



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.12.15.
COM(2020) 731 final

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

AZ EUMSZ 25. CIKKE ALAPJÁN

Jelentés a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2016–2020.

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 25. cikke előírja, hogy a Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak a megkülönböztetés tilalmára és az uniós polgárságra vonatkozó (a Szerződés második részében szereplő) rendelkezések alkalmazásáról¹. Az EUMSZ 25. cikke alapján benyújtott kilencedik jelentés a 2016. július 1. és 2020. június 30. közötti időszakra vonatkozik.

Ez a jelentés az EUMSZ második részének az alábbiakra vonatkozó rendelkezéseit tekinti át: i. uniós polgárság; ii. a megkülönböztetés tilalma; iii. a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás; iv. a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon a választásra jogosultság és a választhatóság; v. a konzuli védelemhez való jog; vi. az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásához való jog; valamint vii. az ombudsmanhoz intézett panasz benyújtásához való jog. Ez a jelentés a „Polgárok szerepének megerősítése és jogaik védelme a kihívásokkal teli időkben” című uniós polgársági jelentést kíséri.

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

Az EUMSZ 18. cikke² tiltja az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést a Szerződések alkalmazási körében³.

E jelentés tárgyidőszakában az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) négy fontos ítéletet hozott az uniós polgárok állampolgárság alapján történő megkülönböztetése tilalmának a kiadatás és a sport területén való alkalmazására vonatkozóan.

2.1. Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma és a mobilis uniós polgárok kiadatása

Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmára, valamint az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodási hellyel rendelkező állampolgárok harmadik országok részére történő kiadatására vonatkozó három bírósági ítélet a következő volt: a **Petruhhin**-ügyben hozott ítélet⁴, a **Pisciotti**-ügyben hozott ítélet⁵ és a **Raugevicius**-ügyben hozott ítélet⁶. Mindhárom ügyben a tárgyalta kérdés a fogadó tagállam saját állampolgárainak kiadatását eleve kizáró nemzeti szabályok, valamint az uniós polgárok állampolgárság alapján történő megkülönböztetésének (az EUMSZ 18. cikkében foglalt) tilalmára vonatkozó uniós elv közötti összefüggés volt.

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

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

³ Ez a rendelkezés nem érinti a Szerződésekben foglalt különös rendelkezéseket.

⁴ A C-182/15. sz., *Aleksei Petruhhin kontra Latvijas Republikas Generālprokuratūra* ügyben hozott ítélet.

⁵ A C-191/16. sz., *Romano Pisciotti kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben hozott ítélet.

⁶ A C-247/17. sz., *Denis Raugevicius* ügyben hozott ítélet.

A *Petruhhin*- és a *Pisciotti*-ügyben hozott ítélet is a mobilis uniós polgárok büntetőeljárás céljából történő kiadatására vonatkozott, a *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet pedig a mobilis uniós polgárok nem uniós ország bírósága által hozott büntetőítélet végrehajtása érdekében történő kiadatására vonatkozott.

A Bíróság ezen ügyekben tett legfontosabb megállapításai a következőképpen foglalhatók össze. Először is a Bíróság ítélete szerint bár az Unió és az érintett harmadik ország közötti nemzetközi megállapodás hiányában a kiadatással kapcsolatos szabályok tagállami hatáskörbe tartoznak, az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a tagállamoknak a kiadásra vonatkozó nemzeti szabályaikat az uniós jog megfelelő figyelembevételével kell érvényesíteniük⁷. A Bíróság szerint ez a helyzet áll fenn, ha egy uniós polgár (az EUMSZ 21. cikke értelmében) a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolja, és a kiadásra vonatkozó nemzeti szabályok következtében előfordulhat, hogy uniós polgárokkal szemben az állampolgárságuk alapján (az EUMSZ 18. cikke szerinti) hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak⁸.

Másodszor, a Bíróság megvizsgálta, hogy a tagállamok azon nemzet(köz)i szabályai, amelyek *kizárólag* a saját állampolgáraik kiadatásának tilalmával ellentétesek, összeegyeztethetetlenek lennének az EUMSZ 18. cikkében foglalt megkülönböztetés tilalmának elvével. A Bíróság megjegyzi, hogy ezek a kiadási szabályok eltérő bánásmódra adnak okot az uniós polgár állampolgárságától függően, és így a szabad mozgáshoz való jog korlátozásának minősülnek⁹. A Bíróság ítélezési gyakorlatával összhangban az ilyen korlátozás csupán akkor igazolható, „ha objektív megfontolásokon alapul, és a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel arányos”¹⁰. Bár a Bíróság elismeri, hogy a „nemzetközi bűnügyi együttműködés”, valamint a büntetés elkerülésének megakadályozására irányuló célkitűzés(ek) jogszerű(ek)¹¹, ezeknek a nemzeti rendelkezéseknek meg kell felelniük az arányosságra vonatkozó követelménynek is.

E tekintetben a Bíróság a *Petruhhin*-ügyben úgy ítélte meg, hogy az ilyen kiadási kérelem jóváhagyását mérlegelő tagállamnak az alapvető szabadságok gyakorlását kevésbe korlátozó, alternatív intézkedést kell fontolóra vennie¹². A lojális együttműködésre vonatkozó uniós elv (az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése) és a bűnügyi együttműködés területére (konkrétabban az európai elfogatóparancsra) vonatkozó másodlagos uniós jogszabályok alapján a Bíróság az alábbi következtetéseket vonta le. A mobilis uniós polgár kiadása előtt a tagállamnak információt kell cserélnie az állampolgárság szerinti tagállammal, hogy ez utóbbi tagállam lehetőséget kapjon arra, hogy büntetőeljárást folytasson a mobilis uniós polgár által külföldön elkövetett bűncselekmények ügyében, „feltéve, hogy nemzeti joguk szerint [területen kívüli]

⁷ Lásd a C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 26–27. pontját.

⁸ A C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 29–31. pontja; a C-191/16. sz. *Pisciotti*-ügyben hozott ítélet 31–35., 37–42. pontja; a C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 27–28. pontja.

⁹ A C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 32–33. pontja; a C-191/16. sz. *Pisciotti*-ügyben hozott ítélet 43–45. pontja; a C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 30. pontja.

¹⁰ A C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 34. és 38. pontja; a C-191/16. sz. *Pisciotti*-ügyben hozott ítélet 46. pontja; a C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 31. pontja.

¹¹ Vö. a C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 35–37. pontjával.

¹² Lásd a C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 38–41. pontját.

hatáskörrel rendelkeznek” erre¹³. A Bíróság azonban a *Pisciotti*-ügyben hozott ítéletben tisztázta, hogy amennyiben az állampolgárság szerinti tagállam megfelelő tájékoztatást kapott, és ennek ellenére mégis úgy dönt, hogy nem folytat büntetőeljárást a saját állampolgára ellen a területén kívül elkövetett bűncselekmények ügyében, az uniós joggal nem lenne ellentétes a „fogadó” tagállam által harmadik ország részére történő kiadatása¹⁴.

Harmadszor, a *Raugevicius*-ügyben hozott ítéletben a Bíróság szerint az elkövetett bűncselekmények esetében a büntetlenül maradás elkerülésére vonatkozó cél és az egyik alapvető szabadság korlátozása közötti feszültség, valamint ehhez kapcsolódóan az alternatív intézkedések vizsgálatának szükségessége szintén érvényesül a (külföldi) büntetőítélet végrehajtását célzó kiadatás (iránti megkeresések) tekintetében¹⁵. Bár a *ne bis in idem* elvével ellentétes lenne, hogy az állampolgárság szerinti tagállam büntetőeljárást indítson az érintett mobilis uniós polgár ellen, a nemzetközi jogi eszközök és a tagállamok (az egyes tagállamok) jogszabályai alternatív intézkedésekről rendelkeznek (például külföldi bíróságok által előírt büntetőítéletek letöltése az állampolgárság szerinti tagállamban)¹⁶. A Bíróság szerint az ilyen alternatív rendelkezések ezért úgy tekinthetők, hogy (az állampolgárságon alapuló korlátozások ellenére) alkalmazandóak az érintett mobilis uniós polgárra¹⁷.

2.2. Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma az amatőr sportban

E jelentés tárgyidőszakában hozott másik fontos bírósági határozat, a *TopFit*-ügyben hozott ítélet¹⁸ az amatőr sport területén vizsgálta a (mobil) uniós polgárokkal szembeni megkülönböztetés tilalmának kérdését¹⁹.

D. Biffi Németországban élő olasz állampolgár, aki amatőr síkfutóversenyeken vesz részt szenior kategóriában. D. Biffi a TopFit elnevezésű sportegyesület tagja, amely egyesület a német atlétikai szövetség (Deutscher Leichtathletikverband, DLV) tagja. A DLV szabályzatának 2015. évi módosítása nyomán a D. Biffihez hasonló, Németországban tartózkodó, mobilis uniós polgároktól megtagadták a nemzeti bajnokságokon történő részvételre való kiválasztás lehetőségét, vagy e bajnokságokon csak „helyezésen kívüli”, illetve „helyezés nélkül” való részvételre voltak jogosultak. Ez megakadályozta, hogy eljussanak a döntőig és jogosultak legyenek az országos bajnoki címre, annak ellenére, hogy az atlétikai bajnokságon való részvétel minden egyéb feltételét teljesítették.

Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés megválaszolása során a Bíróság négy észrevételre hivatkozott. Először is a Bíróság a közelmúltbeli *Raugevicius*-ügyben hozott ítéletére hivatkozva megjegyezte, hogy „annak az uniós polgárnak a helyzete, aki a szabad mozgáshoz való jogával élt, az [...] EUMSZ 18. cikk hatálya alá tartozik”, beleértve az amatőr sport

¹³ A C-182/15. sz. *Petruhhin*-ügyben hozott ítélet 42–48. pontja.

¹⁴ Lásd a C-191/16. sz. *Pisciotti*-ügyben hozott ítélet 50–56. pontját.

¹⁵ Lásd a C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 32–40. pontját.

¹⁶ A C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 36–38. pontja.

¹⁷ A C-247/17. sz. *Raugevicius*-ügyben hozott ítélet 41–48. pontja.

¹⁸ A Bíróság C-22/18. sz., *TopFit e.V. és Daniele Biffi kontra Deutscher Leichtathletikverband e.V.* ügyben 2019. június 13-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:497).

