyelembe.

[21] Az EUB a letelepedés szabadsága kapcsán felmerülő Micheletti-ügyben[32] deklarálta elsőként, hogy egy tagállam nem korlátozhatja egy másik tagállam állampolgársága megadásának hatásait úgy, hogy az effektivitás (ténylegesség) elve alapján valamely alapvető szabadság gyakorlásához többletfeltételt, például a szokásos tartózkodási hely követelményét írja elő ezen állampolgárság elismerésére vonatkozóan. A Micheletti-doktrína irányadó tehát minden olyan helyzetben, amikor egy tagállami, valamint egy nem tagállami állampolgársággal rendelkező személy uniós jogokat kíván gyakorolni. Az a tény, hogy egy uniós polgár egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkezik, nem érintheti az uniós polgárságából fakadó jogait. Persze könnyen feszültséget generálhat, ha az eredetileg harmadik ország állampolgárságával rendelkező és a nagyvonalú nemzeti honosítási szabályoknak köszönhetően tagállami polgárságot is nyert személyek az Európai Unióban való letelepedésükkor nem az állampolgárságuk szerinti tagállamba költöznek. Példaként szolgálhat azon moldovai–román kettős állampolgárok esete, akik román állampolgárságuk elnyerésével, immár uniós polgárként Olaszországot választották lakóhelyül.

[22] Amennyiben a többes állampolgárság Unión belüli kontextusban merül fel, elviekben az uniós polgárság nemzetek feletti jellege vitán kívülivé teheti e kérdést. A hangsúlyos faktor ez esetben ugyanis maga a tagállami állampolgárság, s az csupán már csak másodlagos kérdésként vetődik fel, mely tagállamok polgárságával is bír az adott személy. Elméleti oldalról szemlélve e megközelítés valóban vonzó, azonban a tagállami gyakorlat ettől igencsak eltér. Bizonyos tagállamok ugyanis továbbra is megkívánják a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítási eljárás során,[33] míg más tagállamok esetében akár az eredeti állampolgárságtól való megfosztást is maga után vonhatja egy másik tagállami állampolgárság megszerzése. Utóbbira példa a szlovák állampolgársági törvénynek a felvidéki magyarságra nézve igen súlyos következményekkel járó 2010-es módosítása is, amelynek értelmében, ha valaki önkéntesen, kifejezett akaratnyilvánítás alapján egy másik állampolgárságért folyamodik és elnyeri azt, ezzel egyidejűleg elveszti a szlovák állampolgárságát. Egy ilyen tagállami szabályozás vonatkozásában ugyanakkor nem érvényesülhetnek a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját korlátok közé szorító uniós jogelvek, mindenekelőtt a hatékony felülvizsgálat elve.[34]

[23] Mi több, a fenti követelmények és jogkövetkezmények integrációs jogi szempontból – különös tekintettel az uniós polgárság alapvető jellegére és az egyenlő bánásmód elvére – nehezen értelmezhetők, és azok semmiképpen sem egyeztethetők össze az Európa népei közötti szorosabb egység szerződéses célkitűzésével. E nézetet erősíti az Európai Unió Bíróságának a fent említett, 2010-es Rottman-ügyben[35] hozott döntése, amelyben a taláros testület első ízben vizsgálta az állampolgárság visszavonása uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését. Az ügy fókuszában egy honosítási eljárás során, csalárd úton szerzett tagállami állampolgárság egyedi hatósági határozat útján való visszavonása állt. Ítéletében az EUB egyértelműen deklarálta, hogy az állampolgárság feltételeit rögzítő tagállami hatáskörgyakorlás, így a nemzeti hatóság

állampolgárságot visszavonó határozata is, kihathat az uniós polgári státuszra és az abból fakadó jogok gyakorlására, ezért ezt figyelembe kell venni a nemzeti szabályok alkalmazása és bírói felülvizsgálata során. E vonatkozásban hivatkozható ugyan azon közérdekű indok, amely szerint az állampolgárságot csalárd úton szerezték, azonban a visszavonó határozat kapcsán mindig vizsgálni kell az arányosság elvének tiszteletben tartását.

[24] A Rottman-döntésben foglaltak megerősítést nyertek a Bíróság legfrissebb, Tjebbes-döntésében.[36] Ezen ügy tárgyát már kifejezetten az állampolgárság törvény erejénél fogva történő elvesztése képezte. Ítéletében a Bíróság a Rottman-döntésben foglaltakhoz hasonlóan úgy találta, hogy a tagállami állampolgárság elvesztése csak akkor egyeztethető össze az uniós joggal, ha a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak módjában áll az állampolgárság elvesztése következményeinek vizsgálata, és adott esetben az állampolgárság visszamenő hatállyal való visszaállítása, példaképp az úti okmány iránt benyújtott kérelem alkalmával.

[25] A többes tagállami állampolgárság kapcsán végül fontos hangsúlyozni, hogy az uniós polgárság intézményének a tagállami állampolgársággal való összekapcsolása nem eredményezi a Szerződés alkalmazási körének kiterjesztését a tisztán tagállami jogviszonyokra. Így példaképp egy kettős (brit és egyben ír állampolgár), aki egész életében az Egyesült Királyság területén élt, nem állt munkaviszonyban, illetve nem minősült önfenntartónak sem, nem hivatkozhat az uniós jogra abból a célból, hogy harmadik országbeli házastársa ott tartózkodást nyerjen (McCarthy-ügy).[37]

[26] Az uniós polgárságnak ugyanis nem célja, hogy a Szerződés tárgyi hatályát kiterjessze olyan belső helyzetekre, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak a közösségi joghoz (Uecker és Jacquet ügy).[38] Így főszabályként[39] egy határon átnyúló tényállási elem – mindenekelőtt mozgási elem formájában – mindig szükséges a szerződés uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseinek felhívásához,[40] függetlenül attól, hogy ez korábbi, avagy potenciális, jövőbeli mozgást foglal-e magában. Épp a múltbeli mozgási elem okán határozott úgy a Bíróság, hogy – a McCarthy-üggyel ellentétben – nem beszélhetünk tisztán tagállami tényállásról azon brit–spanyol kettős állampolgár esetében, aki Spanyolországból az Egyesült Királyságba költözve és ott honosítás útján brit állampolgárságot nyerve kívánta felhívni az uniós jogot (Lounes-ügy).[41]

[27] Hasonlóképpen elhatárolhatjuk a McCarthy-ügytől az EUB Garcia Avello-ítéletét,[42] amely kettős, spanyol–belga állampolgársággal bíró gyermekek anyakönyvezése kapcsán felmerülő ügyben született, és amelyben a nemzetközi elemet a gyermekek jövőbeli mozgása képviselte. A Bíróság szerint ők igenis hivatkozhatnak az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, hogy ne szenvedjenek el hátrányos megkülönböztetést a családi nevükre vonatkozó szabályok tekintetében, ami a szabad mozgás jövőbeni akadályát képezné. A családnevek eltérése ugyanis komoly szakmai és magánéleti hátrányokat okozhat az érintetteknek (Grunkin és Paul-ügy),[43] amely hátrányok megállapítása egyes esetekben a tagállami bíróságok feladata (Runevyc-Vardyn-ügy).[44] A fenti ítéletek jól tükrözik azt az interkulturális feszültséget, amely a különböző jogrendszerek eltérő vezetéknév-adási szokásaiból fakad.[45]

3. Az uniós polgárokat megillető jogok

[28] Az uniós polgárok jogait az EUMSZ 20. cikke nevesíti, majd a 21–24. cikk részletezi.[46] Ezek alapján az uniós polgárokat megillető jogok a következők:

- szabad mozgás és tartózkodás joga (EUMSZ 21. cikk);
- választójog a helyhatósági választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai [EUMSZ 22. cikk (1) bekezdés];
- választójog az európai parlamenti választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai [EUMSZ 22. cikk (2) bekezdés];
- diplomáciai és konzuli védelemhez való jog harmadik ország területén tagállami képviselet hiányában (EUMSZ 23. cikk);

- polgári kezdeményezéshez való jog [EUMSZ 24. cikk (1) bekezdés];
- petíció benyújtása az Európai Parlamenthez [EUMSZ 24. cikk (2) bekezdés];
- az európai ombudsmanhoz fordulás joga [EUMSZ 24. cikk (3) bekezdés];
- az uniós intézményekhez fordulás joga a Szerződések nyelveinek valamelyikén [EUMSZ 24. cikk (4) bekezdés].

[29] Ezek a jogok az alapszerződésekben és a másodlagos jogban megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók, azaz érvényesülésük további feltételekhez kötött. A fenti felsorolás azonban messze nem kimerítő jellegű. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[a]z uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek […]", így mindenekelőtt az egyenlő bánásmódhoz való jog (EUSZ 9. cikk); a hátrányos megkülönböztetés tilalma (EUMSZ 18–19. cikkek); az uniós intézmények, szervek dokumentumaihoz való hozzáférés joga [EUMSZ 15. cikk (3) bekezdés]; a személyes adatok védelméhez való jog (EUMSZ 16. cikk); a megfelelő uniós ügyintézéshez való jog (Alapjogi Charta 41. cikk); jog ahhoz, hogy az Unió tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak és azt nyilvánosan megvitathassák [EUSZ 11. cikk (1). bekezdés]. Az EUB továbbá a szabad mozgáshoz való jog és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma együttes alkalmazásával több más, az uniós polgárokat megillető járulékos jogot vezetett le.

3.1. A szabad mozgás és tartózkodás joga

[30] Az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás joga az integráció egyik legjelentősebb, legkézzelfoghatóbb és épp ezért egyben a legsikeresebb vívmánya is. A szabad mozgás és tartózkodás joga az uniós polgárok azon jogát jelenti, hogy családtagjaikkal együtt más uniós tagállamba belépjenek, ott szabadon tartózkodjanak és gazdasági vagy egyéb tevékenységet folytassanak.

[31] A személyek szabad mozgását biztosító jog az integráció kezdetétől létezett, azonban ezek a kezdeti rendelkezések csak a személyek gazdasági célú mozgását biztosították. Így a tagállamok területén való szabad mozgás elsőként a munkavállalás és a vállalkozás szabadságához tartozó jogként jelent meg. A tisztán gazdasági céloktól való elszakadást jelezték ugyanakkor azok a kilencvenes években elfogadott uniós irányelvek, amelyek – még ha szigorú feltételekkel is – már a személyek bizonyos gazdaságilag inaktív csoportjai, így a diákok, nyugdíjasok vagy önfenntartó személyek számára is biztosították a szabad mozgás jogát. Ez egyfajta előzményeként szolgált a Maastrichti Szerződéssel bevezetett, az uniós polgárokat általánosan megillető mozgási és tartózkodási jognak.

[32] Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése teremti meg tehát a gazdasági tevékenységtől független szabad mozgás és tartózkodás elsődleges jogi alapjait, amikor is úgy rendelkezik: „[a] Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz."[47] Ez a rendelkezés – az uniós jogból fakadó korlátozásokra és feltételekre való utalás ellenére – közvetlenül hatályos, azaz az uniós polgárok hivatkozhatnak rá a tagállamok bíróságai előtt is, alkalmazhatósága nem igényel további másodlagos uniós ->jogalkotást (Baumbast-ügy).[48] A szabad mozgás joga ezzel a rendelkezéssel alkotmányos jelentőséget nyert,[49] aminek két fontos hozadéka van. Egyrészt a szabad mozgás általános jogként, gazdasági tevékenység végzésétől függetlenül olyan esetekben is biztosított, amikor más jogalapra nem hivatkozhatna az érintett személy. E jogok gyakorlását még minimális életkori feltételhez sem lehet kötni (Chen-ügy).[50]

[33] Másrészt az EUB – a szabad mozgás alapvető jellegét hangsúlyozva – joggyakorlatában igyekezett és mind a mai napig igyekszik minél kiterjesztőbb értelmezését adni e jogosítványnak. Így mindenekelőtt nemcsak a fizikai értelemben vett szabad mozgást védi, hanem járulékos jogokkal (családegyesítés, szociális juttatások) biztosítja, hogy a tagállamok közvetve se hiúsíthassák vagy

nehezíthessék meg a mozgást. E jogok érvényesülése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az uniós jog általános jogelvének, az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának. A Bíróság már a korai időszakban deklarálta azt a mai napig meghatározó tételt, miszerint az uniós polgár, aki állandó jelleggel jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén, minden, a közösségi jog alkalmazási körébe eső helyzetben hivatkozhat az alapszerződés állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát kimondó cikkére (Martinez Sala-ügy).[51]

[34] A szabad mozgás és tartózkodás joga ugyanakkor továbbra is alá van vetve az alapszerződésekben és a másodlagos jogban foglalt korlátozásoknak. A másodlagos jogban foglalt feltételeket és korlátokat jelenleg az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgását és tartózkodását szabályozó 2004/38/EK irányelv (szabad mozgás irányelv) rögzíti.[52] Ezen korlátokat azonban a Bíróság némely esetben az uniós polgárságra, mint alapvető jogállásra hivatkozással – az alapszerződési rendelkezések értelmezése jogán – felülírta (Grzelczyk-ügy).[53]

3.1.1. A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog jogosultjai

[35] A szabad mozgás irányelv már elsősorban nem tagállami állampolgároknak, hanem uniós polgároknak tekinti a személyeket, közvetlenül biztosítva a szabad mozgás és tartózkodás elsődleges és egyéni jogát, figyelembe véve a szerződésben előírt korlátozásokat is. Az irányelv kedvezményezettjei mindazok az uniós polgárok, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak,[54] amelynek nem állampolgárai, valamint szintén kedvezményezettek az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagok. Fontos hangsúlyozni tehát, hogy az irányelv csakis határon átnyúló tényállások esetében nyerhet alkalmazást. A Bíróság az irányelv szabályainak alkalmazását analógia útján kiterjesztette a szabad mozgás jogával élő, majd hazájukba visszatérő személyekre is (O & B-ügy).[55]

[36] Az irányelv ugyanakkor továbbra is fenntartja a megkülönböztetést az uniós polgárok között gazdasági aktivitásuk és tartózkodási céljuk alapján. Így a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat eltérő feltételekkel gyakorolhatják a gazdaságilag aktív és a gazdaságilag inaktív személyek. Előbbiek esetében vélelmezett ugyanis, hogy keresetükből el tudják tartani magukat.[56] Utóbbiak esetében ugyanakkor az irányelv a három hónapot meghaladó tartózkodás feltételéül a megfelelő anyagi fedezet meglétét és a teljes körű egészségbiztosítást szabja, hogy tartózkodási idejük alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére.