¹⁹ A hivatásos sportban alkalmazott, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés az EUMSZ 45. cikkének hatálya alá tartozik.

területét is²⁰. Másodszor, a személyek szabad mozgására vonatkozó, az EUMSZ 21. cikkében foglalt alapvető szabadság célja többek között „az érintett uniós polgár fogadó tagállam társadalmába való fokozatos beilleszkedésének elősegítése” volt, és az amatőr sportban való részvétel ennek a beilleszkedési folyamatnak fontos része²¹. Harmadszor, a Bíróság a korábbi ítélezési gyakorlatára hivatkozva megjegyezte, hogy a nemzeti (sport)szövetségek szabályzatainak ugyanúgy be kell tartaniuk az uniós jogot, többek között a Szerződéseket²². Negyedszer, az EUMSZ 18. és 21. cikkének a nemzeti sportszövetségek szabályzataira való alkalmazhatósága többek között azt feltételezi, hogy a nemzeti sportszövetségek azon szabályzatai, amelyek esetlegesen korlátozhatnak egy alapvető szabadságot, összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, „kivéve, ha e szabályozást objektív és a jogszerűen követett célkitűzéssel arányos megfontolások igazolják”²³.

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

3.1. Bevezetés

Az EUMSZ 19. cikke rögzíti, hogy az EU megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére²⁴.

2019 márciusában az Európai Bizottság közzétette a nők és férfiak közötti egyenlőségről szóló éves jelentést, amelyben azt a következtetést vonta le, hogy még az EU-ban is, ahol a nemek közötti egyértelmű egyenlőséget jogszabályok garantálják, a nők és férfiak közötti egyenlőség továbbra sem kézzelfogható valóság²⁵.

Az LMBTI-személyek egyenlőségének előmozdítását célzó intézkedések – a Bizottság által 2016 és 2019 között különböző szakpolitikai területeken tervezett tevékenységeket is tartalmazó – listájának 2015. decemberi közzétételét²⁶ követően a Bizottság 2017 februárjában közzétette az LMBTI-személyek egyenlőségének előmozdítására irányuló intézkedések listájáról szóló első éves jelentését, amely 2016-ra vonatkozott. A második jelentés 2018-ban, a harmadik jelentés pedig 2019-ben jelent meg, és 2020 májusában közzétételre került a végleges jelentés, amely a 2019-ben hozott intézkedésekre terjedt ki²⁷.

2018 novemberében a Bizottság az idegengyűlölet és az intolerancia egyéb formái elleni küzdelemmel foglalkozó magas szintű csoport 2017. december 5-i negyedik ülésének

²⁰ A C-22/18. sz. *TopFit*-ügyben hozott ítélet 29–30. pontja.

²¹ A C-22/18. sz. *TopFit*-ügyben hozott ítélet 31–34. pontja.

²² A C-22/18. sz. *TopFit*-ügyben hozott ítélet 36–40. pontja.

²³ A C-22/18. sz. *TopFit*-ügyben hozott ítélet 42–48. pontja.

²⁴ Lásd még az Alapjogi Charta 21. cikkének (1) bekezdését.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbt-equality_en#documents

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

romaellenességről és afrofóbiáról tartott szekcióülésein tartott megbeszélések alapján következtetéseket tartalmazó dokumentumokat dolgozott ki²⁸. Ezenkívül a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008/913/IB kerethatározatról szóló útmutató²⁹ készített.

2018 decemberében az Európai Bizottság közzétette a nemzeti romaintegrációs stratégiák 2020-ig érvényes uniós keretrendszerének értékelését³⁰. Az értékelés az uniós keretrendszert, valamint azt értékelte, hogy hogyan mozgósított más, a romák befogadására vonatkozó uniós szakpolitikákat, jogi és finanszírozási eszközöket. A Bizottság továbbá 2019 szeptemberében a romaintegrációs intézkedések nemzeti végrehajtásáról szóló jelentést³¹ tett közzé.

A Bizottság 2019 májusában elindította az #EuvsDiscrimination campaign³² elnevezésű, 2020 decemberéig folyamatban lévő kampányt, amely a koron, nemen, fogyatékosságon, etnikai vagy faji származáson, valláson vagy meggyőződésen vagy szexuális irányultságon alapuló – a megkülönböztetésellenes uniós jogszabályok által tiltott – munkahelyi megkülönböztetésre irányult³³.

3.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

A vallásszabadság tekintetében a Bíróság *Cresco Investigation* ügyben 2019. január 22-én hozott ítéletére (C-193/17, EU:C:2019:43) kell emlékeztetni. A Bíróság megállapította, hogy valláson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést vezet be az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében egyrészt a nagypéntek csak bizonyos keresztény egyházak tagságával rendelkező munkavállalók számára munkaszüneti nap, és másrészt csupán e munkavállalók jogosultak arra, hogy amennyiben e munkaszüneti napon dolgozni kényszerülnek, munkaszüneti napra járó bérpótlékban részesüljenek.

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

4.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke előírja, hogy uniós polgár mindenki, aki valamely uniós tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Bár az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – az uniós jog kellő figyelembevételével³⁴ – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, valamely tagállam állampolgárságának megadása az uniós polgárság és az azzal járó

²⁸ A romaellenességről szóló jelentés: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; az afrofóbiáról szóló jelentés: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=en>

³³ E kampány egyik pillére különösen a fogyatékos személyek szükségleteinek kielégítése a 2000/78/EK tanácsi irányelvvel (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32000L0078>) összhangban. A szükségletek munkahelyen történő észszerű kielégítésére vonatkozó bevált gyakorlatokról szóló útmutató 2020 szeptemberében jelent meg: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

³⁴ A C-135/08. sz. *Rottmann*-ügyben hozott ítélet.

jogosultságok biztosítását is magával vonja, és azok az EU egész területén gyakorolhatók. Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamoknak az állampolgárság megadására vonatkozó előjogaikat a Szerződés előírásainak megfelelően, a lojális együttműködés szellemében kell gyakorolniuk.

Az Európai Bizottság számos intézkedést tett az uniós polgárság megszerzése és elvesztése, konkrétan az EU-n belüli befektetői állampolgársági programok kérdése tekintetében, amelyek nem uniós országok állampolgárai számára befektetésért cserébe az uniós polgárokat megillető jogokat biztosítanak.

2019 januárjában a Bizottság közzétette a „Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban” című jelentést³⁵, amely az uniós tagállamokban létező befektetői állampolgársági és letelepedési programokat elemezte, és rávilágított számos olyan aggodalomra és kockázatra, amelyeket ezek a programok jelentenek az EU számára.

E jelentést követően a Bizottság a következők érdekében létrehozta a befektetői állampolgársági és letelepedési programokkal foglalkozó tagállami szakértők csoportját: i. a befektetői állampolgársági programokból fakadó sajátos kockázatok vizsgálata; ii. közös biztonsági ellenőrzések kidolgozása 2019 végéig; valamint iii. a befektetői állampolgársági és letelepedési programok végrehajtására vonatkozó átláthatóság és jó kormányzás szempontjainak kezelése³⁶.

A jelentéstételi időszakban a Bizottság az uniós polgárság és az ahhoz kapcsolódó jogok területén – elsősorban a brexit uniós polgársághoz kapcsolódó jogokra jelentkező kihatásaihoz kapcsolódóan – 98 panasszal, csaknem 1400 levéllel/egyéni megkereséssel, 48 kérdéssel és az Európai Parlamenttől érkezett 10 petícióval foglalkozott.

4.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

2016 és 2019 között a Bíróság 29 olyan ügyet kezelt, amely az uniós polgárságra vonatkozott, ezek között voltak többek között olyan ügyek, amelyek az állampolgárságon alapuló megkülönböztetésre, az uniós polgárság valamely tagállam állampolgárságának elvesztése miatti elvesztésére, illetve az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak származékos tartózkodási jogaira vonatkoztak³⁷.

A Bíróság a *Tjebbes és társai* ügyben hozott ítéletben³⁸ megerősítette a tagállamok azon céljának általában vett jogszerűségét, hogy biztosítsák az állam és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolatot. Ez a jogszerűség azonban nem menti fel a tagállamokat annak biztosítása alól, hogy (egyedi esetekben) a tagállami állampolgárság *ex lege* elvesztése

³⁵ COM(2019) 12 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

³⁶ Lásd: https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en

³⁷ Az Európai Unió Bírósága (2020). Annual Report 2019: Judicial activity. (2019. évi éves jelentés: Igazságszolgáltatási tevékenység.) Luxembourg, 2020. február, 161. o. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>

³⁸ A C-221/17. sz., *Tjebbes és társai* ügyben hozott ítélet.

megfelelően tekintettel legyen az arányosság elvére, amennyiben az állampolgárság elvesztése az uniós polgár jogállás és az abból eredő jogok elvesztéséhez vezet³⁹.

Ennek megfelelően a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az állampolgárság elvesztését szabályozó tagállami jogszabályok írják elő „az állampolgárság elvesztésével [az érintett személyekre és családtagjaikra] az uniós jogra tekintettel gyakorolt következmények egyéni [vizsgálatának]” lehetőségét⁴⁰. Ezenfelül amennyiben ilyen vizsgálatot követően az uniós polgár jogállás (valamely tagállam állampolgárságának automatikus elvesztése következtében bekövetkező) elvesztését az uniós jogszabályokkal összeegyeztethetetlennek találják, lehetőségnek kell lennie az állampolgárság *ex tunc* hatállyal történő visszaállítására⁴¹.

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

5.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének a) pontja és az EUMSZ 21. cikke alapján a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel az uniós polgároknak joguk van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz⁴².

Az uniós polgárok többsége támogatja ezt a jogot⁴³, és az EU-tagság egyik legjelentősebb előnyének tekinti⁴⁴. Ezen túlmenően az uniós polgárok több mint fele állítja azt, hogy előnye származik abból, hogy külföldre utazáskor kevesebb a határellenőrzés vagy nincs határellenőrzés⁴⁵. Az európaiak többsége azt állítja, hogy a személyek, az áruk és szolgáltatások Európai Unión belüli szabad mozgása az EU legpozitívabb hozadéka⁴⁶. Egy 2020 tavaszán bonyolított felmérésben az uniós polgárok 83 %-a egyetértett azzal, hogy az uniós polgárok EU-n belüli szabad mozgása összességében előnyös volt az országuk gazdasága számára⁴⁷.

2018-ban több mint 16 millió uniós polgár élt vagy dolgozott az állampolgársága szerinti országtól eltérő uniós országban. Az uniós polgárok jóval nagyobb számban tettek ideiglenes látogatást más országokban üdülés, baráti és családlátogatás, valamint üzlet céljából.