[37] A szabad mozgáshoz való jog megillethet valakit továbbá származékos jogon is – például az uniós polgár bizonyos családtagjait –, méghozzá állampolgárságtól függetlenül. A korábbi szabályozással ellentétben a tartózkodás joga már nemcsak az uniós polgárokkal együtt költöző és letelepedő családtagokat illeti meg, hanem a hozzájuk később csatlakozó családtagokat is. A Bíróság a fenti rendelkezésre hivatkozással, elsőként a Metock-ügy[57] kapcsán deklarálta, hogy a kérdéses családtagok szabadon hivatkozhatnak az irányelv kedvezményes rendelkezéseire a házasságkötés helyétől és idejétől, illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől függetlenül. A családegyesítés joga így példaképp abban az esetben is él, ha a pár a fogadó országban ismerkedett meg, nem szükséges ahhoz előzetes jogszerű tartózkodás egy másik tagállamban.

[38] A jogosult családtagok körét az irányelv tételesen rögzíti. Így az uniós polgárt megillető szabad mozgás joga származékosan kiterjed annak házastársára,[58] regisztrált partnerére, egyenes ági közvetlen leszármazóira – ha 21 év alattiak, vagy ha eltartottak –, valamint eltartott egyenes ági felmenő rokonaira. A regisztrált partnerre azonban csak abban az esetben terjed ki ez a jogosultság, ha a fogadó tagállam joga a házassággal egyenértékű jogviszonyként ismeri el a bejegyzett partnerkapcsolatot. Az EUB gyakorlata szerint a felmenő-utód kapcsolat fogalmát tágan kell értelmezni, így az magában foglalja mind a vérségi, mind a jogi úton (adoptálással)

létrejött kapcsolatokat (SM-ügy).[59] A többi családtag szabad mozgását illetően az irányelv csupán könnyítési kötelezettséget ír elő a tagállamok számára.

[39] Az, hogy irányelv alkalmazásában kit tekintünk házastársnak, egészen a közelmúltig, erősen vitatott kérdés volt. Az irányelv tagállamok általi végrehajtását elősegítő bizottsági közlemény[60] szerint „[…] elvben el kell ismerni minden házasságot, amelyet a világon bárhol érvényesen kötöttek". Mi több, a közlemény deklarálja, hogy az irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összhangban kell alkalmazni. Ugyanakkor a tagállamok egy része, amelyek alkotmánya kifejezetten csak a férfiak és a nők között kötött házasságot ismeri el érvényes házasságként, a házasság fenti fogalmára és a közrendi kivételekre hivatkozva visszautasítja, hogy az azonos nemű párok családegyesítés jogcímén tartózkodjanak a területükön. A Bíróság legfrissebb, Coman-ügyben hozott ítélete[61] azonban megerősíteni látszik a közleményben foglaltakat: a döntés értelmében az irányelv szerinti házastárs-fogalom magában foglalja az azonos nemű házastársakat is.[62] Ugyanakkor az ítélet kizárólag olyan azonos neműek közti házasságok tekintetében teszi kötelezővé a más tagállamok általi elismerést, amelyeket a tagállamok valamelyikében kötöttek.

[40] Ami az eltartotti minőséget illeti, az eltartás szükségességének abban az országban kell fennállnia, ahol a harmadik országbeli rokonok előzőleg tartózkodtak abban az időpontban, amikor az uniós polgárhoz való költözést kérelmezték (Jia-ügy).[63]

[41] Az eltartotti minőséghez az érintettnek nem kell bizonyítania, hogy a munkakeresésre, illetve arra irányuló próbálkozása, hogy a megélhetéséhez a származási országa szerinti hatóságoktól segítséget kérjen, illetve magát más módon eltartsa, sikertelen maradt (Reyes-ügy).[64]

[42] Összességében megállapítható, hogy az uniós polgárok – a Bíróság kiterjesztő joggyakorlatának köszönhetően – igen széles körű családegyesítési jogosítványokat élveznek mind a másodlagos jog (így az irányelvi rendelkezések) alapján, mind pedig az elsődleges jogból (a szerződéses rendelkezésekből) levezetve, elősegítendő az uniós polgárságból fakadó jogok minél hatékonyabb gyakorlását. Ennek kapcsán az EUB kimondta, hogy az uniós polgárságú gyermeket ténylegesen nevelő harmadik országbeli személy is jogosultságot élvez a fogadó ország területén tartózkodásra (Chen-ügy),[65] egészen a gyermek iskolai tanulmányának befejezéséig. Sőt a Bíróság legújabb gyakorlata értelmében a tartózkodási jogon túl munkavállalási jogot is vindikálhatnak maguknak azok a harmadik országbeli szülők, akiknek uniós polgárságú gyermekét máskülönben az a veszély fenyegetné, hogy el kell hagynia az Unió területét (Zambrano-ügy).[66]

[43] Ez még abban az esetben is így van, ha a kérdéses gyermek korábban soha nem élt a szabad mozgás jogával. Ezzel a Bíróság lényegében eljutott az EUMSZ 20. cikkéből[67] levezetett uniós polgári jogok olyan magas szintű védelméhez, amelyben már egy tisztán tagállami szituációban biztosít családegyesítési jogokat az uniós polgár harmadik országbeli szülei számára, máskülönben a kiskorú uniós polgár ténylegesen nem élhetne a jogállásának lényegét jelentő, abból fakadó jogosultságaival (Zambrano-doktrína). Mára azonban az is egyértelművé vált, hogy az EUMSZ 20. cikke alapján nyújtott védelem csak kivételes helyzetekben nyerhet alkalmazást.[68] Így ahhoz, hogy a teszt alkalmazást nyerhessen, olyan helyzetnek szükséges fennállnia, amelynek eredményeként az „uniós polgár valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is" (Dereci-ügy).[69]

[44] Ugyanakkor az, hogy a harmadik országbeli szülő tartózkodási jogának elutasítása megfosztja-e az uniós polgárt az e jogállásból fakadó jogok lényegének gyakorlásától, rendkívül nehéz kérdés,[70] amelynek megválaszolása – legalábbis a Bíróság O&S-ítélete[71] szerint – végső soron a tagállami bíróság feladata. Az EUB ennek kapcsán azt a kérdést is vizsgálta, hogy mi a helyzet akkor, ha az uniós polgárságú gyermeknek az egyik szülője maga is uniós polgár, aki napi szinten képes a gyermek tényleges gondját viselni. Az EUB a Chavez-Vilchez döntésében[72] úgy találta, hogy ez utóbbi körülmény ugyan releváns, ám önmagában nem elegendő tényező a

harmadik országbeli szülő tartózkodási engedélyének megtagadásához. Ehhez ugyanis meg kell állapítani, hogy a gyermek és a nem uniós országbeli állampolgár szülő között nem áll fenn olyan függőségi viszony, amely alapján a tartózkodási jog ez utóbbitól való megtagadása a gyermeket az Unió területének elhagyására kötelezné.

[45] Másfelől a Bíróság a Rendon Marin és CS döntéseiben[73] immár félreérthetetlenül megerősítette, hogy a fogadó tagállamban tartózkodó uniós polgár esetében elsőként mindig a szabad mozgás jogát biztosító EUMSZ 21. cikke hivatkozható, s csak ezt követően nyerhet alkalmazást a Zambrano-teszt alapjául szolgáló 20. cikk.

[46] Végül fontos megemlíteni, hogy a családtagok jogainak származékos jellege megszűnhet, amennyiben saját jogon válnak jogosulttá, például uniós polgárként gazdasági célú tevékenységet kezdenek el végezni, vagy munkát vállalnak.

3.1.2. A szabad mozgás formai és tartalmi feltételei

3.1.2.1. A kiutazás és a beutazás joga

[47] A szabad mozgás irányelv értelmében az uniós polgárokat érvényes személyi igazolvány vagy útlevél birtokában három hónapig külön feltételek vagy formai követelmények teljesítése nélkül is megilleti a fogadó országba való belépés és az ott tartózkodás joga. A „belső határok nélküli Európa” koncepciója értelmében a tagállami ellenőrzési jogosítványok e tekintetben erősen korlátozottak, így csupán a beutazó személy tagállami állampolgárságának igazolása követelhető meg bizonyos esetekben.

[48] A beutazás szükséges előfeltételét képezheti ugyanakkor egy másik tagállamból való kiutazás joga (Jipa-ügy).[74] A harmadik országbeli családtagoktól a beutazáshoz vízum is megkövetelhető, a tagállamoknak azonban minden eszközt biztosítaniuk kell annak megszerzéséhez, sőt az ilyen vízumot ingyenesen, gyorsított eljárással kell kiadni. A harmadik országbeli családtagok belépésével kapcsolatos döntéseiben a legkiterjesztőbb értelmezést követve a Bíróság egyenesen azt mondta ki, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg az uniós polgárok harmadik állambeli házastársainak belépését kizárólag azon az alapon, hogy nem rendelkeznek útlevéllel vagy érvényes vízummal, amennyiben a házastársak igazolni tudják az uniós polgárral fennálló családi köteléket és a személyazonosságukat (MRAX-ügy).[75]

[49] Sokáig gondot okozott továbbá a schengeni normák és az uniós polgárok szabad mozgását biztosító rendelkezések összhangjának biztosítása. A Bíróság azonban rögzítette, hogy amennyiben az uniós polgárok nem tagállami polgár családtagjai a schengeni rendszer figyelmeztető jelzésének hatálya alatt állnak, az nem vezethet a beléptetés vagy a vízumkiadás automatikus megtagadásához, hanem egyedileg kell mérlegelni, hogy milyen veszélyt jelent a beutazásuk (Bizottság kontra Spanyolország ügy).[76]

[50] Az állampolgárság szerinti államba való visszatérés jogára vonatkozóan az irányelv ugyan nem tartalmaz semmiféle rendelkezést, de a Bíróság ítélkezési gyakorlatában erre a kérdésre is kitért. Ennélfogva a korábban a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár, aki családi életét állampolgárságától eltérő tagállamban alakította ki vagy szilárdította meg, hazájába való visszatérésekor szabadon folytathatja családi életét (Eind-ügy).[77] Ennek indoka, hogy egy ezzel ellentétes döntés visszatartaná őt származási országának elhagyásától. Ugyanakkor csak egy három hónapot meghaladó tényleges tartózkodás nyithat ilyen tartózkodási jogot a visszatéréskor (O & B ügy).[78]

3.1.2.2. A tartózkodás joga

[51] Az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön

feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén.

[52] A három hónapon túli tartózkodás feltételeit illetően – mint az fent említésre került – már igenis jelentőséggel bír, hogy a kérdéses uniós polgár a gazdaságilag aktív, vagy a gazdaságilag inaktív polgárok csoportjába tartozik. Az irányelv szerint ugyanis minden uniós polgárt megillet a tartózkodás joga egy másik tagállam területén, ha munkavállaló vagy önálló vállalkozó (gazdaságilag aktív), továbbá akkor is, ha gazdaságilag inaktív, de elegendő forrással rendelkezik önmaga és családja számára ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó állam szociális ellátórendszerére (önellátó személy). Diákok esetében ez utóbbi kiegészül azzal a feltétellel, hogy legyen beiratkozva valamely elismert oktatási intézménybe. A három hónapon túli tartózkodás adminisztratív feltételeit illetően az irányelv eltörölte a tartózkodási engedély általános rendszerét. Így a tagállami hatóságok a három hónapot meghaladó tartózkodás esetén csak bejelentési kötelezettséget írhatnak elő az uniós polgároknak, melynek során ellenőrizhetik, hogy eleget tettek-e az uniós jogszabályok által előírtaknak (munkaviszony igazolása, megfelelő forrás igazolása).

[53] A tartózkodási jog fennállása tehát főszabályként az uniós jog által elismert cél teljesítéséhez, így példaképp a munkavégzéshez igazodik. Kivételesen az uniós polgár munkavállaló vagy önálló vállalkozó a jogviszony megszűnését követően, de jogállását megtartva továbbra is a fogadó tagállam területén maradhat. Az irányelv értelmében[79] időbeli korlátozás nélkül jogosult e jogállás megtartására, aki baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált, szakképzésben vesz részt vagy legalább egy évi alkalmazást követően regisztrált kényszerű munkanélkülivé vált. A munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet egy évnél rövidebb ideig végző uniós polgár csupán arra az időtartamra jogosult megtartani munkavállalói jogállását, amelyet az említett tagállam meghatároz, feltéve, hogy az nem rövidebb hat hónapnál. E jogállás elnyerése független a végzett tevékenység természetétől és az általa e célból megkötött munkaszerződés típusától (Tarola-ügy).[80] Ezen időszak lejártát követően az uniós polgárt álláskeresőnek kell tekinteni (Alimanovic-ügy).[81] Az EUB gyakorlata értelmében az álláskeresőt is megillethet a három hónapon túli tartózkodás joga a fogadó államban, ha bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra (Antonissen-ügy).[82] Ebben az esetben azonban a fogadó tagállam megtagadhat tőle minden szociális segítségnyújtási ellátást.

[54] Konkrét célhoz nem kötött tartózkodás esetén az uniós polgár tartózkodási joga addig áll fenn, amíg a teljes körű egészségbiztosítás és a megfelelő források meglétének követelménye teljesül. A tartózkodási jog megtartása, vagyis az uniós tagállamban való maradás joga a származékos jogon tartózkodó családtagoknál is felmerülhet. A tagállami polgársággal rendelkező családtagok tartózkodását nem érinti, ha az uniós polgár meghal, távozik a fogadó államból, elválnak vagy érvénytelenítik a házasságukat. A nem uniós polgár családtagok tartózkodási jogát szintén nem érinti az uniós polgár halála, ha azt megelőzően legalább egy évig családtagként tartózkodtak a fogadó tagállamban. Hasonlóképp megmarad a tartózkodási jog a házasság megszűnése esetén is. Ugyanakkor az érdekházasságok megelőzése céljából az uniós jog itt már szigorú feltételeket támaszt. Így megköveteli legalább három évig fennálló házasság vagy élettársi kapcsolat igazolását, vagy olyan kivételes körülménynek fennállását, mint például a családon belüli erőszak áldozatává válást. Az uniós jog azonban nem nyújt védelmet a harmadik országbeli családtag számára, ha a megromló házastársi kapcsolat eredményeként az uniós polgár a házasság felbontását megelőzően távozik a fogadó államból (Kuldip Singh ügy),[83] még abban az esetben sem, ha a harmadik országbeli családtag korábban családi erőszak áldozatává vált (NA-ügy).[84]

[55] Ezzel szemben a nem uniós polgár családtagot egészen a házasság jogszerű felbontásáig megilleti a tartózkodás joga, ha a házastársak ugyan különköltöznek, de az uniós polgár továbbra is a fogadó országban marad (Diatta-ügy).[85] Ez még abban az esetben is így van, ha a

házastársak úgy gondolják, hogy később el kívánnak majd válni egymástól (Iida-ügy),[86] sőt akkor is, ha már más élettárssal élnek együtt (Ogieriakhi-ügy).[87]

[56] Az irányelv fókuszában az a megfontolás áll, miszerint az uniós polgár és családtagjai által élvezett jogok terjedelme a tartózkodás hosszával arányosan nő. Ennek megfelelően vezeti be az irányelv a huzamos tartózkodás jogát, amely öt év folyamatos és jogszerű tartózkodással nyerhető el.[88] Jogszerű tartózkodás alatt azt az időszakot kell érteni, amelyben az uniós polgár megfelelt az irányelvben foglalt feltételeknek, azaz gazdaságilag aktív polgárként vagy megfelelő anyagi források birtokában tartózkodott a tagállam területén[89] (Dias-ügy).[90] Az ötéves jogszerű tartózkodás időtartamába beszámítható az időszak, amelyet az adott személy nem uniós polgárként töltött az adott tagállamban, ha egyébként megfelel az irányelvben foglalt egyéb feltételeknek (Ziolkowski- és Szeja-ügyek).[91]

[57] A tartózkodás folyamatosságát, azaz az időbeni feltétel teljesítését nem érinti az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét, sem a legfeljebb tizenkét egymást követő hónapig tartó egyszeri távollét terhesség, szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása, szakképzés vagy kiküldetés esetén. Harmadik országbeli családtag jogosult esetén ugyanakkor megszakítja a tartózkodás folyamatosságát a letöltendő szabadságvesztés, mivel a huzamos tartózkodás joga a társadalmi integrációt szolgálja. Márpedig a szabadságvesztés büntetés épp azt támasztja alá, hogy az érintett személy nem tartja tiszteletben a fogadó tagállam társadalmának a büntetőjogban kifejeződő értékeit (Onuekwere-ügy).[92] A huzamos tartózkodási jogállás, ha egyszer megszerezték, csak a fogadó országtól való két egymást követő éven át tartó távolléttel veszíthető el.

[58] A tagállamok a huzamos tartózkodást igazoló dokumentumot kérelemre állítják ki a huzamos tartózkodásra jogosult uniós polgár számára. A harmadik országbeli családtag esetében a tagállamok huzamos tartózkodási kártyát állítanak ki, amely tízévente automatikusan megújítható. A huzamos tartózkodási jogállást szerzett személy tartózkodási joga nem köthető többé (gazdasági) kritériumokhoz, mint például az elegendő anyagi fedezet.

3.1.3. A szabad mozgás korlátozása

[59] A szabad mozgás irányelv értelmében a tagállamok közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból továbbra is korlátozhatják az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. E rendelkezések a korábbi másodlagos jogon, illetve a Bíróság vonatkozó joggyakorlatán alapulnak.

[60] A közegészségügyi korlátozást csak az Egészségügyi Világszervezet (*World Health Organization,* WHO) intézkedései által meghatározott, esetlegesen járványt okozó megbetegedések, valamint olyan más fertőző betegségek indokolják, melyek a fogadó tagállam állampolgáraira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak. Amennyiben a betegség három hónappal a beutazást követően lépett fel, erre való hivatkozással nem utasítható ki az uniós polgár és családtagja.

[61] A közrend fogalma a Bíróság értelmezésében a társadalom egyik alapvető érdekét érintő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély elleni védelmet takarja (Bouchereau-ügy),[93] és magában foglalhat különösen az emberi méltóságra, a kiskorúak védelmére, a kiszolgáltatott felnőttekre és az állatok jólétére vonatkozó kérdéseket. Akár egy társasági adótartozás meg nem fizetése is szolgálhat közrendi hivatkozási alapként, ha az nem kizárólag gazdasági céloknak felel meg (Aladzhov-ügy).[94] A közrendre, közbiztonságra hivatkozás azonban sosem valósíthat meg önkényes megkülönböztetést (Adoui és Cornuaille-ügy),[95] illetve joggal való visszaélést. A fenti közérdekű korlátozásokra az alábbi elvek vonatkoznak:

- a korlátozó kivételeket mindig megszorítóan kell értelmezni;
- gazdasági okokra hivatkozással senkit nem lehet kiutasítani a fogadó országból;

- az egyenlő bánásmód követelményét érvényesíteni kell a korlátozó intézkedéseknél is, azaz csak olyan intézkedést alkalmazhat a tagállam, amelyet saját polgárával szemben is foganatosíthat – így a külföldi polgár tartózkodási helyének tagállamon belüli korlátozása nem alkalmazható (Rutili-ügy);[96]
- korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját;
- a korlátozó intézkedések csak is az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak (Van Duyn-ügy),[97] illetve általános preventív megfontolások nem vezethetnek korlátozáshoz (Bonsignore-ügy);[98]
- a korlátozó intézkedéseknek minden esetben meg kell felelniük az arányosság elvének és alkalmazásuk során tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat;
- végül alkalmasnak kell lenniük arra, hogy hatékony bírói felülvizsgálat tárgyát képezzék.

[62] Arra az esetre, ha közrendi vagy közbiztonsági okból kiutasító határozat születne ellenük, az uniós jog széles körű garanciarendszert biztosít az egyének számára. Ennek értelmében a kiutasító határozat meghozatala során a tagállami hatóságnak tényleges vizsgálatot kell lefolytatnia, és mérlegelnie kell bizonyos körülményeket. Köteles figyelembe venni az érintett személy életkorát, családi, illetve anyagi helyzetét és azt, hogy mióta tartózkodik a fogadó államban, mennyire integrálódott szociálisan és kulturálisan új környezetébe.

[63] A fogadó állam továbbá nem hozhat kiutasítási határozatot huzamos tartózkodási joggal rendelkező uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, kivéve, ha arra súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból kerül sor. Az az uniós polgár, aki több mint tíz éve tartózkodik a fogadó államban vagy kiskorú, csakis imperatív közbiztonsági alapon utasítható ki. A Bíróság gyakorlata szerint a bűnszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelemmel kapcsolatos bűnözés (Tsakouridis-ügy)[99] vagy a gyermekek szexuális kizsákmányolása (P.I.-ügy)[100] elleni fellépés alkalmas arra, hogy a kényszerítő közbiztonsági okok fogalmába tartozzon.

[64] A kiutasító határozatokat a jogbiztonság elvével összhangban írásban, teljes körű indoklással ellátva kell az érintettel közölni. Nemzetbiztonsági okból – így például, ha bizonyítást nyer, hogy a kérdéses személy részt vett a *Groupe islamique armé* hálózatának tevékenységeiben és terrorista cselekményekben – kivételesen el lehet térni a főszabálytól, azonban mindig szem előtt kell tartani a hatékony jogorvoslat követelményét (ZZ-ügy).[101] Az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a korlátozó határozat felülvizsgálata érdekében.

[65] Észszerű időn, de legkésőbb a kiutasító határozat végrehajtásától számított három éven belül a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a visszatérés újbóli kérelmezését. Így például az EUB szerint, kábítószer birtoklása miatt a tagállam területéről való végleges kiutasítás összeegyeztethetetlen az uniós joggal (Calfa-ügy).[102]

3.1.4. A szabad mozgáshoz kapcsolódó járulékos jogok – A szociális ellátásért folyamodás kérdése az egyenlő bánásmód követelménye fényében

[66] A szabad mozgás nem pusztán a fizikai értelemben vett belépés és tartózkodás jogát jelenti. Lényeges, hogy a mozgást ne akadályozza az olyan járulékos jogok megvonása, melyek a fogadó állam polgárait egyébként megilletik. Ennek kiváló példájául szolgálnak a fent már említett családegyesítési jogok, illetve az alább bemutatandó szociális ellátással kapcsolatban biztosított egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

[67] A szabad mozgás irányelv értelmében a kereső tevékenységet végző személyek – a munkavállalók, valamint az egyéni vállalkozók – és családtagjaik már a tevékenység megkezdésének időpontjától kezdve jogosultak az egyenlő bánásmódra a szociális ellátások terén.

[68] A gazdaságilag inaktív személyek ezzel szemben a tartózkodás első három hónapjában nem jogosultak semmilyen szociális ellátásra a fogadó államban, sőt az irányelv 24. cikk (2) bekezdése *expressis verbis* ki is mondja, hogy a fogadó tagállam nem köteles számukra a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően semmilyen, a tanulmányok folytatásához igényelhető szociális segítséget nyújtani. Ez voltaképp érthető, hiszen esetükben a tartózkodás jogszerűségének feltételét képezi az elégséges forrással rendelkezés annak érdekében, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó állam szociális ellátórendszerére.

[69] Végül, az egyenlő bánásmód követelménye a szociális ellátások tekintetében a fent jelzett korlátozás nélkül érvényesül a huzamos tartózkodási joggal rendelkező személyek esetében.

[70] A Bíróság ugyanakkor már nagyon korán, a Martinez Sala ítéletében[103] deklarálta azt a jogalkalmazás szempontjából mindmáig meghatározó tételt, hogy „[…] az az uniós polgár, aki állandó jelleggel jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén, minden, a közösségi jog alkalmazási körébe eső helyzetben hivatkozhat a Szerződés állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát kimondó cikkére.”[104]

[71] Az egyenlő bánásmód feltételéül támasztott jogszerű tartózkodás követelményét, a Bíróság joggyakorlatában egész a közelmúltig igen kiterjesztően értelmezte, így azt nemcsak az uniós jogból lehetett levezetni, hanem a tagállamok belső jogszabályaik alapján is elismerhették azt. Példaképp egy létfenntartási támogatás elnyerésének feltételéül belga állampolgárságot előíró jogszabály az EUB szerint tiltott diszkriminációt valósított meg, amikor nem biztosította az ellátást az érvényes (nemzeti) tartózkodási engedéllyel rendelkező más tagállami polgárok számára (Trojani-ügy).[105]

[72] A szociális turizmus kérdését ölelő viták közelmúltbeli fellángolását követően azonban a Bíróság elfordulni látszik korábbi nagyvonalú gyakorlatától. Így már nem csupán a nemzeti szabályok szerinti jogszerű tartózkodás kívánalmának való megfelelést követeli meg a szociális segélyek tekintetében az egyenlő bánásmód elvének hivatkozhatóságához, hanem magának a szabad mozgás irányelv vonatkozó rendelkezéseinek való megfelelést is (Dano-ügy).[106]

[73] Az irányelv szerinti tartózkodás feltételéül szolgáló anyagi forrás megfelelőségének meghatározásához ugyanakkor a jogszabály csak kapaszkodókat ad. Eszerint a tagállamok nem határozhatnak meg olyan konkrét összeget, amelyet elegendő forrásnak tekintenek, illetve a kérdéses személyek nem jelenthetnek „indokolatlan terhet” a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

[74] A fentieknek látszólag ellentmond az az irányelvi előírás, miszerint a kiutasítás nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagja igénybe veszi a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerét. Amíg tehát az irányelv – a szociális ellátórendszer védelme érdekében – egyfelől a megfelelő anyagi források követelményét támasztja a jogszerű tartózkodás feltételéül, addig azt is kimondja, e források hiánya nem jelenti feltétlenül a tartózkodási jog elvesztését.

[75] Mindebből arra következtethetünk, hogy a tagállamoknak a konkrét helyzet átfogó értékelése nélkül nincs lehetőségük, hogy a kérdéses ellátásokat a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól automatikusan megtagadják, ahogy arra sem, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személyt automatikusan úgy tekintsék, mint aki nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, így ebből adódóan nincs joga az országban tartózkodni (Brey-ügy).[107] Fő szabály szerint tehát, az arányosság elvének, így a személyes körülmények egyedi értékelésének minden esetben alkalmazást kell nyernie, kivéve, ahol az irányelv már maga figyelembe veszi azt.

[76] Az irányelv – mint az fent már említésre került – *expressis verbis* kizárja a szociális segítségnyújtásra való jogból, illetve az e téren élvezendő egyenlő bánásmódból a gazdaságilag inaktív személyeket a következő esetekben: a fogadó országban való tartózkodás első három hónapjában (Garcia Nieto ügy),[108] illetve azt követően is álláskeresés esetén (Alimanovic-

ügy).[109] Végül a fogadó állam nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést is (Förster-ügy).[110]

[77] Ezzel szemben – a fent jelzettek szerint-, a kereső tevékenységet végző személyek és családtagjaik, már a tevékenység megkezdésének időpontjától kezdve jogosultak az egyenlő bánásmódra a szociális ellátások terén.

3.2. Az uniós polgárokat megillető politikai és egyéb jogok

[78] Az EUMSZ 22–25. cikkei további jogokat ruháznak az uniós polgárokra, amelyek fontos gyakorlati vagy épp csak szimbolikus jelentőséggel bírnak a tagállami polgárok számára. A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság intézményéhez kapcsolódó jogok közül a választójog tekinthető a legjelentősebb és leginkább újszerű jogosítványnak.[111] A konzuli védelemhez való jog (->konzuli kapcsolatok) kisebb jelentőséggel bír, a ->petíciós jog és az európai ombudsmanhoz fordulás joga pedig az uniós polgároknál szélesebb személyi kört illet meg, tekintve, hogy az Unióban letelepedett harmadik országbeliekre is kiterjed. Ugyanakkor, mint azt látni fogjuk, az uniós polgárok politikai jogosítványai is csak a 2007-es Lisszaboni Szerződés módosításai nyomán és az Alapjogi Charta kötelező erejűvé válásával teljesedhettek ki. Az EUSZ immár kifejezetten összekapcsolja az uniós polgárság intézményét a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekkel, így például a képviseleti demokrácia intézményével.[112] Továbbá a Lisszaboni Szerződéssel életre kelt az európai polgári kezdeményezés jogintézménye, amelynek köszönhetően 2012-től kezdődően 28 tagállam közel 9 millió polgára élhetett a részvételi demokrácia ezen direkt eszközével.

3.2.1. Választójog

[79] A részvételi demokrácia elveinek minél szélesebb körű érvényesítése céljából az EUMSZ 22. cikke minden uniós polgárnak biztosítja az aktív és passzív választójog gyakorlását a tartózkodása helye szerinti tagállam területén a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon, méghozzá ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam polgárainak. A Maastrichti Szerződéssel bevezetett politikai jog lényegében a szabad mozgás kiteljesedését jelentette. Ezáltal az uniós polgárok már nem pusztán egy közösség gazdasági tevékenységeibe kapcsolódhattak be, hanem a politikai részvételi jogok legtipikusabb formáján, a választójogon keresztül lényegében politikai, társadalmi integrációt is nyertek.[113] A fenti jogokat az uniós jog mindig a nemzeti jogokra visszautalva, így a nemzeti választási eljárások mentén biztosítja, azaz az uniós jog nem követeli meg a tagállami választási rendszerek uniós szintű harmonizációját. A választójog a diszkriminációmentesség elve alapján gyakorlandó, azaz a hazai és a más tagállami polgárokra főszabályként ugyanazok a szabályok vonatkoznak, nem írható elő többletkövetelmény a külföldi polgárok számára a jog gyakorlása céljából. Az EUMSZ 22. cikkében foglalt jogok, mint látjuk, az állampolgárságtól eltérő tagállamban gyakorolható jogokként kerültek megfogalmazásra, amelyek tehát transznacionális, határokon átívelő jelleggel bírtak.