³⁹ A C-221/17. sz., *Tjebbes és társai* ügyben hozott ítélet 40. pontja.

⁴⁰ A C-221/17. sz., *Tjebbes és társai* ügyben hozott ítélet 41. pontja.

⁴¹ A C-221/17. sz., *Tjebbes és társai* ügyben hozott ítélet 42. pontja.

⁴² Lásd különösen 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 szóló 2004/38/EK irányelvet (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.) (a továbbiakban: a szabad mozgásról szóló irányelv).

⁴³ A 486. sz., 2019-ben végzett Eurobarométer tematikus felmérés válaszadóinak 81 %-a.

⁴⁴ A 91. sz., 2019 tavaszán végzett Eurobarométer standard felmérés válaszadóinak 60 %-a.

⁴⁵ A 91. sz., 2019 tavaszán végzett Eurobarométer standard felmérés válaszadóinak 56 %-a.

⁴⁶ A 486. sz., 2019-ben végzett Eurobarométer tematikus felmérés válaszadóinak 60 %-a.

⁴⁷ 485. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés, 2020. tavasz.

A mobilis uniós polgárok és családtagjaik a más tagállamban való tartózkodási jogra vonatkozóan az „Európa Önökért” portálon⁴⁸ találhatnak információt, amely országspecifikus információkhoz is hozzáférést biztosít, ezáltal teljesíti az EU egységes digitális kapujaként⁴⁹ betöltött szerepét.

A jelentéstételi időszakban a Bizottság a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatosan 950, polgárok által benyújtott panasszal, 6 128 kérdéssel és az Európai Parlamenttől érkezett 140 petícióval foglalkozott. Ezek közül sok foglalkozott az uniós polgárok nem uniós polgár jogállású családtagjainak beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogával (a vízum és a tartózkodási kártya kibocsátásának feltételeivel, további formai előírásokkal) és azzal, hogy az uniós polgárok milyen feltételek mellett gyakorolhatják a szabad mozgáshoz való jogukat.

Az uniós jog hatóságok általi helytelen alkalmazásának eseteiben hátrányosan érintett, mobilis uniós polgárok segítséget kaphatnak a SOLVIT-tól⁵⁰, amely a gyors reagálás és a nemzeti szintű megoldások felkutatása érdekében jött létre. 2016 és 2018 között a SOLVIT a személyek szabad mozgásával kapcsolatban mintegy 1 930 ügyet kezelt⁵¹.

A polgárok az ingyenes és személyre szabott jogi tanácsadást nyújtó Európa Önökért Tanácsadó Szolgálat⁵² is intézhetnek személyes uniós jogaikkal kapcsolatos kérdéseket. Az Európai Polgári Akciószolgálat (ECAS) elnevezésű külső szerződő fél közreműködésével működő Európa Önökért Tanácsadó Szolgálatot a Bizottság irányítja. Az Európa Önökért Tanácsadó Szolgálat⁵³hoz 2016 és 2020 között több mint 42 000 tájékoztatáskérés érkezett a beutazási eljárások és a tartózkodási jogok témakörében, és több mint 2 300 megkeresés érkezett a polgári jogokkal és a bírói védelemhez való joggal kapcsolatban.

Az uniós polgárok ezenkívül igénybe vehetik a Bizottság Europe Direct Központjának (a továbbiakban: EDCC)⁵⁴ portálját, amely az EU-ra vonatkozó általános tájékoztatást és az uniós polgárok jogaival kapcsolatos tanácsadást nyújt. 2016 és 2019 között az EDCC-hez a személyek szabad mozgásával kapcsolatban összesen 5 251 tájékoztatáskérés érkezett.

Ezenfelül a mobilis uniós munkavállalók a 2014/54/EU irányelvnek⁵⁴ megfelelően létrehozott nemzeti szervek segítségét kérhetik.

⁴⁸ <https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/>

⁴⁹ (EU) 2018/1724 rendelet az információkhoz, eljárásokhoz, valamint segítségnyújtó és problémamegoldó szolgáltatásokhoz hozzáférést biztosító egységes digitális kapu létrehozásáról.

⁵⁰ A SOLVIT az EU és az EFTA területén a nemzeti közigazgatási szervek által biztosított szolgáltatás. A nemzeti SOLVIT-központok befogadják a polgárok panaszait, és egy online adatbázison keresztül együttműködnek annak érdekében, hogy segítsék a polgárokat jogvitáik bíróságon kívüli és költségmentes rendezésében.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

⁵² <https://europa.eu/youreurope/advice/>

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_hu

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/54/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről.

A fogyatékos személyek szabad mozgásához való hozzájárulás céljából a Bizottság az európai fogyatékosági igazolványra vonatkozó kísérleti projektet hajtott végre a 2016–2018 közötti időszakban⁵⁵.

A Bizottság a szabad mozgáshoz való jogra vonatkozó elektronikus távoktatási eszközt fejlesztett ki a helyi közigazgatási szervek számára a 2004/38/EK irányelvvel (a szabad mozgásról szóló irányelvvel) és az abból fakadó jogokkal kapcsolatos ismereteik elmélyítése érdekében. Az önértékelési tesztet, valamint kezdő és haladó felhasználóknak szánt online tanfolyamot magában foglaló elektronikus távoktatási eszköz 23 nyelven érhető el.

5.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

5.2.1. A szabad mozgáshoz való jog és a (származékos) tartózkodási jog terén bekövetkezett fejlemények a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

A Bíróság számos ítéletet hozott az EUMSZ 21. cikkével (többek között az említett cikknek aszabad mozgásról szóló irányelvvel történő végrehajtásával) kapcsolatban, valamint az EUMSZ 20. cikkén alapuló uniós polgárságból fakadó tartózkodási jogokkal kapcsolatban⁵⁶.

Az első ügycsoport arra a kérdésre vonatkozik, hogy mely uniós polgárok és családtagjaik hivatkozhatnak a 2004/38/EK irányelvre a tartózkodási jogok tekintetében.

A Bíróság a **Lounes**-ügyben hozott ítéletben⁵⁷ megállapította, hogy az az uniós polgár, aki másik uniós tagállamban való tartózkodás céljából élt a szabad mozgáshoz való jogával, és azóta megszerezte a fogadó tagállam állampolgárságát, ugyanakkor megtartotta a származási tagállam állampolgárságát, bár a továbbiakban már nem minősül a 2004/38/EK irányelv szerinti kedvezményezettnek, továbbra is hivatkozhat az EUMSZ 21. cikkéből fakadó jogokra⁵⁸. Az említett (kettős állampolgársággal rendelkező) uniós polgár családtagjainak tartózkodási jogai szintén közvetlenül fakadhatnak az EUMSZ 21. cikkéből, olyan feltételek mellett, amelyek nem lehetnek szigorúbbak a 2004/38/EK irányelvben előírt feltételeknél⁵⁹. A Bíróság tisztázta, hogy a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a családi élet szokásos körülmények között történő fenntartásához való jogot⁶⁰.

⁵⁵ A Bizottság bevezette a fogyatékoság önkéntes alapon történő kölcsönös elismerését, és előmozdította a fogyatékos személyek kultúrához, sporthoz és szabadidős tevékenységekhez való hozzáférését a projektben érintett nyolc országban: Belgiumban, Cipruson, Észtországban, Finnországban, Máltán, Olaszországban, Romániában, Szlovéniában.

⁵⁶ Ez a szakasz nem tér ki a Bíróság azon ítéleteire, amelyek elsősorban az EUMSZ 45. és azt követő cikkei értelmében vett „uniós munkavállaló” jogálláson alapulnak.

⁵⁷ A Bíróság C-165/16. sz., *Toufik Lounes kontra Secretary of State for the Home Department* ügyben 2017. november 14-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:862).

⁵⁸ A C-165/16. sz. *Lounes*-ügyben hozott ítélet 45–58. pontja. Megjegyzendő, hogy a Bíróság kifejezetten hangsúlyozta, hogy a 2004/38/EK irányelv alkalmazhatósága azonban megszűnik azon mobilis uniós polgárokra nézve, akik azóta megszerezték a fogadó tagállam állampolgárságát; lásd a C-165/16. sz. *Lounes*-ügyben hozott ítélet 31–44. pontját.

⁵⁹ A C-165/16. sz. *Lounes*-ügyben hozott ítélet 59–61. pontja.

⁶⁰ A C-165/16. sz. *Lounes*-ügyben hozott ítélet 52. pontja.

A Bíróság a **Gusa**-ügyben hozott ítéletben⁶¹ megállapította, hogy a gazdasági tevékenységgel való felhagyást követően a 2004/38/EK irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében (konkrétabban annak b) pontjában) foglalt esetekben (miszerint „kényszerű regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt, és [...] nyilvántartásba [vették] álláskeresőként”) a „munkavállaló vagy önálló vállalkozó” jogállás megtartásához való jog arra a mobilis uniós polgárra is vonatkozik, aki a gazdasági tevékenység kényszerű beszüntetése előtt önálló vállalkozó volt⁶².

A Bíróság a **Coman**-ügyben hozott ítéletben⁶³ egy uniós polgár vonatkozásában értelmezte a 2004/38/EK irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt „házastárs” fogalmát⁶⁴, és megállapította, hogy önálló uniós jogi fogalommeghatározásról van szó, amely független a tagállamok jogától. A Bíróság úgy határozott, hogy amennyiben a visszatérő uniós polgár (korábban) gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, hogy ténylegesen egy másik uniós tagállamban tartózkodjon, és a fogadó tagállamban családi életet alakított ki vagy szilárdított meg egy vele azonos nemű (harmadik országbeli) állampolgárral, akivel a fogadó tagállamban jogszerűen házasságot kötött, akkor az uniós joggal ellentétes azon nemzeti jogszabályok alkalmazása, amelyek megtagadják a visszatérő uniós polgárral azonos nemű házastárs származékos beutazási és tartózkodási jogát azon az alapon, hogy az érintett (állampolgárság szerinti) tagállam joga nem ismeri el az azonos nemű személyek közötti házasságot⁶⁵. Az érintett tagállamnak az ilyen személyt házastársnak kell tekintenie annak lehetővé tétele érdekében, hogy gyakorolhassa az uniós jog értelmében őt megillető jogokat. Ugyanakkor ez nem követeli meg, hogy az adott tagállam a nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről⁶⁶.