3.2.1.1. Választójog a helyhatósági választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban

[80] Az EUMSZ 22. cikk (1) bekezdése szerint, „[m]inden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” A jog gyakorlásának részletes feltételeit a *94/80/EK irányelv*[114] határozza meg. Az irányelv értelmében „helyhatósági választások” olyan, közvetlen és általános választójog alapján tartott választások, amelyek arra irányulnak, hogy a képviselőtestület tagjait, és ahol ilyen van, az alapszintű helyhatósági egység vezetőjét és végrehajtó szervének

tagjait meghatározzák. A tagállamok ugyanakkor dönthetnek úgy, hogy csak saját állampolgárok viselhetik az önkormányzat választott vezetőjének, helyettesének, vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, azaz e tisztségeket(főpolgármester, polgármester, alpolgármester) saját állampolgáraik számára tartják fenn. A tagállamok közel fele nem alkalmaz semmilyen megszorítást, így hazánk sem,[115] de például Lengyelország vagy Szlovénia a helyi közigazgatási vezető tisztségének betöltését saját állampolgáraira korlátozza.[116] Ez a felhatalmazás semmiképp sem integrációbarát, ugyanakkor összhangban van az EUMSZ 45 cikk (4) bekezdésében és 51. cikkében foglaltakkal, ami lényegében felmentést ad a tagállamok számára a szerződés szabályainak alkalmazása alól, közhatalommal összefüggő tevékenységek gyakorlása esetén.

[81] Az irányelv továbbá lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy azokat az uniós polgárokat kizárják a passzív választójog gyakorlásából (választhatóság jogából), akiket a honosság szerinti tagállam egyedi határozat alapján már megfosztott e jog gyakorlásától.[117]

[82] Tekintettel, hogy a különböző tagállamok helyhatóságai különböző politikai és jogi hagyományokat tükröznek és a struktúrák sokfélesége jellemzi őket, továbbá hogy a helyhatósági választás nem ugyanazt jelenti a tagállamokban, ezért az irányelv bevezeti az alapszintű helyhatósági egység fogalmát.[118] Ez alatt olyan közigazgatási egységet kell érteni, amely az egyes helyi ügyeket saját felelősségére intézi a politikai és közigazgatási szervezet legalsó szintjén. Azt, hogy az adott tagállamban ez konkrétan mit jelent, az irányelv mellékletében foglaltak határozzák meg, visszautalva az egyes nemzeti jogokra.[119]

[83] A helyhatósági választásokon való részvétel hármas feltétele maga az uniós polgári jogállás, továbbá lakóhely az állampolgárságtól eltérő tagállamban, valamint mindazon feltételek teljesítése, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír (a választójogi korhatár megjelölése, választói névjegyzékbe való felvétel, a helybenlakási idő bizonyítása az érintett helyhatóság területén). A lakóhely fogalma nem került meghatározásra sem az elsődleges, sem a másodlagos jogban, így a tagállamok lényegében maguk dönthetnek annak tartalmáról.

[84] Az irányelv legfőbb elve az önkéntesség, azaz a választó maga dönt, hogy részt kíván-e venni a helyhatósági választásokon, az nem kötelező számára. E szándéka azzal válik nyilvánvalóvá, hogy kéri felvételét a tartózkodás helye szerinti választói névjegyzékbe. Az ez alapján készült statisztikák azt mutatják, hogy az elmúlt években kevés „mobil" uniós polgár gyakorolta választójogát a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain.[120] A legtöbb tagállam, – így köztük hazánk is [121] – ugyanakkor a választói névjegyzékbe való automatikus felvétel kedvezőbb rendszerét fogadta el.[122] Ez lehetővé teszi a polgárok számára a választásokon való részvételt anélkül, hogy kötelező határidőn belül kérniük kellene a választói névjegyzékbe való felvételüket.[123] Az eltérő fogalomhasználatból (lakóhely) is következik, hogy egy uniós polgár egyszerre akár több tagállamban, így a származási helye és a lakóhelye szerinti tagállamban is rendelkezhet választójogosultsággal, azaz a választójog egyidejű, többszörös gyakorlása – szemben az európai parlamenti választásokkal – megengedett. A fogadó állambeli integráción túl, ugyanis legalább ilyen fontos szempont lehet az állam és a polgára között fennálló kötelék megőrzése.

[85] Az irányelv külön feltételek megfogalmazására ad lehetőséget azoknak a tagállamoknak, ahol a nem honos, de lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya meghaladja a választójogi korhatárt elért összes uniós polgár 20%-át. Ez esetben a választójog azon személyekre korlátozható, akik már egy minimális ideje lakóhellyel rendelkeznek a tagállamban. E kivételekre elsősorban Luxemburg és Belgium bizonyos körzeteiben, a helybéli lakosságon belüli igen magas külföldi arányszám miatt volt szükség.[124]A minimális helybenlakás követelménye aktív választójog gyakorlása esetén az egy ciklusnyi, passzív választójog esetén a kétciklusnyi időtartamot nem haladhatja meg.

[86] A megkülönböztetés tilalmának elvével összhangban az uniós polgároknak ugyanolyan feltételek szerinti választójogot kellene élvezniük, mint a lakóhelyük szerint tagállam saját állampolgárainak. Ez az elv megköveteli például az ugyanazon jogorvoslati eljárásokhoz való hozzáférést a választói névjegyzékkel, a jelöltek nyilatkozatával kapcsolatos mulasztások, hibák esetén. A megkülönböztetés tilalmának elve azt is jelenti, hogy az uniós polgárok számára lehetővé kell tenni, hogy részt vegyenek a lakóhelyük szerinti tagállam politikai életében, akár pártpolitikai tagság vagy pártalapítás révén. A Bizottság ez ügyben még párbeszédet folytat néhány tagállammal.[125]

[87] A helyhatósági választásokon való részvétel biztosítása a más tagállami polgárok számára egy apró, de fontos lépés tényleges politikai részvételük biztosítása felé. Márpedig, noha a „mobil" uniós polgárok száma az elmúlt években növekedett, a helyhatósági választói névjegyzékbe került polgárok száma tartósan alacsony maradt.[126] Ezért szorgalmazza különösen a Bizottság az olyan tagállami intézkedéseket, amelyek tájékoztatják az uniós polgárokat a helyhatósági választásokon gyakorolható választójogukról értesítés vagy egyedi levél, honlapon való tájékoztatás, tudakozóvonal, szórólapok és a helyi sajtóban való közzététel útján.[127]

3.2.1.2. Választójog az európai parlamenti választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban

[88] Az 1976-os választási okmány értelmében, a tagállamok 1979 óta tartanak közvetlen európai parlamenti választásokat,[128] amelynek szabályait maguk határozzák meg az 2002/772/EK tanácsi határozatban[129] lefektetett keretszabályok alapján.[130] Ugyanakkor a Maastrichti Szerződéssel bevezetett EUMSZ 22. cikk (2) bekezdése elismeri minden uniós polgár lakóhely szerinti tagállamban gyakorolható európai parlamenti aktív és passzív választójogát, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgáraiét. E jogot az Alapjogi Charta 39. cikke is megerősíti. Így lényegében egy tagállam parlamenti mandátumainak sorsáról a saját állampolgárok mellett az adott tagállamban csak lakóhellyel rendelkező más tagállami polgárok is dönthetnek. E jog gyakorlásának részletes szabályait a 2013/1/EU tanácsi irányelvvel[131] módosított 93/109/EK tanácsi irányelv[132] fekteti le.

[89] A szabad választás elve értelmében az uniós polgár eldöntheti, hogy az állandó tartózkodási helye szerinti tagállamban vagy a származási államában kíván-e részt venni a választásokon, azonban mindig figyelemmel kell lenni a kettős szavazat tilalmára. A választójog egyenlőségének alkotmányos elvéből fakadóan a választópolgár ugyanis csak egy tagállamban élhet választójogával. További korlátozás, hogy az uniós polgárt a passzív választójogától megfosztó egyedi bírósági határozat hatálya minden esetben kiterjed a lakhely szerinti tagállamra is.[133] A kettős szavazat tilalmától és a passzív választójog korlátozásának speciális szabályától eltekintve a fő elvek megfelelnek a helyhatósági választások tekintetében irányadó szabályozási elveknek. Ezek közül a legfontosabb az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának elve, illetve a helybenlakás követelményének alkalmazhatósága arra az esetre, ha a tagállam területén lakó másik tagállamból származó uniós polgárok aránya meghaladja a 20%-ot. Ez esetben az aktív választójog gyakorlása esetén maximum öt év helybenlakás, passzív választójog gyakorlása esetén maximum tíz év helybenlakás köthető ki előfeltételként, amely lehetőséggel Luxemburg és Ciprus él is.

[90] A választójogosult személyek körének konkrét meghatározását a bíróság korábbi gyakorlatában tagállami hatáskörbe utalta, mi több, igen szélesen értelmezte azt. Ezt igazolja az EUB Spanyolország kontra Egyesült Királyság ítélete,[134] amelyben a taláros testület úgy határozott, miszerint az alapszerződés vonatkozó cikkeivel nem ellentétes az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló – a konkrét esetben Gibraltáron

lakóhellyel rendelkező, de uniós polgárnak nem minősülő – nemzetközösségi polgárok számára. Döntésében hangsúlyozta, hogy „[…] a közösségi jog jelen állása szerint, az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik […]”.[135]

[91] A Bíróság tág értelmezésének köszönhetően az irányelv hatálya kiterjed továbbá olyan területeken élő saját állampolgárokra is, akik az EUMSZ területi hatálya alól kizárt területeken, így például az EUMSZ 355. cikk (2) bekezdése szerinti mellékletekben említett ún. tengerentúli területeken élnek. Ezt az értelmezést alkalmazta a Bíróság az ugyanazon a napon hozott Eman és Sevinger-ügyben[136] hozott ítélete kapcsán. A Bíróságnak előzetes döntéshozatali eljárásában arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy valamely tagállam az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot megtagadhatja-e a Közösséghez társult tengerentúli területen, a konkrét esetben Arubán lakóhellyel rendelkező saját állampolgáraitól.

[92] Az EUB ítéletében ez esetben is megerősítette, hogy az aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Rögzítette, hogy e tekintetben semmilyen egyértelmű következtetést nem lehet levonni az Európai Parlamentre vonatkozó alapszerződési rendelkezésekből, amelyek nem használják az uniós polgár kifejezést, csupán azt állítják, hogy az a tagállamok népeinek képviselőiből áll.[137]

[93] A Bíróság legújabb gyakorlata, így annak 2015-ben hozott Delvigne-ítélete[138] ezt a kétértelműséget – a Lisszaboni szerződés hozta módosításoknak[139] és az Alapjogi Charta kötelező erőre emelésének köszönhetően – felszámolja, megerősítve az uniós polgárokat megillető európai parlamenti választójogot. A kérdéses esetben egy francia állampolgár sérelmezte a választói névjegyzékből való törlését, arra hivatkozással, hogy egy korábbi büntető ítélet következményeként az európai parlamenti választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárása nem áll összhangban az Alapjogi Charta európai parlamenti választásokra vonatkozó cikkeivel. A Bíróság ítéletében egyértelművé teszi, hogy az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése és a Charta 39. cikk (2) bekezdése alapján[140] az uniós polgárokat e státuszuknál fogva megilleti e szupranacionális jogosítvány, amely közvetlenül az Unió szintjén gyakorolható, és amelyet a tagállamoknak, így a saját állampolgárság szerinti tagállamnak is tiszteletben kell tartania,[141] még ha az bizonyos esetekben, a nemzeti jog alapján korlátozást is nyerhet.

[94] A Delvigne-ítélet immár egy nemzetek feletti demokratikus rend vízióját tükrözi, amelynek középpontjában az Európai Parlament által képviselt uniós polgár áll.[142] Ugyanakkor nem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy e választójog továbbra sem terjed ki a nemzeti parlamenti választásokra. A vonatkozó jogirodalomban egyes szerzők fel is vetik a kérdést,[143] hogy ha az uniós polgár jogosult részt venni a lakóhelye szerinti helyhatósági választásokon, miért is ne illethetné meg e jog a nemzeti szintű választásokon.[144] E tekintetben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye (->a tagállami identitás védelme)[145] és az állampolgárságon alapuló diszkriminációtilalom szerződésben lefektetett elve feszül egymásnak.[146] 2013-ban el is indult egy európai polgári kezdeményezés *„Let me Vote”* (engedj szavazni) elnevezéssel, amelynek célja a polgárok választójogának a lakóhelyük szerinti országgyűlési választásokra való kiterjesztése volt, e kezdeményezés azonban elbukott.

3.2.2. A diplomáciai és a konzuli védelemhez való jog

[95] Az EUMSZ 23. cikke és az Alapjogi Charta 46. cikke alapján olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Ez a jog közel 7 millió európai uniós polgárt érint, tekintve, hogy közel ugyanennyien utaznak az EU-n kívüli olyan helyekre, vagy

élnek az EU-n kívüli olyan helyeken, ahol országuknak nem működik nagykövetsége vagy konzulátusa. A rendelkezés jelentőségét mutatja továbbá, hogy mindössze három olyan ország van, ahol minden EU-tagállam rendelkezik külképviselettel, ezek: az Amerikai Egyesült Államok, a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció. Az uniós tagállam az így biztosított védelemmel nyújt segítséget az uniós polgárok számára harmadik államban, avagy harmadik állam hatóságai előtt. A Tanács jelenleg a 2015-ben elfogadott 2015/637/EU számú irányelvvel[147] határozza meg, hogy a nem uniós országban bajba jutott uniós polgároknak – saját országuk képviselete hiányában – mikor és milyen módon van joguk más uniós országok nagykövetségeinek vagy konzulátusainak a védelmét élvezni.[148] A jelenlegi jogszabály – az EUMSZ 23. cikkében lefektetett korlátok értelmében – továbbra is csak egy koordinatív és kooperációs eszköz, amely tehát nem harmonizálja a tagállami védelmi modelleket, azonban a korábbi szabályozást számos ponton egyszerűsíti, átláthatóbbá és hatékonyabbá teszi. Mindenekelőtt tisztázza, mikor is tekintendők az uniós polgárok képviselettel nem rendelkező polgárnak egy harmadik állam területén: így, ha az állampolgárságuk szerinti tagállam ott nem rendelkezik nagykövetséggel, konzulátussal vagy tiszteletbeli konzullal, vagy ha előbbiek nem képesek számukra tényleges védelmet nyújtani.

[96] Ami a kedvezményezetti kört illeti, a cél tehát a polgárok konzuli védelemhez való jogának tényleges érvényesülése, ezért minden kérelmet esetről esetre és megkülönböztetéstől mentesen kötelesek elbírálni. Egyrészt nem minősül tényleges védelem nyújtásának, amennyiben a konzulátus nem képes azt a védelmet biztosítani az érintett személy számára, amelyre az a nemzeti jog vagy gyakorlat alapján egyébként jogosult lenne. Másrészt figyelembe kell venni a megközelíthetőség szempontjait is, példaképp a polgár biztonságos odajutásának lehetőségeit figyelembe véve a helyi körülményeket vagy az erőforrások hiányát. Az irányelv továbbá kiterjeszti a védelmet a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaira is. A családtag fogalmát ugyanakkor nem határozza meg, esetlegesen olyan „kafkai helyzeteket" idézve elő ezzel, amelyben ugyanazt a harmadik országbeli polgárt egyik tagállam családtagként ismeri el, míg a másik nem.[149]

[97] A fentiek nyilvánvalóan felvetik az ún. *„consular shopping"* problémáját, amely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. A tagállamoknak ezért célszerű olyan megállapodásokat kötniük, amelyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását, jelentősen javítva ezzel a felkészültség szintjét.

[98] A tagállamok így előzetesen megállapodhatnak egymással, hogy saját állampolgáraik védelme érdekében a velük megállapodást kötő tagállam lépjen fel. E megállapodásokról az átláthatósági szempontokra figyelemmel értesíteniük kell a Bizottságot és az Európai Külügyi Szolgálatot, és e megállapodásokat az uniós polgárok tájékoztatása céljából az Unió és a tagállamok egyaránt közzéteszik. A fenti megállapodások különös formát öltenek válsághelyzet esetén, amikor a kijelölt „vezető állam" kiemelt szereppel bír az összes képviselettel nem rendelkező polgárok számára nyújtott segítség koordinálásában.[150]

[99] A konzuli védelem hatályát illetően az irányelv a korábbiaknál szintén tisztább szabályokat fektet le. Az irányelv célja a konzuli védelem előmozdításához szükséges együttműködési és koordinációs intézkedések megállapítása, a konzuli hatóságok közötti hatékony együttműködés és szolidaritás növelése. Az irányelv tehát alapvetően eljárásjogi szabályokat tartalmaz, egy ponton mégis túllépve ezen, amikor is a védelmet megalapozó esetköröket rögzíti.[151] E körben az uniós szabályozás a tagállami anyagi jogi szabályozást is érinti, ugyanis ezekben az esetekben a tagállami képviseletek immár kötelesek a védelem biztosítására. Idetartozik a letartóztatás vagy fogvatartás, bűncselekmény áldozatává válás, súlyos betegség vagy haláleset, segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén végül az ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint. Utóbbi olyan ideiglenes úti okmány létrehozásáról rendelkezik, amelyet egy uniós tagállam bocsát ki az Unió bármely tagállamának állampolgára részére, aki valamely módon kikerült az úti okmánya birtokából és a hazajutása érdekében fordul a konzuli

hatóságokhoz. Amint láthatjuk, az irányelv leginkább a válsághelyzetek kezelésére, a konzuli segítségnyújtás esetköreire fókuszál, így nem tekinti céljának valamennyi konzuli feladatkör rendezését az uniós polgárok tekintetében. Így nem tesz említést többek között a közjegyzői (->közjegyzőség) és anyakönyvvezetői minőségben történő eljárásról és egyéb közigazgatási feladatok végzéséről sem.[152]

[100] Az irányelv általános alapelvként rögzíti a megkülönböztetéstől mentes konzuli védelmet. Eszerint a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára más uniós országok kötelesek bármilyen olyan segítséget megadni, amit meghatározott esetekben saját polgáraiknak adnának. Azon tagállam, amelyhez a kérelmet benyújtották, köteles haladéktalanul konzultálni a polgár származása szerinti tagállamának külügyminisztériumával vagy adott esetben nagykövetségével, konzulátusával. A származási ország egyébként bármikor dönthet úgy, hogy gondoskodik saját polgárairól, még akkor is, ha a szóban forgó országban nem rendelkezik nagykövetséggel vagy konzulátussal. Ez érthető, hiszen elsődlegesen az állampolgárság szerinti tagállam joga és egyben kötelezettsége a segítségnyújtás. Az átadásra azonban csak akkor kerülhet sor, ha a tagállam megerősíti, hogy védelemben részesíti a polgárt.

[101] Az irányelv tehát fenntartja a korábbi felelősségi hierarchiát, amelynek értelmében első helyen továbbra is a saját állampolgárság szerinti tagállam felel a bajba jutott polgáraiért, második helyen a kérdéses országban jelen lévő más tagállam, végül harmadik helyen az Unió küldöttségei, amelyek szerepvállalása azonban erős korlátok közé szorul.

[102] Az irányelv egyik fontos nóvuma, hogy külön szabályokban, három esetkörre vetítve rendezi a segítségnyújtással kapcsolatos pénzügyi eljárási szabályokat. Az általános esetkörben a ->képviselettel nem rendelkező polgárt nyilatkozat aláírására kell kötelezni, amely szerint saját tagállama részére visszafizeti a felmerült költségeket, a segítséget nyújtó tagállam pedig igényt tarthat költségei megtérítésére.[153] Ugyanakkor a visszafizetési kötelezettség csakis akkor állapítható meg a segítségben részesülő állampolgár terhére, ha a segítséget nyújtó tagállam állampolgárait hasonló helyzetben szintén kötelezné a felmerült költségek megtérítésére. E tekintetben tehát érvényesül a diszkriminációmentesség elve. Az egyenlő bánásmód követelménye alól kivételt képez a letartóztatás vagy fogvatartás esetén nyújtott konzuli védelem esetköre, ahol a szokatlanul magas, ámde indokolt költségeinek megtérítését a segítséget nyújtó tagállam kérheti a saját állampolgárság szerinti tagállamtól. A harmadik esetkör a válsághelyzetekre vonatkozik, ahol egyszerűsített eljárás alkalmazandó, így példaképp nem követelhető meg a visszatérítés feltételeként a visszafizetési nyilatkozat megléte. Problematikus lehet, ha jelentősen eltér a tagállamok gyakorlata a költségek felszámítása tekintetében, mert így értelemszerűen a kevesebb költséget felszámító tagállamokhoz fordulnak majd az uniós polgárok.

[103] Végül fontos leszögeznünk, hogy noha az alapszerződés diplomáciai vagy konzuli hatóságok nyújtotta segítségről beszél, az EUMSZ 23. cikk által biztosított védelem nem a nemzetközi közjog értelmében vett diplomáciai védelem nyújtásának kötelezettségét tartalmazza,[154] hanem a konzuli védelem diplomáciai képviseletek által történő nyújtásáról rendelkezik.[155]

3.2.3. Petíciós jog

[104] A ->petíciós jog politikai jellegű jog, amely lehetővé teszi, hogy az uniós polgárok az Európai Parlamenthez benyújtott kéréseikkel és panaszaikkal valamilyen politikai, társadalmi vagy egyéb érdeküket érvényesítsék az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán. Az EUMSZ 24. cikke értelmében minden uniós polgárnak joga van az őt személyében közvetlenül érintő és az Unió tevékenységi körével összefüggő ügyekben petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez.[156] A petíciós jog különösen azért fontos, mert erősíti a Parlament ellenőrző szerepét és hozzájárul a demokráciadeficit csökkentéséhez, azáltal, hogy a polgárok problémáikkal közvetlenül az Európai Parlamenthez fordulhatnak, amely meghallgatja őket (mivel a probléma megoldásában a

Parlament legtöbb esetben csak közvetítőként jár el).[157] A petíció benyújtásához való jogot immár az Alapjogi Charta 44. cikke is rögzíti.

[105] Petíciót ugyanakkor nemcsak az uniós polgárok nyújthatnak be, hanem minden valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező személy. A petíció benyújtható egyénileg vagy csoportosan. A petíció befogadhatóságát, amelynek alapvetően két feltétele van, az Európai Parlament Petíciós Bizottsága vizsgálja meg. Az egyik feltétel mindenekelőtt, hogy a petíció benyújtóját közvetlenül érintse az ügy, másrészt, hogy az az Unió tevékenységi területére vonatkozzon. Így a petíció nem csupán az Unió intézményeinek tevékenységét érintheti, hanem kiterjedhet a tagállamok intézkedéseire is, amennyiben azok összefüggésbe hozhatók az Unió tevékenységi körével. A Petíciós Bizottság a gyakorlatban e két feltételt nagyon szélesen értelmezte, lényegében csak a tagállamok tisztán belső ügyei képezték a befogadhatóság határát.

[106] A befogadható petíciókat a Petíciós Bizottság érdemben is megvizsgálja, ennek körében információkat kérhet a Bizottságtól vagy más testülettől. A petícióról a Petíciós Bizottság vizsgálat után jelentést készít, vagy állásfoglalásra irányuló indítványt terjeszt a Parlament elé, vagy továbbítja saját ajánlásával vagy véleményével válaszadás esetleg további intézkedés céljából a Bizottságnak, a Tanácsnak vagy a tagállamok illetékes hatóságainak. A petíció benyújtóját minden esetben értesíteni kell a petíció alapján tett intézkedésekről.

[107] A petíciós jog általánosabb jellegű, mint az ombudsmanhoz benyújtandó panasz. A panasz ugyanis csak az uniós intézmények és szervek tevékenysége során előforduló hivatali visszaélésre korlátozódik. Az ombudsmannak és a Petíciós Bizottságnak így együtt kell működnie, mert előfordul, hogy a polgárok nincsenek tisztában azzal, hogy adott esetben melyik szervhez forduljanak, mi a különbség a két eljárás között. Az együttműködés során azokat a petíciókat, amelyek lényegében a hivatali visszaélést panaszolják, továbbítják az ombudsmannak, illetve viszont, azonban ehhez minden esetben szükséges a benyújtó hozzájárulása.

3.2.4. Panasz az európai ombudsmanhoz

[108] Az európai ombudsmanhoz fordulás joga olyan egyéni panaszjog, amely arra hivatott, hogy közelebb hozza a polgárokhoz az uniós intézményrendszert. Az európai ombudsman intézményének létrehozásáról a Maastrichti Szerződés rendelkezett. Ezen intézmény az uniós közigazgatásban elszenvedett sérelmek orvoslását szolgálja az EU intézményei és szervei ellen irányuló panaszokat kivizsgálása útján.[158] Az európai ombudsman jogosult az Unió bármely polgárától vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező személytől az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek tevékenysége során felmerülő visszásságokra *(maladministration)* vonatkozó panaszokat átvenni, és amennyiben azokat megalapozottnak tartja, vizsgálatot indítani. Az európai ombudsmanhoz intézett panasz benyújtására és kivizsgálására vonatkozó jogalapot az EUMSZ 24. cikkén túl az EUSZ 228. cikke biztosítja. Az ombudsmanhoz benyújtható panaszokra vonatkozó szabályok az EUMSZ fenti rendelkezései mellett az Európai Parlament eljárási szabályzatában, a Parlament erre vonatkozó határozatában (Alapokmány),[159] valamint az ennek alapján kibocsátott ombudsmani végrehajtási rendelkezésekben találhatók. Az európai ombudsmanhoz fordulás jogosítványát az Alapjogi Charta 43. cikke is megerősítette.

[109] Az ombudsmant az Európai Parlament választja meg, az európai parlamenti képviselők megválasztását követően, velük megegyező időtartamra, azaz öt évre. Tisztsége megújítható. Európai ombudsman csak uniós állampolgár lehet, ugyanakkor a jogszabályok nem rögzítik a jogvégzettség elengedhetetlen voltát, így ez alapján akár nem jogvégzett személy is betöltheti ezt a pozíciót. Ez idáig olyan személyeket választottak a hivatal élére, akik korábban nemzeti ombudsmanként kellő tapasztalatot szereztek az intézmény működéséről.[160] Az ombudsman független szerv, nem kérhet vagy kaphat utasítást, és évente egyszer jelentést nyújt be

munkájáról a parlamentnek.

[110] A lehetséges panaszosok köre, mint láttuk, igen széles, az kiterjed a harmadik országbeliekre vagy akár a jogi személyekre is. Mi több, a petíció benyújtásával ellentétben itt nem szükséges, hogy a panaszos személyesen is érintett legyen a hivatali visszásságban, vagy hogy bármilyen külön érdekeltsége legyen az ügyben. Az ombudsman emellett hivatalból *(ex officio)* is folytat vizsgálatokat. A panasz az arra alapot adó tényeknek a panaszt benyújtó személy tudomásra jutásától számított két éven belül, és csak azután nyújtható be, hogy az érintett intézménynél a megfelelő közigazgatási lépéseket a panaszos megtette és azok eredménytelennek bizonyultak (előzetes megkeresés).

[111] Az ombudsman saját meghatározása szerint „hivatali visszásság abban az esetben történik, ha egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek való megfelelést."[161] Ez magában foglalja az alapvető jogok sérelmét, a diszkriminációt, a megfelelő ügyintézés elvének megsértését, a hivatali visszaélést, a válaszadás elmulasztását, a hiányos tájékoztatást, az információk elhallgatását, valamint az indokolatlan késedelmet. A helyes hivatali magatartás az ombudsman szerint tehát a jogszabályoknak, jogelveknek, alapjogoknak való megfelelést jelenti. Ezen túlmenően az uniós szervnek szolgálatkésznek kell lennie, biztosítania kell a megfelelő bánásmódot és a teljes körű joggyakorlás lehetőségét – tehát a jogellenesség szükségszerűen hivatali visszásságot jelent, de a hivatali visszásság nem jelent szükségszerűen jogellenességet.

[112] Az ombudsman továbbá elfogadta a helyes hivatali magatartások európai kódexét, amely az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk) jelszava alatt igyekszik útmutatást kínálni az uniós tisztviselők számára a nagyobb hatékonyság, átláthatóság és elszámoltathatóság céljából. A legtöbb panasz az Európai Bizottság munkáját érinti, főként az átláthatóság, így például az információkhoz és a dokumentumokhoz való hozzáférés tárgyában.[162]

[113] Ami magát az eljárást illeti, az ombudsman a panasz átvételét[163] követően értesíti a panasszal érintett intézményt vagy szervet, valamint a lehető leghamarabb értesíti a panasz benyújtóját az ügyben tett intézkedéseiről. Mielőtt azonban bármilyen további lépést tenne az ügyben, elsőként dönt a panasz elfogadhatóságáról (a határidőkorlát és az előzetes megkeresés követelményét vizsgálva), és arról, hogy rendelkezik-e a szükséges hatáskörrel az eljárás lefolytatásához.