A Bíróság az **Altiner és Ravn** ügyben hozott ítéletben⁶⁷ megállapította, hogy az uniós joggal nem ellentétes, hogy a visszatérő uniós polgár családtagjának származékos tartózkodási jogot biztosítson, amikor az adott családtag nem a kérdéses uniós polgár származási tagállamba való visszatérésének „természetes következményeként” lépett az uniós polgár származási tagállamának területére⁶⁸. Ennek az a feltétele, hogy a nemzeti jogszabályok előírják, hogy – átfogó értékelés összefüggésében – figyelembe kell venni más releváns tényezőket, amelyek bizonyíthatják, hogy az uniós polgár említett tagállamba való visszatérése és a harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagjának beutazása között eltelt idő ellenére a fogadó tagállamban megteremtett és megszilárdult családi élet nem ért véget⁶⁹.

⁶¹ A Bíróság C-442/16. sz., *Florian Gusa kontra Minister for Social Protection és társai* ügyben 2017. december 20-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:1004).

⁶² A C-442/16. sz. *Gusa*-ügyben hozott ítélet 35–45. pontja.

⁶³ A Bíróság C-673/16. sz., *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és társai* ügyben 2018. június 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:385).

⁶⁴ A C-673/16. sz. *Coman*-ügyben hozott ítélet 33–36. pontja.

⁶⁵ A C-673/16. sz. *Coman*-ügyben hozott ítélet 38–40. és 52–55. pontja.

⁶⁶ A C-673/16. sz. *Coman*-ügyben hozott ítélet 45. pontja.

⁶⁷ A Bíróság C-230/17. sz., *Erdem Deha Altiner és Isabel Hanna Ravn kontra Udlændingestyrelsen* ügyben 2018. június 27-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:497).

⁶⁸ A C-230/17. sz., *Altiner és Ravn* ügyben hozott ítélet 30–34. pontja.

⁶⁹ A C-230/17. sz., *Altiner és Ravn* ügyben hozott ítélet 35. pontja.

A **Tarola**-ügy⁷⁰ egy olyan uniós polgárt érintett, aki oly módon gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, hogy a fogadó tagállamban – kényszerű munkanélkülivé válása előtt – két hétig állt alkalmazásban határozott időre szóló munkaszerződéstől eltérő szerződés alapján. A Bíróság értelmezte a 2004/38/EK irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontját és 3. cikkének c) pontját, és úgy ítélte meg, hogy a polgár ilyen helyzetben legalább hat hónapig megtartja munkavállalói jogállását (és ennél fogva a fogadó tagállam területén tartózkodáshoz való jogát), ha az érintett egyén a kényszerű munkanélküliségének időszaka előtt ténylegesen rendelkezett munkavállalói jogállással, és őt az illetékes munkaügyi hivatal álláskeresőként nyilvántartásba vette⁷¹. Ezenfelül a Bíróság megjegyezte, hogy a nemzeti jog értelmében szociális biztonsági ellátásokra vagy szociális segítségnyújtásra való jogosultság feltétele meghatározott alkalmazási időszak, amennyiben az egyenlő bánásmód elve szerint ugyanaz a feltétel vonatkozik az érintett tagállam állampolgáira⁷².

A **Bajratari**-ügyben hozott ítélet⁷³ a 2004/38/EK irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának értelmezésére vonatkozik (elegendő forrás és teljes körű egészségbiztosítás alapján történő tartózkodás). Az ügy egy kiskorú uniós polgár harmadik országbeli állampolgár szülőjére vonatkozott, aki a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján tartózkodó uniós polgárnak minősülő kiskorú gyermeke feletti tényleges felügyeletet ellátó személyként próbált a fogadó tagállambeli származékos tartózkodási jogára hivatkozni. A Bíróság megállapította, hogy valamely kiskorú uniós polgár elegendő forrásokkal rendelkezik ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodása időtartama alatt, amennyiben e források a tartózkodási és munkavállalási engedéllyel nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgár szülője által jogellenesen végzett munkából származó jövedelmekből erednek⁷⁴. A Bíróság azt is megállapította, hogy nem teljesülnek az ahhoz megkövetelt feltételek, hogy közrendi okokból igazolni lehessen a kiskorú uniós polgár tartózkodási jogának abból eredő korlátozását⁷⁵.

A bírósági határozatok második csoportja a 2004/38/EK irányelv szerinti tartózkodási jog korlátozására és az irányelv szerinti kiutasításra vonatkozik.

A Bíróság az **E kontra Subdelegación del Gobierno en Álava** ügyben hozott ítéletben⁷⁶ megismételte, hogy a 2004/38/EK irányelv szerinti kiutasítási határozatok kizárólag az érintett egyén (uniós polgár) személyes magatartásán alapulhatnak. Az, hogy az érintett személy a kiutasítási határozat elfogadásának időpontjában fogva tartás alatt állt, és nem volt esélye a közeljövőbeli szabadulásra, ilyen határozat elfogadásához „nem zárja ki, hogy

⁷⁰ A Bíróság C-483/17. sz., *Neculai Tarola kontra Minister for Social Protection és társai* ügyben 2019. április 11-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:309).

⁷¹ A C-483/17. sz. *Tarola*-ügyben hozott ítélet 45–52. pontja.

⁷² A C-483/17. sz. *Tarola*-ügyben hozott ítélet 55–57. pontja.

⁷³ A Bíróság C-93/18. sz. *Bajratari*-ügyben 2019. október 2-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:809).

⁷⁴ A C-93/18. sz. *Bajratari*-ügyben hozott ítélet 53. pontja.

⁷⁵ A C-93/18. sz. *Bajratari*-ügyben hozott ítélet 52. pontja.

⁷⁶ A Bíróság C-193/16. sz., *E kontra Subdelegación del Gobierno en Álava* ügyben 2017. július 13-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:542).

magatartása a fogadó tagállam társadalmának valamely alapvető érdekére [...] valódi és közvetlen veszélyt jelentsen”⁷⁷.

A Bíróság a **Petrea**-ügyben hozott ítéletben⁷⁸ többek között megállapította, hogy egy tagállam visszavonhatja a (2004/38/EK irányelvben előírt) beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt a tilalmat megsértő uniós polgár részére tévesen kiállított, bejelentkezésről szóló igazolást⁷⁹. Az érintett uniós polgár a 2004/38/EK irányelv 32. cikke értelmében jogosult az említett beutazási és tartózkodási tilalom feloldása iránti kérelem benyújtására, azonban az ilyen polgár a kérelmének vizsgálata idején nem jogosult tartózkodásra⁸⁰.

A **B és Vomero** egyesített ügyekben hozott ítéletben⁸¹ a Bíróság a 2004/38/EK irányelv rendelkezései kapcsán több kérdést tisztázott a 2004/38/EK irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni fokozott védelemre, valamint különösen a szabadságvesztés összefüggésében fennálló feltételeire vonatkozóan. A Bíróság úgy határozott, hogy az uniós polgárnak huzamos tartózkodáshoz való joggal kell rendelkeznie ahhoz, hogy jogosult legyen a kiutasítással szembeni fokozott védelemre⁸². A Bíróság ezenfelül tisztázta, hogy a kiutasítással szembeni fokozott védelemhez szükséges (megszakítás nélküli) felhalmozódott tartózkodási időszakot az eredeti kiutasítási határozat meghozatalának időpontjától visszafelé kell számítani⁸³. Az, hogy a fokozott védelemhez szükséges tartózkodási időszakot a kiutasítási határozat meghozatala előtt fogva tartási időszak szakította meg, annak átfogó értékelése során kell eldönteni, hogy az említett fogva tartás ellenére az uniós polgárnak a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatai nem szakadtak meg⁸⁴. Ezen átfogó értékelés során releváns tényező többek között „a fogadó tagállammal az érintett fogva tartását megelőzően kialakult beilleszkedési kapcsolatok erőssége, a szabadságvesztés időszakát indokoló bűncselekmény jellege, valamint a bűncselekmény elkövetésének körülményei, és az érintettnek a szabadságvesztés időtartama alatt tanúsított magatartása”⁸⁵.

A Bíróság a **K. és H.F.** egyesített ügyekben hozott ítéletben⁸⁶ megállapította, hogy az, hogy egy uniós polgár (családtagja) számára a menedékjogot a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja alapján megtagadták, nem állapítható meg *automatikusan*, hogy az ő pusztán jelenléte a fogadó tagállam területén a 2004/38 irányelv (27. cikke) értelmében valódi,

⁷⁷ A C-193/16. sz., *E kontra Subdelegación del Gobierno en Álava* ügyben hozott ítélet 19–26. pontja.

⁷⁸ A Bíróság C-184/16. sz., *Ovidiu-Mihăiță Petrea kontra Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis* ügyben 2017. szeptember 14-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:684). A *Petrea*-ügyben hozott bírósági ítélet egyes részeit ezen áttekintés 5.2.3. szakasza vizsgálja.

⁷⁹ A C-184/16. sz. *Petrea*-ügyben hozott ítélet 30–42. pontja.

⁸⁰ A C-184/16. sz. *Petrea*-ügyben hozott ítélet 43–48. pontja.

⁸¹ A Bíróság C-316/16. és C-424/16. sz., *B kontra Land Baden-Württemberg és Secretary of State for the Home Department kontra Franco Vomero* egyesített ügyekben 2018. április 17-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:256).

⁸² A C-316/16. és C-424/16. sz., *B és Vomero* egyesített ügyekben hozott ítélet 44–55. pontja.

⁸³ A C-316/16. és C-424/16. sz., *B és Vomero* egyesített ügyekben hozott ítélet 64–65. és 85–94. pontja.

⁸⁴ A C-316/16. és C-424/16. sz., *B és Vomero* egyesített ügyekben hozott ítélet 66–82. pontja.

⁸⁵ A C-316/16. és C-424/16. sz., *B és Vomero* egyesített ügyekben hozott ítélet 83. pontja.

⁸⁶ A Bíróság C-331/16. és C-366/16. sz., *K. kontra Staatssecretaris van Veligheid en Justitie és H.F. kontra Belgische Staat* egyesített ügyekben 2018. május 2-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:296).

közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére⁸⁷. Azt, hogy szükséges-e az uniós polgár vagy az uniós polgár családtagjának szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát korlátozni, esetről esetre⁸⁸ és a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alapján kell értékelni. Az illetékes nemzeti hatóságoknak továbbá meg kell vizsgálniuk, hogy i. ilyen közrendi vagy közbiztonsági intézkedések elfogadása – az uniós polgárok és családtagjaik jogainak figyelembevételével – megfelel-e az arányosság elvének, és ii. amennyiben lehetséges, meg kell vizsgálniuk a mozgási szabadságot kevésbé sértő alternatív intézkedéseket⁸⁹.

A referencia-időszakban kiadott bírósági határozatok harmadik csoportja az EUMSZ 20. és 21. cikkéből fakadó szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozik.

A Bíróság a **Rendón Marín** ügyben hozott ítéletben⁹⁰ megállapította, hogy az uniós joggal automatikusan ellentétes az olyan harmadik országbeli állampolgár származékos tartózkodási jogának – kizárólag a büntetett előélete alapján történő – megtagadása, aki egy „mobil” és egy „statikus”, kiskorú uniós polgár felett kizárólagos felügyeletet gyakorol⁹¹. A Bíróság a **CS**-ügyben hozott ítéletben⁹² hasonlóképpen megerősítette, hogy az uniós joggal ellentétes a származékos tartózkodási jog automatikus megtagadása a kiskorú, uniós polgár gyermek eltartásáról gondoskodó harmadik állambeli állampolgársággal rendelkező szülő számára kizárólag a büntetett előélete alapján. A Bíróság azonban a **Rendón Marín** ügyben hozott ítéletben és a **CS**-ügyben hozott ítéletben is elismeri, hogy a tagállamok korlátozhatják az EUMSZ 20. és 21. cikkéből fakadó tartózkodási jogokat, amennyiben bármely ilyen korlátozás eseti alapon végzett értékelésen alapul, és a kiutasítás vagy a tartózkodási jog korlátozása „a közrendre vagy a közbiztonságra nézve valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállásán” alapul⁹³.

A **Chavez-Vilchez és társai** ügyben⁹⁴ a Bíróságot annak tisztázására kérték fel, hogy az EUMSZ 20. cikkéből fakadó tartózkodási jog (a **Ruiz Zambrano** ügygel⁹⁵ kezdődő határozatok sorozatát követően) függ-e attól, hogy az uniós polgár jogállású szülőnek, aki nem a „statikus” kiskorú uniós polgárnak minősülő gyermek feletti tényleges felügyeletet gyakorló személy, lehetősége van-e arra, hogy gondoskodjon a gyermekről. A Bíróság megállapította, hogy az illetékes hatóságnak – többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke (a magán- és a családi élet védelme) és 24. cikke (gyermek mindenek

⁸⁷ A C-331/16. és C-366/16. sz., *K. és H.F.* egyesített ügyekben hozott ítélet 51. pontja.

⁸⁸ A C-331/16. és C-366/16. sz., *K. és H.F.* egyesített ügyekben hozott ítélet 39–49. és 52–60. pontja.

⁸⁹ A C-331/16. és C-366/16. sz., *K. és H.F.* egyesített ügyekben hozott ítélet 61–64. pontja.

⁹⁰ A Bíróság C-165/14. sz., *Alfredo Rendón Marín kontra Administración del Estado* ügyben 2016. szeptember 13-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2016:675).

⁹¹ A C-165/14. sz. *Rendón Marín* ügyben hozott ítélet 63–67. és 81–87. pontja.

⁹² A Bíróság C-304/14. sz., *Secretary of State for the Home Department kontra CS* ügyben 2016. szeptember 13-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2016:674) 41. pontja.

⁹³ Az EUMSZ 20. cikkéből fakadó tartózkodási jogok tekintetében lásd a C-165/14. sz., *Rendón Marín* ügyben hozott ítélet 83–86. pontját; a C-304/14. sz. **CS**-ügyben hozott ítélet 36–42. pontját; EUMSZ 21. cikkéből fakadó tartózkodási jogok tekintetében lásd a C-165/14. sz., *Rendón Marín* ügyben hozott ítélet 55–62. pontját.

⁹⁴ A Bíróság C-133/15. sz., *H.C. Chavez-Vilchez és társai kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és társai* ügyben 2017. május 10-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:354).

⁹⁵ A C-34/09. sz. ügyben hozott ítélet.

felett álló érdekének figyelembevétele) fényében – kell meghatároznia, hogy melyik szülő látja el a gyermek tényleges felügyeletét, és létezik-e olyan függőségi viszony, amely miatt a gyermek az említett szülő tartózkodási jogának megtagadásakor az EU területének elhagyására kényszerülne⁹⁶. A Bíróság megállapította, hogy ennek értékeléséhez az a körülmény, hogy a másik, uniós polgár szülő, ténylegesen képes és készen áll arra, hogy napi szinten ténylegesen egyedül viselje gondját a gyermeknek, releváns tényező. Ez azonban önmagában még nem elegendő annak megállapításához, hogy a harmadik országbeli állampolgár szülő és a gyermek között nincs olyan függőségi viszony, amely miatt ez utóbbi ilyen kényszernek lenne kitéve a tartózkodási jog ilyen megtagadása esetén⁹⁷. A Bíróság megismételte, hogy az illetékes hatóságok értékelésében foglalt releváns tényező többek között „a gyermek feletti felügyelet [kérdése], valamint [az], hogy jogi, gazdasági vagy érzelmi szempontból a gyermek gondját a harmadik országbeli állampolgár szülő viseli-e”⁹⁸. A Bíróság ezt követően hozzáfűzte, hogy e tényezők értékelése során a megállapítást „– az érintett gyermek mindenek felett álló érdekében – az adott ügy körülményei összességének, többek között a gyermek életkora, a testi és érzelmi fejlettsége, a mind az uniós polgár szülővel, mind a harmadik országbeli állampolgár szülővel fennálló érzelmi kapcsolata erősségének, valamint azon kockázat figyelembevételére kell alapozni, amelyet az utóbbitól való elszakítása a gyermek lelki egyensúlyára jelenthet”⁹⁹.

A **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real** ügy¹⁰⁰ az EUMSZ 20. cikkére vonatkozott. A Bíróság megállapította, hogy a 20. cikk azzal ellentétes, hogy valamely tagállam az olyan, e tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa által benyújtott családegyesítés iránti kérelmet, aki soha nem gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, elutasítja kizárólag azzal az indokkal, hogy ezen uniós polgár nem rendelkezik elegendő forrásokkal önmaga és házastársa számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a nemzeti szociális segítségnyújtási rendszerre, anélkül, hogy megvizsgálta volna, hogy az említett uniós polgár és házastársa között fennáll- e olyan jellegű eltartotti viszony, hogy a harmadik ország állampolgára származékos tartózkodási jogának megtagadása esetén ugyanezen uniós polgár arra kényszerülne, hogy az Unió egészének területét elhagyja, és ekként őt megfosztanák az e jogállás által számára biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől. Következésképpen, ha az illetékes hatóság előtt harmadik ország állampolgára az érintett tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgárral történő családegyesítés céljából tartózkodási jog megadása iránti kérelmet terjeszt elő, e hatóságnak a harmadik országbeli állampolgár és az uniós polgár által benyújtandó bizonyítékok alapján, továbbá szükség esetén arra vonatkozó kutatások folytatásával, mérlegelnie kell, hogy e két személy között eltartotti viszony áll- e fenn, ekként főszabály szerint e harmadik országbeli állampolgár számára származékos tartózkodási jogot kell adni az EUMSZ 20. cikke alapján.

⁹⁶ A C-133/15. sz., *Chavez-Vilchez és társai* ügyben hozott ítélet 70. pontja.

⁹⁷ A C-133/15. sz., *Chavez-Vilchez és társai* ügyben hozott ítélet 71. pontja.

⁹⁸ A C-133/15. sz., *Chavez-Vilchez és társai* ügyben hozott ítélet 68. pontja.

⁹⁹ A C-133/15. sz., *Chavez-Vilchez és társai* ügyben hozott ítélet 71. pontja.

¹⁰⁰ A Bíróság C-836/18.,sz., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real kontra RH* ügyben 2020. február 27-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2020:119).

5.2.2. Az uniós polgárok „más családtagjainak” beutazási és tartózkodási jogai terén bekövetkezett fejlemények a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

Ami a beutazási jogot illeti, a Bíróság a **Ryanair Designated Activity Company** ügyben hozott ítéletben¹⁰¹ tisztázta, hogy az uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai, akik a 2004/38/EK irányelv 20. cikke alapján kiállított huzamos tartózkodási kártyával rendelkeznek, az 5. cikk (2) bekezdése alapján a másik tagállam területére való beutazáshoz szükséges vízumkötelezettség alól is mentesülnek. A vízumkötelezettség akkor is érvényes, ha a kártyát a schengeni térséghez nem tartozó tagállam állította ki. A határozat azt a következtetést vonja le, hogy a kártya birtokosa a kártya felmutatásakor vízummentesen jogosult valamely tagállam területére beutazni, anélkül, hogy a családtag jogállás további ellenőrzésére vagy igazolására lenne szükség.

Ezenfelül a Bíróság a referencia-időszakban két olyan ítéletet adott ki, amely még egyértelműbbé tette a 2004/38/EK irányelv 3. cikke (2) bekezdésének és a *Rahman*-ügyben hozott korábbi határozatának¹⁰² analógia útján történő alkalmazását.

A Bíróság a **Banger**-ügyben hozott ítéletben¹⁰³ úgy határozott, hogy az EUMSZ 21. cikke megköveteli a tagállamoktól, hogy könnyítsék meg a visszatérő állampolgáraik távolabbi családtagjainak beutazását és tartózkodását az analógia útján alkalmazott 2004/38/EK irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételek mellett¹⁰⁴. A tartózkodás iránti kérelem 3. cikk (2) bekezdése szerinti értékelésére szintén vonatkoznak azok a követelmények, hogy bizonyos előnyben részesítsék ezeket a kérelmeket az ilyen családi kapcsolatokkal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott kérelmekkel szemben, és alapos vizsgálatnak vessék alá a kérelmező személyes körülményeit. Az ilyen kérelmeket megtagadó határozatot meg kell indokolni¹⁰⁵. A Bíróság továbbá úgy határozott, hogy azoknak a távolabbi családtagoknak, akiknek a tartózkodási engedélyét megtagadták, jogorvoslati joggal kell rendelkezniük valamely nemzeti bíróság előtt. A nemzeti bíróságnak lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy „megvizsgálja, hogy a megtagadó határozat kellően szilárd ténybeli alappal rendelkezik-e és tiszteletben tartották-e az eljárási biztosítékokat. E biztosítékok között szerepel a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok azon kötelezettsége, hogy alaposan megvizsgálják a kérelmező személyes körülményeit, és megindokolják a beutazás vagy a tartózkodás megtagadását.”¹⁰⁶

¹⁰¹ A Bíróság C-754/18. sz., *Ryanair Designated Activity Company kontra Országos Rendőr-főkapitányság* ügyben 2020. június 18-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2020:478).