[114] Az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatásán belül felmerülő hivatali visszásságok kivizsgálására.[164] Nem tartozik hatáskörébe továbbá az ->igazságszolgáltatás ellenőrzése sem, így a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekbe sem avatkozhat be, valamint nem kérdőjelezheti meg a bírósági határozatok megalapozottságát.[165] Annak megítélése, hogy a Bíróság igazságszolgáltatási hatáskörében járt-e el, maga az Európai Bíróság hivatott.

[115] Amennyiben tehát a panaszos a panasz benyújtását követően vagy azzal egyidejűleg keresetet nyújt be, – mivel önmagában e lehetőséget nem zárja ki a panasz ombudsmanhoz történő benyújtása – az ombudsmannak le kell zárnia az ügyet. Nem bírálhat felül bírósági határozatot sem, vagyis nem indíthat eljárást olyan panasszal kapcsolatban, amellyel kapcsolatban a bíróság már eljárt és döntött.

[116] Ha a panasz nyilvánvalóan alaptalan, vagy csekély mértékű visszásságra vonatkozik, esetleg az adott intézmény mindent megtett a helyzet orvoslása érdekében, akkor az ombudsman érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a panaszt, és értesíti a panaszost erről. Az esetek túlnyomó részében sikerül békés keretek között rendezni az ügyet, és nem kerül sor vizsgálat lefolytatására.

[117] Ha az ombudsman mégis indokoltnak tartja a vizsgálat lefolytatását, első lépésben a panaszt továbbítják az érintett szervnek vagy intézménynek, és felkérik, hogy – általában – három hónapon belül adjon választ (dokumentumokhoz való hozzáférés esetén ettől rövidebb,

kéthónapos határidő áll rendelkezésre).

[118] Az uniós intézmények és szervek kötelesek a vizsgálat során rendelkezésre bocsátani minden szükséges információt, az ombudsman panaszbetekintési joggal rendelkezik, valamint az uniós intézmények dolgozóinak szükség esetén tanúvallomást kell tenniük. Amennyiben a panaszos az ellenkezőjét nem kéri, az ombudsman nyílt eljárást folytat és a panaszos bármikor betekinthet a keletkezett iratokba (ez alól természetesen vannak bizonyos kivételek).

[119] Ha a vizsgálat eredményeként az ombudsman hivatali visszásságot tár fel – hangsúlyozva, hogy mindig békés megoldásra törekszik –, a következőképpen zárulhat az eljárás. Amennyiben a sérelem orvosolható jellegű, megpróbál megegyezést létrehozni a felek között. Sok esetben az azonnali bocsánatkérés elég a panaszos megnyugtatására. Erről volt szó abban az ügyben is, amelyben egy ír panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert a Tanács angolul válaszolt neki. A Tanács elismerte, hogy a gael nyelven írt e-mailre angolul válaszolt, amiért elnézést kért, illetve ismét elküldte válaszát, ezúttal gael nyelven is. Azt is megígérte, hogy a jövőben az ír kérelmekre ugyanazon a nyelven fog válaszolni. Az ombudsman tehát igyekszik mediátorként eljárni, amit egyébként az „európai ombudsman” kifejezésnek bizonyos nyelvekre való fordítása is tükröz, így például az olasz *„mediatore europeo”*.[166]

[120] Kisebb jelentőségű, egyedi, de már nem orvosolható sérelem esetén az ombudsman az ügyet kritikai észrevétellel zárja le, a visszásságra így „rámutatva” megpróbálja elkerülni, hogy az a jövőben bármely intézménynél vagy szervnél megismétlődhessen. Amennyiben súlyos és/vagy általánosítható visszásságról van szó, vagy utólagos nyomon követésre van szükség, formális ajánlást tesz az érintett intézménynek, és felkéri azt, hogy három hónapon belül adjon részletes véleményt az ajánlásról. Ha a véleményt nem tartja megfelelőnek, vagy az intézmény visszásság megszüntetésre irányuló vállalásai nem kielégítők, esetleg nem követik az ajánlástervezetben foglaltakat, az ombudsmannak lehetősége van az Európai Parlamenthez benyújtott különjelentés elkészítésére. Az ombudsman ilyenkor abban bízik, hogy a helyzet rendezéséhez a Parlament felhasználja politikai erejét, vagyis a Parlament határozatában elfogadhatja az ombudsman ajánlását, és felszólíthatja az érintett intézményt vagy szervet az ügy rendezésére. A különjelentés tehát az ombudsman utolsó lépésének tekinthető az ügyben, amikor az érintett intézmény politikai megítélése forog „kockán”.[167]

[121] Az ombudsman által lefolytatott vizsgálatoknak és az általa tett megállapításoknak ugyan „határozat” a megnevezése, de nincs jogi kötőereje sem az intézmény, sem a Parlament irányába. Utóbbi maga határoz, hogyan reagál a határozatra, jelentésre. Az ombudsman éves munkájáról jelentést nyújt be a Parlamenthez.

3.2.5. Az európai polgári kezdeményezéshez való jog

[122] Az Európai Unióban a részvételi demokrácia erősítése érdekében a Lisszaboni Szerződéssel került bevezetésre az európai szintű polgári kezdeményezés intézménye, mint az uniós polgárokat megillető jogosultság. Az új jogintézmény lehetővé teszi, hogy az uniós tagállamok legalább egynegyedét képviselő egymillió polgár kérje az Európai Bizottságot, hogy az a hatáskörébe eső területeken jogalkotásra irányuló javaslatot tegyen azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az uniós polgárok az európai polgári kezdeményezés intézményének köszönhetően így immár az Európai Parlament és a Tanács kezdeményezési jogához hasonló joggal bírnak. Az európai polgári kezdeményezés tehát egy konkrét uniós jogi aktus kezdeményezésére történő közvetlen felszólítás, amelynek különleges szabályoknak kell megfelelnie, és amelyet a jogalkotási javaslatok benyújtására kizárólagos joggal rendelkező Bizottságnak kell címezni. 2012. április 1. óta 98 európai polgári kezdeményezést indítottak útjára.[168] A polgári kezdeményezés benyújtásához való jog jelenleg az EUSZ II. címében (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) szerepel.[169] A polgári kezdeményezés lebonyolításához szükséges feltételek és eljárások

kidolgozására a tagállamok az EUMSZ 24. cikk első bekezdésében adtak felhatalmazást az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. E felhatalmazás eredményeként született meg a 211/2011/EU rendelet[170] a polgári kezdeményezésről, amely meghatározza a jog gyakorlásának a szabályait. E rendelet és az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működése kapcsán számos politikai és tudományos szereplő, illetve egyéb érdekelt fogalmazott meg kritikát, aminek hatására a Bizottság 2017-ben elindította a rendelet felülvizsgálati folyamatát. A reform eredményeként fogadta el az uniós jogalkotó az európai polgári kezdeményezésről szóló új, 2019/788/EU rendeletet,[171] mely 2020. január 1-én lépett hatályba.

[123] Ami az eljárást illeti, a polgári kezdeményezéshez vezető út első lépéseként egy szervezői csoportot kell felállítani. A szervezői csoportot legalább hét olyan természetes személynek kell alkotnia, akik legalább hét különböző tagállamban rendelkeznek lakóhellyel (de nem feltétlenül különböző állampolgárságúak) és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort. A szervezői csoport kijelöl egy képviselőt és egy helyettest, akik az adott polgári kezdeményezés során kapcsolattartó szerepet töltenek be. Az aláírásgyűjtést megelőzően e szervezői csoportnak kell az Európai Bizottságnál regisztráltatnia a kezdeményezést. A benyújtott anyagnak tartalmaznia kell a kezdeményezés címét, célkitűzéseit, a szerződések javasolt fellépéssel kapcsolatos rendelkezéseit, a szervezői csoport tagjainak személyes adatait, a kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásait, valamint – amennyiben a szervezői csoport jogi személyt hoz létre kifejezetten az adott kezdeményezés kezelése céljából – a tagállami jogszabályoknak megfelelően létrehozott jogi személy létrehozását és a képviseleti jogosultságot igazoló dokumentumokat.

[124] A Bizottságnak két hónap áll rendelkezésére, hogy meghozza a javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló határozatot. A Bizottság nem veszi nyilvántartásba a kezdeményezést, ha az eljárási szabályokat nem tartották be, vagy ha a kezdeményezés vagy annak egy része a Bizottság jogszabály-kezdeményező hatáskörén kívül esik,[172] valamint ha a kezdeményezés nyilvánvalóan visszaélésszerű, komolytalan vagy zaklató jellegű, végül pedig, ha az ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel. Az új EPK-rendelet a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségének biztosításával egy többlépcsős eljárást ír elő arra az esetre, ha a kezdeményezés valamely része nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esik, de a többi feltétel teljesül. Ebben az esetben a Bizottság egy hónapon belül indoklással ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket, akik az értékelés alapján módosíthatják, visszavonhatják vagy fenntarthatják a kezdeményezést. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság: a) nyilvántartásba veszi a kezdeményezést; b) részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják, vagy a Bizottság szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszautasítja a nyilvántartásba vételt. A Bizottság határozata ellen bírósági vagy peren kívüli jogorvoslat kérhető, amely lehetőséggel élnek is a kezdeményezők.[173] A nyilvántartásba vett kezdeményezéseket a Bizottság honlapján teszik közzé. A 2019-ben elfogadott rendelet az aláírásgyűjtésre való felkészülési időszakot biztosít a szervezők részére. Ennek értelmében a szervezők egy általuk választott időpontban kezdhetik meg az aláírásgyűjtést, amely legfeljebb hat hónappal követheti a kezdeményezés nyilvántartásba vételét. A gyűjtés megkezdésétől majd ezen időponttól számítva tizenkét hónapon belül kell összegyűjteni országarányosan az egymillió támogató nyilatkozatot akár papíron, akár elektronikusan. Ellenőrzéskor mindkét gyűjtési forma esetében azonosak az adatokra vonatkozó követelmények. A rendelet rögzíti az egyes tagállamokból származó aláírók legalacsonyabb számát, ez a szám hazánk esetén 15771 aláírást jelent.[174] Ezt a legalacsonyabb számot – amely a sikeres aláírásgyűjtés második konjunktív feltétele az összesen több mint egymillió hiteles támogató nyilatkozat mellett – legalább hét különböző uniós tagállamban kell elérni. Mint fent említésre került, 2012. április óta nyújtható be polgári kezdeményezés, és azóta számos fontos kezdeményezés elérte már a szükséges aláírásszámot.[175]

[125] A megfelelő számú támogató nyilatkozat összegyűjtését követően a szervezőknek három

hónapon belül be kell nyújtaniuk a kezdeményezést a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak ellenőrzés céljából. Ilyen feladatot ellátó hatóság például a belügyminisztérium, a választási bizottság vagy a népességnyilvántartó hivatal. A nemzeti hatóságoknak három hónapon belül ellenőrizniük kell a támogató nyilatkozatokat. A támogató nyilatkozatok ellenőrzéséhez nem szükséges az aláírások hitelesítése.

[126] A szervezőknek az utolsó, nemzeti hatóságoktól származó, a támogató nyilatkozatokra vonatkozó igazolás kézhezvételét követő három hónapon belül kell benyújtaniuk a kezdeményezést a Bizottsághoz.

[127] Ezt követően a Bizottság köteles erről haladéktalanul értesítést közzétenni nyilvántartásában és egy hónapon belül fogadni a szervezőket, akik ismertethetik a kezdeményezésben felvetett kérdéseket. A Bizottság és a szervezők közötti eszmecserét követően – a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül – lehetőséget kell biztosítani a szervezők számára, hogy a polgári kezdeményezést az Európai Parlament által szervezett közmeghallgatáson ismertessék. A meghallgatást a polgári kezdeményezés témájában illetékes bizottság szervezi. A Bizottság végül a kezdeményezés benyújtását követő hat hónapon belül közlemény formájában választ fogad el, amelyben dönthet úgy, hogy nem kíván jogalkotási javaslatot előterjeszteni, ezt minden esetben köteles indokolni. Ha mégis úgy dönt, hogy eleget tesz a kezdeményezésben foglaltaknak, jogalkotási eljárás indul.



4. JEGYZETEK

[1] Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), HL C 202. (2016.6.7.).

[2] Szerződés az Európai Unióról (egységes szerkezetbe fogalt változat, 2016), HL C 202. (2016.6.7.).

[3] EUMSZ 20. cikk (1) bekezdés.

[4] *Thierry Delvigne kontra Commune de Lesparre Médoc, Préfet de la Gironde*, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648.

[5] BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban,* Budapest, HVG-Orac, 2014, 361.

[6] A belső piac a „tagállamköziség" logikáján nyugszik, amely az uniós jog felhívhatóságához megköveteli valamilyen határon átnyúló elem jelenlétét a tényállásban.

[7] Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: „A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration" *European Law Journal* 2011/1.

[8] A jogirodalom képviselői közül legtöbben cinikus pesszimizmussal fogadták azt, jól példázza ezt Joseph H. Weiler megfogalmazása, aki szerint az nem több, mint egy „üres gesztus", avagy épp a „Magas Szerződő Felek cinikus propagandagyakorlata". Joseph H. WEILER: „European Citizenship and Human Rights" in Jan WINTER – Deirdre M. CURTIN – Alfred E. KELLERMAN – Bruno DE WITTE (szerk.): *Reforming the Treaty on European Union – The Legal Debate,* Springer, 1996, 57, 68, 73.; H. U. JESSURUN

D'OLIVEIRA: „Union citizenship: Pie in the sky?" in Alan ROSAS – Esko ANTOLA (szerk.): *A Citizens' Europe: In Search of a New Order,* London, Sage, 1995; Siofra O' LEARY: *The Evolving Concept of Community Citizenship,* The Hague–Boston, Kluwer Law International, 1996, 304–307.

[9] Martijn VAN DEN BRINK: „EU Citizenship and (Fundamental) Rights: Empirical, Normative and Conceptual Problems" *European Law Journal* 2019/1.

[10] ASZTALOS Zsófia: Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma. PhD értekezés, 2009. Miskolc. 36.

[11] Elsőként a Grzelczyk-esetben deklarálta a Bíróság ezt az alapvető jelleget. *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

[12] A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése tovább erősítette e folyamatot azzal, hogy az EU – egy kitüntetett helyen, így az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta) preambulumában – az uniós polgárság intézménye létrehozásának hangsúlyozásával magát az embert állítja cselekvésének középpontjába. Lásd Alapjogi Charta (2016), HL C 202., (2016.6.7.), Preambulum (2) bekezdés.

[13] Itt hangsúlyozni kell, hogy az uniós polgárok a nemzeti jogok tartalma szerint és nem közvetlenül az uniós jog alapján élveznek egyenlő bánásmódot.

[14] BLUTMAN (5. j.) 362.

[15] Armin VON BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: „Fordított Solange" *Fundamentum* 2011/4, 9.

[16] BLUTMAN (5. j.) 372.

[17] Delvigne-ügy (4. j.) 648.

[18] Továbbá az ahhoz kapcsolódó egyenlő bánásmód elvén keresztül.

[19] A szabad mozgás jogával nem élő polgárok főszabályként nem élveznek védelmet az uniós jog értelmében. Ezt elsőként a Morson és Jhanjan esetben – egy családegyesítéssel kapcsolatos ügyben – mondta ki a Bíróság (*Morson és Jhanjan kontra Staat der Nederlanden,* C-35/82, ECLI:EU:C:1982:368), amelynek értelmében csak a határon átnyúló elemet magában hordozó tényállások esnek az uniós jog hatálya alá. Ez a nézet lényegében mind a mai napig irányadó az integrációs jogban.

[20] *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi*, C-34/19, ECLI:EU:C:2011:124.

[21] Az EUMSZ 20. cikke alapján.

[22] Így példaképp az uniós polgári státusz alapján a családegyesítés joga biztosított egy tisztán tagállami tényállás alapján is, ha máskülönben az uniós polgárnak el kellene hagynia az Unió területét.

[23] Mint látjuk, a Bíróság kiterjesztő értelmezése nem csak a szabad mozgás területén nyert alkalmazást, az mára egyes, látszólag tisztán tagállami helyzetekben is irányadó gyakorlattá vált, még ha erős korlátok közé szorítva is.

[24] *Hans-Jürgen Ritter-Coulais and Monique Ritter-Coulais kontra Finanzamt Germersheim*, C-152/03, ECLI:EU:C:2006:123.

[25] Daniel THYM: „»Citizens« and »Foreigners« in EU law: Migration Law and its Cosmopolitan Outlook" *European Law Journal* 2016/3, 301.

[26] EUMSZ 1. cikk.

[27] Siofra O'LEARY: „The relationship between Community citizenship and the protection of fundamental rights in Community law" *Common Market Law Review* 1995/2, 519.

[28] Joseph H. H. WEILER: „To be a European citizen: Eros and civilization" in Joseph H. H. WEILER: *The*

constitution of Europe, Cambridge–New York, Cambridge University Press, 1999.

[29] SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 39.

[30] Lásd BLUTMAN (5. j) 372.

[31] A Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügy kapcsán mondta ki a tényleges állampolgárság elvét, melynek alapja, hogy bizonyos helyzetekben egy többes állampolgársággal rendelkező személynek azon állampolgárságát kell figyelembe venni, amely attól az államtól származik, amellyel valódi kapcsolata áll fenn.

[32] *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295.

[33] Ausztria, Dánia, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxembourg, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország.

[34] *A Szlovák Köztársaság állampolgárságáról szóló 40/1993 számú törvény* 2010-es törvénymódosítása, 2010. május 26.

[35] *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

[36] *M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken*, C- 221/17, ECLI:EU:C:2019:189

[37] *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.

[38] *Land Nordrhein-Westfalen kontra Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen*, C-64/96. és C-65/96, ECLI:EU:C:1997:285, 23. pont.

[39] Ez alól kivételt jelent a Bíróság már fent jelzett legújabb gyakorlata, amelynek értelmében az uniós polgárság és az abból fakadó jogok – bizonyos körülmények fennállása esetén – egy lényegében tisztán tagállami tényállás esetén is hivatkozhatók. A Zambrano-ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós polgárt megilleti az Európai Unió területén – azaz nem egy konkrét tagállamban – való tartózkodás joga, függetlenül attól, hogy korábban élt-e a szabad mozgással.

[40] KIRÁLY Miklós: *Az Európai Unió gazdasági joga I.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 88.

[41] *Toufik Lounes kontra Secretary of State for the Home Department*, C- 165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

[42] *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.

[43] *Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul*, C-353/06, ECLI:EU:C:2008:559.

[44] *Malgožata Runevič-Vardyn és Łukasz Paweł Wardyn kontra Vilniaus miesto savivaldybės administracija és társai*, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291.

[45] KIRÁLY (40. j.) 87.

[46] Az uniós polgárokat az EUMSZ 21–24. cikkei szerint megillető jogokról az Alapjogi Charta 39–40., 44. és 46. cikkei is rendelkeznek tartalmilag egyezően.

[47] EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés.

[48] Ez az alább ismertetendő Baumbast-ügyben került elsőként kimondásra. *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, C-413/99. ECLI:EU:C:2002:493, 84. pont.

[49] Maga az Alapjogi Charta 45 cikk (1) bekezdése is deklarálja a szabad mozgás és tartózkodás jogát.

[50] *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

[51] *María Martínez Sala v Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, 63. pont.

[52] A Tanács és az Európai Parlament 2004/38/EK irányelve (2004. április 30.) az Unió polgárainak és

családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 77.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 5. kötet 46.).

[53] *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

[54] Így egyfelől, ha elköltöznek egy állampolgárságuktól eltérő tagállamba, vagy egyenesen oda születnek (Chen-ügy, lásd 50. j.).

[55] *O kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel és Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kontra B*, C- 456/12, ECLI:EU:C:2014:135.

[56] E feltevés ugyanakkor részben megdőlni látszik azon régiókban, nagyvárosokban, ahol a relatíve alacsony bérekhez magas megélhetési költségek társulnak, komoly terhet róva ezzel a kormányokra, hogy azok bizonyos munkához kapcsolódó kiegészítő juttatásokkal egészítsék ki a munkavállalók keresetét. Részben az ebből fakadó politikai feszültségek vezettek a Brexithez.

[57] *Blaise Baheten Metock és társai kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449.

[58] A Bizottság kiemelt figyelmet szentel az érdekházasság intézményének. Lásd *Kézikönyv az uniós polgárok és harmadik országbeli állampolgárok közötti érdekházasságok kérdésének az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jog összefüggésében való kezeléséről* COM (2014) 604 final.

[59] A Bíróság ugyanakkor kizárja az irányelv hatálya alól a kafala rendszerben gyámság alá vett gyermekeket. *SM kontra Entry Clearance Officer,* UK Visa Section,C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248

[60] A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról, COM/2009/0313 végleges 2.1.1. 4.

[61] *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne*, C- 673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

[62] A magyar vonatkozású Cocaj esetben hasonló kérdés merült fel, csak épp a regisztrált élettársak vonatkozásában. Lásd *Fadil Cocaj kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C- 459/14, ECLI:EU:C:2015:546.

[63] *Yunying Jia v Migrationsverket*, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1.

[64] *Flora May Reyes kontra Migrationsverket*, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16.

[65] Függetlenül attól, hogy a másodlagos jogban szereplő eltartotti feltétel teljesül-e. Lásd *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department*, C- 200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

[66] *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

[67]Itt tehát, mivel nem a mozgási elem hiányáról van szó, nem a szabad mozgás irányelv rendelkezései irányadóak, hanem maguk a szerződéses rendelkezések.

[68] E döntés mégis komoly elvi jelentőséggel bír a szupranacionális uniós jogosítványok tekintetében.

[69] *Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres*, C- 256/11, ECLI:EU:C:2011:734.

[70] Így felmerül a kérdés, vajon az Unió területének elhagyására vonatkozó kötelezettséget jogilag vagy *in concreto*, a tényekre tekintettel kell-e érteni?

[71] *O. és S. kontra Maahanmuuttovirasto és Maahanmuuttovirasto kontra L.*, C- 356–357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

[72] *H. C. Chavez-Vilchez és társai kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és társai*, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

[73] *Alfredo Rendón Marín kontra Administración del Estado*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675; Secretary of State for the Home Department kontra CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674.

[74] *Ministerul Administraţiei şi Internelor – Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti kontra Gheorghe Jipa*, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, 17–20. pontok.

[75] *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) kontra belga állam*, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461.

[76] *Bizottság kontra Spanyolország*, C- 503/03. ECLI:EU:C:2006:74.

[77] *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kontra R. N. G. Eind*, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771.

[78] *O kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel és Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kontra B*, C- 456/12, ECLI:EU:C:2014:135.

[79] Az EUB az irányelvben felsoroltakon túl is elismer ilyen okokat, például ha a munkavállaló a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával, majd a szülést követő ésszerű időn belül visszatér a munkaerőpiacra. *Jessy Saint Prix kontra Secretary of State, for Work and Pensions*,C- 507/12, ECLI:EU:C:2014:2007.

[80] *Neculai Tarola kontra Minister for Social Protection,* C- 483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

[81] *Jobcenter Berlin Neukölln kontra Nazifa Alimanovic és társai*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.

[82] *The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80.

[83] *Kuldip Singh és társai kontra Minister for Justice and Equality*, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476.

[84] *Secretary of State for the Home Department kontra NA*, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487.

[85] *Aissatou Diatta kontra Land Berlin*, 267/83, ECLI:EU:C:1985:67.

[86] *Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.

[87] *Ewaen Fred Ogieriakhi kontra Minister for Justice and Equality és társai*, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068.

[87] NA-ügy (84. j.), 43–44. pontok.

[88] A fenti regisztrációs rendszer segítségül szolgálhat a tagállamban való tartózkodás igazolására.

[89] Az EUB Alarape-ítélete alapján, amennyiben a harmadik országbeli családtag tartózkodása nem az irányelven, hanem más jogforráson, példaképp a döntés időszakában hatályos 1612/68 EGK rendeleten alapult, az így eltöltött tartózkodási időszakokat nem lehetett figyelembe venni az irányelv szerinti huzamos tartózkodási jog e családtag által történő megszerzése tekintetében. *Olaitan Ajoke Alarape és Olukayode Azeez Tijani kontra Secretary of State for the Home Department*, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290.

[90] *Secretary of State for Work and Pensions kontra Maria Dias*, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498.

[91] *Tomasz Ziolkowski és Barbara Szeja és társai kontra Land Berlin*, C-424/10 és C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866.

[92] *Nnamdi Onuekwere kontra Secretary of State for the Home Department*, C-378/12, ECLI:EU:C:2013:640.

[93] *Regina kontra Pierre Bouchereau*, C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172.

[94] *Petar Aladzhov kontra Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*, C-434/10, ECLI:EU:C:2012:380.

[95] *Rezguia Adoui kontra belga állam és ville de Liège és Dominique Cornuaille kontra belga állam*, C-115/81 és 116/81, ECLI:EU:C:1982:183.

[96] *Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur*, C-36/75, ECLI:EU:C:1975:137.

[97] *Yvonne van Duyn kontra Home Office*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133.

[98] *Carmelo Angelo Bonsignore kontra Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, C-67/74, ECLI:EU:C:1975:34.

[99] *Land Baden-Württemberg kontra Panagiotis Tsakouridis*, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708.

[100] *P. I. kontra Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid,* C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300.

[101] *ZZ kontra Secretary of State for the Home Department*, C- 300/11, ECLI:EU:C:2013:363.

[102] *Donatella Calfa elleni büntetőeljárás*, C- 348/96, ECLI:EU:C:1999:6.

[103] Lásd a Sala-ügyet (51. j.). Az eset egy gyermeknevelési támogatás igénylése körében merült fel. A kérdéses hölgy évtizedek óta a fogadó ország területén tartózkodott, és támogatás iránti kérelmét pusztán azon okból utasították el, hogy nem rendelkezett egy olyan okmánnyal, amelyet ugyanezen tagállam állampolgáraitól nem követeltek meg.

[104] Sala-ügy (51. j.), 63. pont.

[105] *Michel Trojani kontra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, C- 456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

[106] *Elisabeta Dano és Florin Dano kontra Jobcenter Leipzig*, C- 333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 .

[107] *Pensionsversicherungsanstalt kontra Peter Brey*, C- 140/12, ECLI:EU:C:2013:565

[108] *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen kontra Jovanna García-Nieto és társai*, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114.

[109] Alimanovic-ügy (81. j.).

[110] *Jacqueline Förster kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C- 158/07, ECLI:EU:C:2008:630.

[111] Federico FABBRINI: „The Political Side of EU Citizenship" in Dimitry KOCHENOV (szerk.): *EU Citizenship and Federalism,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 274.

[112] Az EUSZ II. címe „A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekről" egy helyen említi az uniós polgárságot és a képviseleti demokráciát. Az EUSZ 10. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg. Ez persze nem teljesen előzmény nélküli, tekintve, hogy az uniós polgárság intézménye – ha más nem, a politikai retorika szintjén – már korábban is összekapcsolásra került az Unió demokratikus legitimációját célzó törekvésekkel. Épp ez volt az egyik mozgatórugója e jogállás Maastrichti Szerződéssel való bevezetésének.

[113] ASZTALOS Zsófia: „Az uniós polgárság" in OSZTOVITS András: *EU-jog,* Budapest, HVG-Orac, 2015, 344.

[114] A Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 368., 1994.12.31., 38–47.

[115] Az Alaptörvény értelmében, az Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező

minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó és választható legyen.

[116] Korábban hazánk is alkalmazott ilyen megszorítást a polgármesteri tisztség tekintetében.

[117] Erről nyilatkoztatni kell az uniós polgárt, igazolás csak abban az esetben írható elő, ha kétségek merültek fel a nyilatkozat hitelességével kapcsolatban.

[118] HORVÁTH Zsuzsanna – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Európai közjog 2*., Pécs, PTE ÁJK, 2016, 59.

[119] Ez Magyarország esetében a települési és a területi önkormányzatot jelenti.

[120] *A Bizottság jelentése az aktív és passzív választójognak a helyhatósági választásokon történő gyakorlásáról szóló 94/80/EK irányelv alkalmazásáról* COM (2018) 44.

[121] A magyarországi lakcímmel rendelkező uniós polgároknak nem kell regisztrálniuk, azaz ők is automatikusan felkerülnek a névjegyzékbe.

[122] Bulgária, a Cseh Köztársaság, Ausztria, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Románia, Portugália, Szlovénia és Svédország.

[123] Azokban a tagállamokban, ahol a regisztráció nem automatikus, a benyújtott adatok tanúsága szerint a mobil uniós polgároknak átlagosan csupán 18,5 %-a kérte felvételét a választói névjegyzékbe. A választói névjegyzékbe felvett mobil uniós polgárok százalékos aránya ennek több mint kétszerese, 51,2 % azokban a tagállamokban, ahol az automatikus felvételt alkalmazzák.

[124] Luxemburg – Belgiummal szemben – élt ezzel az eltérési lehetőséggel, így a Luxemburg területén törvényes lakóhellyel rendelkező, nem luxemburgi állampolgár uniós polgárok aktív és passzív választójogát ahhoz a feltételhez köti, hogy az adott személy a választói névjegyzékbe való felvételt megelőzően legalább öt éves időtartam alatt az ország területén tartózkodott.