¹⁰² A Bíróság C-83/11. sz., *Secretary of State for the Home Department kontra Muhammad Sazzadur Rahman és társai* ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2012:519).

¹⁰³ A Bíróság C-89/17. sz., *Secretary of State for the Home Department kontra Rozanne Banger* ügyben 2018. július 12-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:570).

¹⁰⁴ A C-89/17. sz. *Banger*-ügyben hozott ítélet 27–34. pontja.

¹⁰⁵ A C-89/17. sz. *Banger*-ügyben hozott ítélet 36–41. pontja.

¹⁰⁶ A C-89/17. sz. *Banger*-ügyben hozott ítélet 42–52. pontja.

A Bíróság az **SM**-ügyben hozott ítéletben¹⁰⁷ először (a *Coman*-ügyben hozott ítéletben foglalt „házastárs” fogalmának esetéhez hasonlóan) tisztázta, hogy a 2004/38/EK irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt „egyeses ági leszármazott” fogalma a tagállamok jogától független, önálló uniós jogi fogalom¹⁰⁸. Ezenfelül megállapította, hogy ez a fogalom tágan értelmezendő, és „magában foglal mindenfajta felmenő- utód kapcsolatot, akár vérségi, akár jogi jellegű” (így a vér szerinti gyermek és az örökbefogadott gyermek is beletartozik). Ezzel szemben nem terjed ki a törvényes gyámság alá helyezett gyermekekre; a törvényes gyámság nem alakít ki felmenő- utód kapcsolatot a gyermek (többek között az algériai *kafala* rendszer hatálya alá helyezett gyermek) és a gyám között¹⁰⁹. A Bíróság konkrétan megjegyzi, hogy az ilyen gyermekek a 2004/38/EK irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartoznak¹¹⁰. A „más családtagok” beutazásának és tartózkodásának megkönnyítésére vonatkozó, a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettségük végrehajtásakor¹¹¹ a tagállamoknak az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt rendelkezések – többek között a családi élethez (a családi élet tiszteletben tartásához) való jog (7. cikk) és a gyermek mindenek felett álló érdeke (24. cikk) – fényében és azokkal összhangban kell gyakorolniuk mérlegelési mozgásterüket¹¹². Ezenfelül az a kötelezettségük, hogy „*az adott ügy valamennyi fennálló és releváns körülményét kiegyensúlyozott és észszerű módon kell értékelniük, az összes érintett érdeket, és különösen az érintett gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve*”¹¹³. Az értékelés többek között a következők vizsgálatára terjed ki: i. a gyermeket milyen életkorban helyezték gyámság alá, és fennáll- e a gyermek és a gyámja által kialakított közös élet, ii. milyen szintű érzelmi kapcsolat alakult ki közöttük, iii. a gyermek milyen szinten függ a gyámjától, valamint iv. annak az esetleges konkrét és egyéni veszélye, hogy az érintett gyermek bántalmazás, kizsákmányolás vagy gyermekkereskedelem áldozata lesz. Ha az értékelés nyomán megállapítást nyer, hogy a gyermek és a gyám tényleges családi életet kíván élni, és a gyermek a gyámjával szemben függőségi viszonyban van, a családi élet tiszteletben tartásához fűződő alapvető jog és a gyermek mindenek felett álló érdeke főszabály szerint megköveteli azt, hogy a fogadó tagállam a „más családtagnak” minősülő gyermek számára biztosítsa a beutazás és a tartózkodás jogát¹¹⁴.

5.2.3. A szabad mozgáshoz és a tartózkodáshoz való jog eljárási vonatkozásai terén bekövetkezett fejlemények a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

A Bíróság a referencia-időszakban három olyan ítéletet is kiadott, amely a szabad mozgásról szóló irányelv szerint alkalmazandó eljárási jogokra és normákra vonatkozott.

A **Petrea**-ügyben a Bíróság felkérést kapott arra (is), hogy több, a 2004/38/EK irányelv eljárási vonatkozásaival kapcsolatos kérdést vizsgáljon. Az ügy egy olyan uniós polgár

¹⁰⁷ A Bíróság C-129/18. sz., *SM kontra Entry Clearance Officer, UK Visa Section* ügyben 2019. március 26-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:248).

¹⁰⁸ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 50–51. pontja.

¹⁰⁹ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 52–56. pontja.

¹¹⁰ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 57–59. pontja.

¹¹¹ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 60–63. és 68. pontja.

¹¹² A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 64–67. pontja.

¹¹³ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 68. pontja.

¹¹⁴ A C-129/18. sz. *SM*-ügyben hozott ítélet 69–72. pontja.

vonatkozott, aki annak ellenére tért vissza egy tagállam területére, hogy az adott tagállam által kiadott, beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat hatálya alatt állt. A Bíróság a *Petrea*-ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy a tagállamok a 2008/115/EK irányelvet (a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérése tekintetében) átültető nemzeti eljárás útján rendelkezhetnek az említett mobil uniós állampolgár kiutasításáról, amennyiben a 2004/38/EK irányelvet átültető azon intézkedéseket alkalmazzák, amelyek az uniós polgárra nézve kedvezőbbek¹¹⁵. A Bíróság továbbá megállapította, hogy a tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy az egyének nem hivatkozhatnak az ellenük hozott kiutasítási határozat jogellenességére egy későbbi kiutasítási határozat kifogásolásához, amennyiben az érintett személy ténylegesen, „a 2004/38 irányelv rendelkezései alapján megfelelően időben jogorvoslással élhetett a [beutazási és tartózkodási tilalmat kimondó határozattal] szemben”¹¹⁶. A Bíróság azt is megállapította, hogy a 2004/38/EK irányelv 30. cikke ugyan előírja, hogy a tagállamok kötelesek az érintett személyt értesíteni a 27. cikk alapján elfogadott határozatról (azaz a kiutasítási határozatról) „oly módon, hogy »megérthesse annak tartalmát, és a rá vonatkozó következtetéseket«”, ez az értesítés nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a határozatot olyan nyelven kézbesítsék az érintett személy részére, amelyet ő megért, vagy amelyről észszerűen feltételezhető, hogy megérti, holott e tekintetben nem terjesztett elő kérelmet¹¹⁷.

A Bíróság a *Chenchooliah*-ügyben hozott ítéletben¹¹⁸ megállapította, hogy a 2004/38/EK irányelv 15. cikke alkalmazandó arra a harmadik országbeli állampolgárra, aki uniós polgár házastársa, és akinek a 2004/38/EK irányelv szerinti tartózkodási joga valamely tagállamban azért szűnt meg, mert az uniós polgár távozott az adott tagállamból¹¹⁹. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár a házastárs a 2004/38/EK irányelv értelmében a továbbiakban nem jogosult a fogadó államban tartózkodni az uniós polgár távozása miatt, a kiutasításra a 2004/38/EK irányelv irányadó¹²⁰. Ez azt jelenti, hogy a fogadó tagállam semmilyen körülmények között nem írhat elő beutazási tilalmat ilyen kiutasítással összefüggésben, és hogy a 2004/38/EK irányelv 30. és 31. cikkében előírt, releváns eljárási biztosítékok ilyen esetben alkalmazandók¹²¹.

A Bíróság a *Diallo*-ügyben hozott ítéletben¹²² tisztázta, hogy a 2004/38/EK irányelv 10. cikkének (1) bekezdése nemcsak azt írja elő a tagállamok számára, hogy hat hónapon belül hozzák meg és közölik a mobilis uniós polgár családtagjai számára kiállítható tartózkodási kártya iránt benyújtott kérelemre vonatkozó határozatot, hanem arra is kötelezi a tagállamokat, hogy az irányelv értelmében a tartózkodási kártya kiállítását megtagadó határozatot is hozzanak (és közölik az érintett személlyel) ugyanezen a hat hónapos

¹¹⁵ A C-184/16. sz. *Petrea*-ügyben hozott ítélet 50–56. pontja.

¹¹⁶ A C-184/16. sz. *Petrea*-ügyben hozott ítélet 57–65. pontja.

¹¹⁷ A C-184/16. sz. *Petrea*-ügyben hozott ítélet 66–71. pontja.

¹¹⁸ A Bíróság C-94/18. sz., *Nalini Chenchooliah kontra Minister for Justice and Equality* ügyben 2019. szeptember 10-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:693).

¹¹⁹ A C-94/18. sz. *Chenchooliah*-ügyben hozott ítélet 73–79. pontja.

¹²⁰ A C-94/18. sz. *Chenchooliah*-ügyben hozott ítélet 73–79. pontja.

¹²¹ A C-94/18. sz. *Chenchooliah*-ügyben hozott ítélet 80–88. pontja.

¹²² A Bíróság C-246/17. sz., *Ibrahim Diallo kontra État belge* ügyben 2018. június 27-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:499).

határidőn belül¹²³. A Bíróság továbbá tisztázta, hogy az uniós joggal – kifejezetten a 2004/38/EK irányelvvel – ellentétes lenne, hogy a tagállamok a nemzeti jog értelmében előírják, hogy a hat hónapos határidő lejártá automatikusan maga után vonja a tartózkodási kártya kiállítását annak előzetes megállapítása nélkül, hogy az érintett ténylegesen teljesíti-e a fogadó tagállamban az uniós joggal összhangban való tartózkodás feltételeit¹²⁴. Ezen túlmenően a Bíróság megállapította, hogy a tartózkodási kártya kiállítását megtagadó határozat bírósági megsemmisítését követően az illetékes nemzeti hatóságoknak a tartózkodási kártya iránti kérelem tárgyában olyan észszerű határidőn belül kell határozatot hozniuk, amely semmiképpen nem lehet hosszabb a 2004/38 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésében említett határidőnél. A tényleges érvényesülés elvének, valamint „a 2004/38 irányelv gyorsaságra vonatkozó [céljának]” fényében, továbbá tekintettel arra, hogy a harmadik állambeli állampolgár továbbra is jogilag bizonytalan helyzetben marad a tartózkodási kártya kiállításáig, a Bíróság kifejezetten elutasította azt az elgondolást, hogy a tartózkodási kártya kiállítását megtagadó határozat bírósági megsemmisítését követően az illetékes hatóságoknak ismét teljes egészében rendelkezésére álljon a hat hónapos határidő az új határozat elfogadására¹²⁵.

5.2.4. A szabad mozgáshoz és a tartózkodáshoz való jog gyakorlása terén bekövetkezett fejlemények a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

A Bíróság a referencia-időszakban kiadott még egy olyan ítéletet, amely az uniós polgárok EUMSZ 21. cikke szerinti szabad mozgásának esetleges akadályozásával kapcsolatos kérdésekre vonatkozott.

A Bíróság a **Freitag**-ügyben hozott ítéletben¹²⁶ annak vizsgálatára kapott felkérést, hogy a korábbi bírósági határozatok – a *Grunkin és Paul* ügyben hozott határozattól a *Bogendorff von Wolffersdorff* ügyben hozott határozatig – fényében az EUMSZ 21. cikkével ellentétes-e az, ha egy nemzeti jogi rendelkezés (ebben az esetben német jogi rendelkezés) alapján megtagadják egy (német/román) kettős állampolgár névváltoztatásának elismerését ezen uniós polgár állampolgársága szerinti másik tagállamban (azaz Romániában), amennyiben az érintett uniós polgár névváltoztatásakor a szokásos tartózkodási helye nem a másik tagállamban volt. A Bíróság lényegében úgy határozott, hogy az EUMSZ 21. cikkével ellentétes az, ha valamely tagállam hatóságai megtagadják az egyik állampolgárunk nevének elismerését, amelyet az adott egyén jogszerűen szerzett egy másik tagállamban, amelynek állampolgárságával szintén rendelkezik. Ennek az az oka, hogy a névváltoztatás elismerésének korlátozása „korlátozhatja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való [...] jogát”, mivel fennáll annak konkrét veszélye, hogy a kettős állampolgársággal rendelkező, érintett uniós polgár a két különböző név viselése miatt a saját

¹²³ A C-246/17. sz. *Diallo*-ügyben hozott ítélet 33–42. pontja.

¹²⁴ A C-246/17. sz. *Diallo*-ügyben hozott ítélet 45–56. pontja.

¹²⁵ A C-246/17. sz. *Diallo*-ügyben hozott ítélet 58–69. pontja.

¹²⁶ A Bíróság C-541/15. sz., *Mircea Florian Freitag* ügyben 2017. június 8-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:432).

személyazonosságával, valamint az általa bemutatott okmányok eredetiségével és a bennük szereplő adatok hitelességét illetően kételyeket köteles eloszlatni¹²⁷.

5.2.5. Uniós országok másik uniós tagállamban tartózkodó lakosainak ellátásokhoz és/vagy szociális támogatáshoz való hozzáférése

A Bíróság az A-ügyben hozott ítéletben¹²⁸ emlékeztetett arra, hogy a tagállamoknak az oktatási rendszerük szervezeti felépítésének kialakításával kapcsolatos hatáskörüket az EUMSZ 21. cikkének megfelelően kell gyakorolniuk, és a felsőoktatási tanulmányi támogatások nyújtására vonatkozó szabályozás ne képezze a szabad mozgáshoz való jog indokolatlan korlátozását¹²⁹. A Bíróság rámutatott, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely az állam egyes állampolgárait pusztán azért hozza hátrányos helyzetbe, mert éltek a szabad mozgás és tartózkodás jogával, az EUMSZ 21. cikke (1) bekezdése által biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti¹³⁰. Ezért a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 20. és 21. cikkével ellentétes, ha egy tagállam valamely súlyos fogyatékossággal élő lakosával szemben a lakóhely szerinti település egy olyan ellátást, mint az alapügyben a személyes segítség, megtagad azzal az indokkal, hogy e személy más tagállamban tartózkodik abból a célból, hogy ott felsőfokú tanulmányokat folytasson¹³¹.

5.3. A Bizottság fellépése

5.3.1. A szabad mozgás gyakorlásának elősegítése

A (mobil) uniós polgárok szabad mozgása területén az Európai Bizottság a közelmúltban számos intézkedést tett annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok teljes mértékben eleget tegyenek az uniós jognak, többek között kötelezettségszegési eljárást indított olyan esetekben, amelyekben a nemzeti jogszabályok összeegyeztethetetlenek voltak az uniós joggal.

Az Európai Bizottság továbbá intézkedéseket fogadott el az uniós jog más olyan területein, amelyek hatással lehetnek a mobilis uniós polgárok szabad mozgására. Az Európai Bizottság 2019 februárjában például ajánlást fogadott el annak érdekében, hogy az uniós polgárok könnyebben szerezzenek (határokon átnyúló) hozzáférést az egészségügyi adataikhoz.

5.3.2. A személyazonosító igazolványok és a tartózkodási okmányok biztonságának megerősítése

A szabad mozgásról szóló (2004/38/EK) irányelv meghatározza a szabad mozgáshoz és (az ideiglenes és huzamos) tartózkodáshoz való jog EU-n belüli gyakorlásának feltételeit az uniós polgárok és családtagjaik számára. Ez az irányelv arról rendelkezik, hogy az uniós

¹²⁷ A C-541/15. sz. *Freitag*-ügyben hozott ítélet 35–39. pontja.

¹²⁸ A Bíróság C- 679/16. sz. A-ügyben 2018. július 25-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2018:601).

¹²⁹ A C-679/16. sz. A-ügyben hozott ítélet 58–59. pontja.

¹³⁰ A C-679/16. sz. A-ügyben hozott ítélet 60. pontja.

¹³¹ A C-679/16. sz. A-ügyben hozott ítélet 79. pontja.

polgárok és családtagjaik érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevelemmel beutazhatnak másik tagállam területére és élhetnek ott, valamint kérelmezhetik a megfelelő tartózkodási okmányokat. Az irányelv azonban nem szabályozza az uniós tagállamok területére történő beutazáshoz, illetve az uniós tagállamok területének elhagyásához használandó személyazonosító igazolványok formátumát és az azokra vonatkozó előírásokat. Hasonlóképpen nem rendelkezik az uniós polgárok és nem uniós polgár családtagjaik részére kiállított tartózkodási okmányokra vonatkozó különleges előírásokról, eltekintve ezen okmányok címétől: „Tartózkodási kártya uniós polgár családtagjai számára” (lásd a 2004/38/EK irányelv 10. cikkének (1) bekezdését).

Az EU egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok igazgatására, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűncselekmények és a terrorizmus megelőzésére és az azok elleni küzdelemre vonatkozó, megfelelő intézkedésekkel párosul.

Az EU számos biztonsági intézkedése a biztonságos úti és személyazonosító okmányokon, például a Schengeni Információs Rendszeren belül a Schengeni határellenőrzési kódex által létrehozott szisztematikus ellenőrzéseken alapul¹³².

Az elmúlt években több, Európában használt személyazonosító és úti okmányra vonatkozóan uniós előírások bevezetésére került sor.

Az úti okmányok biztonságával kapcsolatos 2016. évi cselekvési terv¹³³ a személyazonosító igazolványokkal és tartózkodási okmányokkal való visszaélés kockázatával foglalkozott, az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés pedig a személyazonosító igazolványok és a tartózkodási okmányok biztonságának javítását célzó szakpolitikai lehetőségek elemzésére vállalkozott. A Bizottság hatásvizsgálatot végzett, amely a fennálló helyzethez képest számos lehetőséget vizsgált a személyazonosító igazolványok és a tartózkodási okmányok vonatkozásában, például „puha jogi” intézkedéseket, közös minimumkövetelményeket és szélesebb körű harmonizációt. A Bizottság a fennálló helyzetet nem tekintette kielégítőnek, a szélesebb körű harmonizációt pedig nem tekintette arányosnak.

Többek között ezek azok az okok, amelyek miatt a Bizottság 2018 áprilisában a valódi és hatékony biztonsági unió¹³⁴ irányába tett fellépése keretében javasolta az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a nem uniós családtagok tartózkodási kártyái biztonsági elemeinek javítását.

2019 júniusában az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről szóló

¹³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en

(EU) 2019/1157 rendeletet¹³⁵. A rendelet közös biztonsági minimumszabályokat vezetett be, amelyek a személyazonosító igazolványokat és a tartózkodási okmányokat biztonságosabbá és megbízhatóbbá tették. A rendeletet 2021-től kell alkalmazni.

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

6.1. Bevezetés

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

A Bizottság e kérdéseket illetően 43 panaszt, 57 levelet/egyedi megkeresést, 74 kérdést és az Európai Parlamenttől érkezett 21 petíciót válaszolt meg, amelyek elsősorban a választójog elvesztésére vagy a népszavazáson való részvételre vonatkoztak.

A 2019. évi európai parlamenti választásokat követően a Bizottsághoz számos panasz érkezett a mobilis uniós polgárok Egyesült Királyságon belüli választási jogai tényleges gyakorlásának lehetőségére vonatkozóan¹³⁶, valamint román állampolgároktól a Románia külföldi konzulátusain tapasztalt szavazási nehézségeikre vonatkozóan¹³⁷.

6.2. Fejlemények az ítélkezési gyakorlatban

A spanyol legfelsőbb bíróság (Tribunal Supremo) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán a Bíróság a *Junqueras Vies* ügyben 2019. december 19-én hozott ítéletben¹³⁸ úgy határozott, hogy az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikkét a következőképpen kell értelmezni:

– az a személy, akinek az Európai Parlamentbe való megválasztását hivatalosan kihirdették, miközben vele szemben súlyos bűncselekmények miatt folytatott büntetőeljárás keretében ideiglenes fogvatartási intézkedést alkalmaztak, de akinek nem engedélyezték, hogy e kihirdetést követően a belső jog által előírt bizonyos követelményeket teljesítsen, valamint hogy megjelenjen az Európai Parlamentben az említett intézmény első ülésén való részvétel céljából, olyan személynek minősül, aki az említett cikk második bekezdése alapján mentességben részesül;

¹³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről (HL L 188, 2019.7.12., 67–78. o.).

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

¹³⁸ A C-502/19. sz. ügyben hozott ítélet.

– ez a mentesség magában foglalja az érintett személlyel szemben elrendelt ideiglenes fogvatartási intézkedés annak érdekében történő felfüggesztését, hogy megjelenhessen az Európai Parlamentben, és ott teljesítse az előírt alaki követelményeket. Mindemellett, ha az illetékes nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy ezen intézkedést fenn kell tartani azt követően, hogy az érintett személy az európai parlamenti tag jogállását megszerezte, e bíróságnak ugyanezen jegyzőkönyv 9. cikkének harmadik bekezdése alapján a lehető legrövidebb időn belül fel kell kérnie az Európai Parlamentet arra, hogy függessze fel az említett mentességet.