[125] A Bizottság jelentése (120. j.) 12.

[126] A mobil polgárok alacsony részvételi aránya aggasztó, mivel reális veszélye van annak, hogy választójogukat nem gyakorolják a honosság szerinti és a fogadó tagállamban sem.

[127] A Bizottság uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésében felkérte a tagállamokat a polgárok demokratikus életben történő részvételének elősegítésére a választójogokkal kapcsolatos jobb tájékoztatás és a részvételt akadályozó tényezők elhárítása útján.

[128] Bár az alapító szerződések kimondták, hogy az Európai Parlament képviselőit kezdetben a nemzeti parlamentek nevezik ki, arról is rendelkeztek, hogy a választás később az általános közvetlen választójog alapján fog lezajlani. Ezt a rendelkezést az 1979-es első közvetlen választásokat megelőzően a Tanács az Európai Parlament képviselőinek közvetlen, általános választójog alapján történő megválasztásáról szóló okmány (1976. szeptember 20) révén hajtotta végre. A Maastrichti Szerződés 1992-ben úgy rendelkezett, hogy a választásokat egységes eljárással kell megtartani, de mivel nem sikerült megállapodásra jutni, az Amszterdami Szerződés bevezette annak lehetőségét, hogy „közös elveket" fogadjanak el. A 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozat ennek megfelelően módosította az 1976-os okmányt, és bevezette az arányos képviselet, valamint a nemzeti és az európai képviselői mandátum közötti összeférhetetlenség elvét.

[129] A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, HL L 283, (2002.10.21), 1–4.

[130] A 2002. évi tanácsi határozat értelmében minden tagállamnak arányos képviseleten alapuló rendszert kell alkalmaznia. A tagállamok a helyek kiosztására önkéntesen megállapíthatnak egy 5%-ot meg nem haladó, minimális küszöbértéket. Emellett a 76-os választási okmányt legutoljára módosító 2018/994/EU tanácsi határozat bevezet egy 2-5 % közti kötelező minimális szavazatküszöböt is, a több

mint 35 megszerezhető hellyel rendelkező választókerületekre vonatkozóan. Az említett határozat értelmében a tagállamok az előzetes szavazást, a postai úton történő szavazást, valamint az elektronikus és internetes szavazást is biztosíthatják. Az európai választásokon a legtöbb tagállam egyetlen választókerületként vesz részt. Valamennyi tagállamban 18 év a választójog alsó korhatára, kivéve Ausztriát és Máltát ahol az 16 év, illetve Görögországot, ahol az 17 év. A választásnak valamennyi tagállamban ugyanarra a csütörtök reggeltől az azt követő vasárnap estéig terjedő időszakra kell esnie, a pontos dátumot és időpontokat pedig az egyes tagállamok határozzák meg. A legtöbb tagállamban az európai választási kampányokra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a nemzeti választásokra (pl. az engedélyezett finanszírozás, a közvetítési idő, valamint a közvélemény-kutatások eredményeinek közzététele tekintetében).

[131] A Tanács 2013/1/EU irányelve (2012. december 20.) a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 26. (2013.1.26).

[132] A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 329. (1993.12.30).

[133] A 2014-es választásoktól kezdve a választásokon jelöltként induló uniós polgároknak az igazolás bemutatása helyett csupán nyilatkozatot kell tenniük, hogy a származási országukban nem fosztották meg őket attól a joguktól, hogy az európai parlamenti választásokon választhatók legyenek.

[134] *Spanyolország kontra Egyesült Királyság,* C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.

[135] Spanyolország kontra Egyesült Királyság-ügy (134. j.) 78. pont.

[136] *M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545.

[137] Eman és Sevinger-ügy (136. j.) 43. pont; Spanyolország kontra Egyesült Királyság-ügy (134. j.) 71–72. pontok. Ami pedig az ügy érdemét illeti, az EUMSZ 22. cikk (2) bekezdése arra szorítkozik, hogy az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét alkalmazza az aktív és passzív választójogra, így ezen rendelkezés nem alkalmazható arra az uniós polgárra, aki az alapszerződés II. melléklete szerinti, „tengerentúli országok és területek” (TOT) listájában szereplő földrajzi helyen rendelkezik lakóhellyel és abban a tagállamban kívánja a választójogát gyakorolni, amelynek állampolgára. Ami azonban az egyenlő bánásmód általános jogelvét illeti, a Bíróság szerint az megkívánja, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő személyek, így az Arubán lakóhellyel rendelkező, illetve egy harmadik országban lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok ne élvezzenek eltérő bánásmódot, feltéve, ha ez objektívan igazolható, ami az adott esetben nem történt meg.

[138] Delvigne-ügy (4. j.).

[139] Az alapszerződés immár egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, hogy „az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll”. EUSZ 14. cikk (2) bekezdés.

[140] Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.

[141] Az 1976-os okmány nem definiálja pontosan, hogy ki jogosult a választójog gyakorlására, így a hatályos jog szerint ugyan továbbra is a nemzeti jog irányadó e tekintetben, ugyanakkor az EUSZ 14. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 76-os okmány (3. cikk 1. bekezdés) kereteket és feltételeket szab ehhez, amikor kimondja, hogy Európai Parlament tagjainak a választása közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon történjen.

A Delvigne-ítélet egyben rámutat arra, hogy az uniós polgárság politikai dimenziója nem korlátozódik az EUMSz 20–25. cikkében foglaltakra, hanem az megjelenik más elsődleges jogi rendelkezésekben is (lásd fent), amelyek azt a kötelezettséget róják a tagállamokra, hogy azok tiszteletben tartsák egy uniós szintű demokratikus választási rendszer legalapvetőbb elveit. Lásd Delvigne-ügy (4. j.).

[142] Stephen COUTTS: „Delvigne: A Multi-Levelled Political Citizenship" *European Law Review*, 2017/6, 877.

[143] Dimitry KOCHENOV: „Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights" *Columbia Journal of European Law* 2009/2, 201.

[144] Az EUMSZ 25. cikke ugyanis lehetőséget kínál a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül arra, hogy a Tanács – az Európai Parlament egyetértését követően – különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadjon el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére.

[145] E követelmény lényegében folyamatosan jelen volt a tagállamok részéről a politikai diskurzus során, azonban csak az alapszerződés 2009-es lisszaboni módosításával nyert manifesztációt.

[146] EUMSZ 18. cikk és az Alapjogi Charta 21. cikk (2) bekezdése.

[147] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel 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), 1–13. Az EUMSZ 23. cikke olyan felhatalmazást ruház a Tanácsra, amely feljogosítja azt másodlagos jogforrás kibocsátására a védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedések elfogadása céljából.

[148] Érdemes megemlíteni továbbá, hogy az uniós polgárok EU határian kívüli védelmében fontos szerepet játszhat az Európai Külügyi Szolgálat, amely a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseleteivel együttműködésben biztosítja többek között az EUMSZ 23. cikkében foglalt jogok végrehajtását. A Külügyi Szolgálat harmadik államokban küldöttségeket tart fenn, melyek bár önmagukban nem láthatnak el diplomáciai vagy konzuli képviseleteket megillető feladatköröket, folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseleteivel, és megosztják egymással a szükséges információkat, hozzájárulva a polgárok védelmének hatékonyságához.

[149] Madalina MORARU: „An analysis of the Consular Protection Directive: are EU citizens now better protected in the world?" *Common Market Law Review* 2019/2, 434.

[150] A vezető állam fogalma a gyakorlatban, illetve az uniós *soft law*-ban már korábban is létezett. A vezető állam az az uniós tagállam, amely történelmi, földrajzi, vagy akár diplomáciai okokból szélesebb körű képviselettel és szorosabb kapcsolatrendszerrel rendelkezik a harmadik országban, mint a többi tagállam. Legelső gyakorlati alkalmazásra Csádban került sor, amikor Franciaország vezető államként másik tizenkét tagállam 1200 uniós polgárának kimenekítését vezényelte le a felkelő erők általi összecsapások okozta válsághelyzet helyszínéről.

[151] BECÁNICS Adrienn: „Az uniós polgárok, különös tekintettel a magyar állampolgárok konzuli védelme Lisszabon előtt és után" *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1, 105.

[152] Lásd BECÁNICS (151. j.) 114.

[153] Az állampolgárság szerinti tagállamnak legfeljebb tizenkét hónap áll rendelkezésre a kölcsön megtérítésére a segítséget nyújtó tagállam felé.

[154] Diplomáciai védelem nyújtására alanyi joga az érintett állampolgárnak általában nincs, azaz a nemzetközi közjog alapján mindig a kérdéses állam diszkrecionális jogköre annak eldöntése, hogy nyújt-e diplomáciai védelmet vagy sem.

[155] Konzuli feladatok ellátására vonatkozó hatáskört az 1963. évi Bécsi Egyezmény biztosít a diplomáciai képviseletek számára is. BLUTMAN (5. j.) 558.

[156] A jog gyakorlására vonatkozó szabályok az EUMSZ 227. cikkében és az Európai Parlament eljárási szabályzatában találhatók.

[157] ASZTALOS (113. j.) 354.

[158] A Törvényszék a bírói út igénybevételének egy lehetséges alternatívájaként definiálta az intézményt: „ […] az Ombudsman intézményével a Szerződés a közösségi bíróság előtti keresetindítás helyett választható eljárás lehetőségét biztosította az Unió polgárai számára ahhoz, hogy érdekeiket megvédjék. Ez a választható bíróságon kívüli eljárás különleges szempontokat elégít ki, és nem szükségszerűen szolgálja ugyanazt a célt, mint a bírósághoz benyújtott kereset […]" *Adviesbureau Ehcon BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, T-140/04, ECLI:EU:T:2005:321, 83. pont.

[159] Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről, HL L 113. (1994.5.4), 15–18.

[160] Jacob Söderman finn ombudsmanként tevékenykedett kinevezése előtt, míg Nikoforos Diamandouros az európai tisztség betöltése előtt az első görög ombudsman volt. Emily O' Reilly pedig Írország első női ombudsmanja volt, korábban újságíróként tevékenykedett.

[161] Az európai ombudsman 1999. évi jelentése (2000/C 260/01), HL C 260., 2000.9.11. 1.

[162] A statisztikák alapján a befogadható panaszok 70%-a az Európai Bizottsággal szemben kerül benyújtásra. Ennek az lehet a magyarázata, hogy a Bizottság az a fő európai intézmény, amely leggyakrabban kerül közvetlen kapcsolatba az uniós polgárokkal. 1997-ben az európai ombudsman saját kezdeményezésű vizsgálatot indított a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárásával összefüggésben. Az *ex officio* vizsgálatot azért tartotta időszerűnek, mert sok olyan panaszt kapott, amely a Bizottság − mint a Szerződés őre − tevékenységének adminisztratív eljárását panaszolta be. A Bizottsággal szemben benyújtott panaszok főképpen a Bizottság által kezelt panaszok feldolgozásának elhúzódását, az információnyújtás (az eljárás stádiumáról) és az indoklás elmaradását (amennyiben a Bizottság úgy vélte, hogy a tagállam nem sértette meg a közösségi jogot) kifogásolták.

[163] A panasz esetében fontos, hogy egyértelműen kitűnjenek azok az adatok, amelyek alapján a hivatal az első lépéseket meg tudja tenni. Alapvető követelmény, hogy beazonosíthatók legyenek az érintettek.

[164] Ez különösen sajnálatos, tekintve, hogy a beérkezett panaszok jelentős része még mindig a tagállami intézmények által elkövetett visszásságok kivizsgálására irányul, amit hatáskör hiányában ily módon el kell utasítani.

[165] Eljárhat ugyanakkor a Bíróság feltételezett hivatali visszássága ügyében például egy versenyvizsgával kapcsolatosan.

[166] Az ügyet hivatkozza FRIEDERY Réka: *Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában.* Doktori értekezés, Győr, 2009, 151.

[167] A legelső ilyen jelentést, amely a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel volt kapcsolatos, az ombudsman 1997-ben nyújtotta be a Parlamentnek.

[168] Ezekből 21 kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasították elsősorban azon az alapon, hogy a Bizottság jogi aktusra irányuló javaslattételi hatáskörén kívül esnek, 14 kezdeményezést pedig szervezőik vontak vissza.

[169] EUSZ 11. cikk 4. bekezdés.

[170] *Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.* HL L 65., 2011.3.11., 1–22.

[171] *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről.* HL L 130, 2019.5.17., 55–81.

[172] A kezdeményezések közel felét utasítja el a Bizottság arra hivatkozással, hogy az hatáskörén kívül esik. Példaképp ide sorolható a *Stop Brexit* kezdeményezés vagy a garantált alapjövedelem bevezetéséről szóló kezdeményezés.

[173] Így a hatáskör hiánya miatt elutasított, „nemzeti régiókra" vonatkozó polgári kezdeményezés ügyében vagy a hasonló tárgyú *MinoritySafe Pack* kezdeményezés ügyében a polgári bizottság úgy döntött, hogy az Európai Bírósághoz fordul jogorvoslatért. *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282.; *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2017:59. Hasonlóképpen megtámadásra került a Törvényszék előtt a *Stop TTIP* (az USA-val kötendő Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerséget elutasító) kezdeményezést elutasító bizottsági határozat (*Michael Efler és társai kontra Európai Bizottság*, T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323). A Bíróság a *Minority SafePack* kontra Bizottság ügyében hozott ítéletében megállapította, hogy az nem tett eleget azon kötelességének, hogy részletesen elmagyarázza és megindokolja az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele elutasításának okait.

[174] Annak érdekében, hogy egy kezdeményezés egy adott tagállamban támogatásra jogosult legyen, az aláírók számának a tagállamban el kell érnie a tagállam által megválasztott európai parlamenti képviselők számának legalább hétszázötvenszeresét.

[175] Példaként említhető a *Right2Water* kezdeményezés, amely arra kérte fel a Bizottságot, hogy tegyen olyan jogalkotási javaslatot, amely érvényt szerez a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való, az Egyesült Nemzetek Szervezete által elismert emberi jognak, vagy a *Stop Vivisection* kezdeményezés, amely arra kérte a Bizottságot, hogy hozzon létre jogszabályi keretet az EU-ban végzett állatkísérletek fokozatos beszüntetése céljából. Hasonlóképpen a *One of US* kezdeményezés, amelyben közel 1,8 millió aláírás gyűlt össze 18 országból, és amelynek célja, hogy uniós forrásból ne lehessen olyan tevékenységet finanszírozni, amely emberi embrió elpusztításával jár. Végül a glifozáttartalmú gyomirtó szerek tilalmát célzó kezdeményezést összesen 1.3 millióan írták alá, aminek eredményeként a Bizottság e szerek használatának engedélyezését illetően 15 év helyett 5 évre tett javaslatot, amelyet azóta a tagállamok el is fogadtak.