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

A Bizottság az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésében¹³⁹ felkérte a tagállamokat arra, hogy a polgárok demokratikus életben történő részvételét a választójogokkal kapcsolatos jobb tájékoztatással és a részvételt akadályozó tényezők elhárításával segítsék elő. Ezt alátámasztották a Tanács 2017. május 11-én kiadott következtetései¹⁴⁰.

A Bizottság 2018 februárjában tette közzé az uniós jognak a helyhatósági választásokon történő végrehajtásáról és a választójogok előmozdításáról készült legutóbbi jelentését¹⁴¹. Amióta az uniós polgárok egyre többször költöznek másik tagállamba és tartózkodnak másik tagállamban, a jelentés szerint a legtöbb aggodalomra a mobil polgárok alacsony részvételi aránya és a jobb adatgyűjtés szükségessége adott okot.

A Bizottság 2018 szeptemberében a szabad és tisztességes választások támogatását célzó intézkedéscsomagot fogadott el, amely i. egy közleményt¹⁴²; ii. az európai parlamenti választásokkal összefüggésben a választási együttműködési hálózatokról, az online átláthatóságról, a kiberbiztonsági eseményekkel szembeni védelemről és a félretájékoztatási kampányok elleni küzdelemről szóló ajánlást; iii. az uniós adatvédelmi szabályok választásokkal összefüggésben történő alkalmazásáról szóló útmutató dokumentumot¹⁴³; valamint iv. a választások eredményének befolyásolása érdekében az európai politikai pártok és alapítványok által a személyes adatokkal való szándékos visszaélésére vonatkozó szankciók előírását célzó jogalkotási javaslatot¹⁴⁴ tartalmazott.

Ezen intézkedésekkel összhangban a Bizottság az európai választási együttműködési hálózat létrehozásával és üléseinek megszervezésével támogatta a tagállamokat¹⁴⁵. Ez a hálózat a választási ügyekben illetékes tagállami hatóságok képviselőit tömöríti, és lehetővé teszi a szabad és tisztességes választások biztosítása szempontjából releváns különféle témakörökkel

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&qid=1551190000678&from=HU>

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

– többek között az adatvédelemmel, a kiberbiztonsággal, az átláthatósággal, a figyelemfelkeltéssel, valamint az inkluzív és egyenlő részvétellel – kapcsolatos konkrét és gyakorlati eszmecseréket.

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

7.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 23. cikke szerint az uniós polgárok jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Az uniós polgárok 76 %-a ismeri ezt a jogot¹⁴⁶.

A jelentéstételi időszakban a Bizottság 10 panaszt, nyolc levelet/egyedi megkeresést és az Európai Parlamenttől érkezett nyolc kérdést válaszolt meg ebben a témában. Ezek főként hazatérés céljából ideiglenes úti okmányok kiadásához vagy a konzuli védelem hiányához, illetve hátrányosan megkülönböztető jellegéhez kapcsolódtak.

7.2. Fejlemények a konzuli védelem terén

A Tanács 2019. június 18-án elfogadta az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló irányelvet¹⁴⁷, amely aktualizálta a jelenleg használt okmányra vonatkozó szabályokat, az okmány formátumát és biztonsági elemeit. Az irányelv egyszerűsíti a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező azon uniós polgárokra vonatkozó alaki követelményeket, akiknek az útlevele vagy úti okmánya elveszett, azt ellopták vagy megsemmisült; ez annak biztosítását célozza, hogy a másik tagállam ideiglenes úti okmányt állítson ki számukra a hazautazáshoz. A szükséges technikai előírások elfogadását követően a tagállamoknak két év áll rendelkezésére az irányelv nemzeti jogba való átültetésére.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság a harmadik országokkal kötendő kétoldalú megállapodásokba továbbra is beleegyezési záradékot foglal, illetve ilyen záradékról tárgyal annak biztosítása érdekében, hogy ezek az országok beleegyezésüket adják ahhoz, hogy a képvisellel rendelkező uniós tagállamok segítséget nyújtsanak a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak.

8. AZ EURÓPAI PARLAMENTHEZ INTÉZETT PETÍCIÓ BENYÚJTÁSÁHOZ ÉS AZ EURÓPAI OMBUDSMANHOZ FOLYAMODÁSHOZ VALÓ JOG (AZ EUMSZ

¹⁴⁶ 485. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés, 2020. tavasz.

¹⁴⁷ (EU) 2019/997 irányelv (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 163., 2019.6.20., 1–12. o.).

20. CIKKE (2) BEKEZDÉSÉNEK D) PONTJA, VALAMINT AZ EUMSZ 24. CIKKÉNEK (2), (3) ÉS (4) BEKEZDÉSE)

8.1. Bevezetés

Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének d) pontja, valamint az EUMSZ 24. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése más olyan jogokra utalnak, amelyek alapján a polgárok az uniós intézményekhez fordulhatnak, ideértve az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásához és az európai ombudsmanhoz forduláshoz való jogot. Minden egyes uniós polgárnak joga van arra, hogy az EU hivatalos nyelveinek valamelyikén írásban forduljon bármely intézményhez, szervhez, hivatalhoz vagy ügynökséghez¹⁴⁸, és ugyanazon a nyelven kapjon választ¹⁴⁹.

8.2. Az Európai Parlamenthez intézett petíció benyújtásának joga

Az EUMSZ 24. cikkének második bekezdése alapján az uniós polgároknak joguk van arra, hogy az őket érintő uniós kérdésekben a Szerződések nyelveinek valamelyikén petíciót nyújtsanak be az Európai Parlamenthez, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak. 2018-ban az Európai Parlament Petíciós Bizottságához a 2017. évi 1 271 petícióval és a 2016. évi 1 569 petícióval szemben 1 220 petíció érkezett. 2019-ben azonban a petíciók száma 1 357-re emelkedett, melyek közül 938-at nyilvánítottak elfogadhatónak. 2018-ban a petíciók elsődleges témája a környezet lett, ez 2019-ben is így maradt.

2014 óta elérhető egy petíció-benyújtásra szolgáló internetes portál¹⁵⁰, amely a petíciók felhasználóbarát online benyújtását teszi lehetővé. Míg 2014-ben a petíciókat az esetek 80 %-ában e-mailben terjesztették elő, a fennmaradó 20 %-ot pedig levélben, a 2019-ben beérkezett petíciók 73,9 %-át az internetes portálon keresztül nyújtották be¹⁵¹.

8.3. Az ombudsmanhoz fordulás joga

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

A 2017–2019 közötti időszakban az ombudsman hivatala több mint 6 000 panaszt vett nyilvántartásba, amelyek közül 2 500 a megbízatása keretébe tartozott, valamint 1 395 vizsgálatot indított. A panaszok többsége az átláthatóság és az elszámoltathatóság állítólagos hiányára vonatkozott. Az ombudsman javaslatainak való megfelelés aránya a

¹⁴⁸ Lásd az EUSZ 55. cikkének (1) bekezdését.

¹⁴⁹ Ezt a rendelkezést az általa végzett munkának megfelelően valamennyi uniós intézmény, szerv, hivatal, illetve ügynökség végrehajtja.

¹⁵⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378HU.pdf

2016. évi 85 %-ról 2018-ban 77 %-ra csökkent. A csökkenés viszonylag állandó 2014 óta, amikor a megfelelés aránya elérte a 90 %-ot. Az ombudsman hivatala a hároméves időszakban több mint 50 000 polgárnak segített vizsgálat indításával, tájékoztatáskérések megválaszolásával vagy az interaktív online útmutatójának keretében nyújtott tanácsadással.

Ezt az alapvető panaszkezelési tevékenységet saját kezdeményezésre indított stratégiai vizsgálatok egészítették ki, amelyek célja az volt, hogy az egyszeri kérdések helyett inkább rendszerszintű jelentőségűnek tűnő kérdések vizsgálatával a lehető legtöbb polgár javát szolgálják. A jelentéstételi időszakban a vizsgálatok többek között a Tanács (2017. évi) jogalkotási folyamatára¹⁵² irányultak.

2016-ban az európai ombudsman – hivatalának hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében – új belső szabályzatot fogadott el arra vonatkozóan, hogy az ombudsman hogyan foglalkozik a panaszokkal és a vizsgálatokkal.

2018-ban az európai ombudsman a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatos panaszokhoz új, gyorsított eljárást vezetett be, amely lehetővé teszi, hogy az ombudsman a panasz beérkezésétől számított két hónapon belül határozatot hozzon¹⁵³.

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

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

2011 óta 75 kezdeményezés¹⁵⁴ történt különféle kérdésekben, és a szervezők mintegy kilencmillió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze az Európai Unió területén. Öt kezdeményezés sikeresen elérte az egymillió aláírási küszöböt, az egyik a jelentéstételi időszakban.

A „Tiltsák be a glifozátot!” kezdeményezés¹⁵⁵ a glifozát betiltására, a növényvédő szerek jóváhagyási eljárásának megreformálására, valamint a növényvédő szerek használata tekintetében az egész EU-ra kiterjedő, kötelező érvényű csökkentési célértékek meghatározására szólítja fel a tagállamokat. 2017 decemberében a Bizottság közleményt¹⁵⁶ fogadott el, amelyben kifejtette, hogy nem szándékozik jogalkotási javaslatot előterjeszteni, ugyanis a glifozátra vonatkozóan az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság által végzett

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

¹⁵⁴ Az európai polgári kezdeményezések nyilvántartása: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_hu

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

tudományos értékelés kedvező az emberi és az állati egészség, valamint a környezet szempontjából.

A rendelet 2015. március 31. óta történő alkalmazására vonatkozó felülvizsgálat¹⁵⁷ utánkövetéseként a Bizottság 2017. szeptember 13-án a polgári kezdeményezésről szóló új rendeletre irányuló javaslatot¹⁵⁸ fogadott el. A javaslat elfogadására 2019. április 17-én került sor¹⁵⁹, és az 2020. január 1. óta alkalmazandó. A felülvizsgált rendelet széles körű egyszerűsítést és fejlesztéseket biztosít a polgárok és a szervezők számára az európai polgári kezdeményezés folyamatának valamennyi egymást követő szakaszában, annak érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezésben rejlő összes lehetőséget ki lehessen használni azáltal, hogy az a szervezők és a támogatók számára hozzáférhetőbbé, kevésbé terhessé és könnyebben használhatóvá válik.

A Bizottság elvégezte a rendelet alkalmazásának második felülvizsgálatát, és 2018. március 28-án újabb jelentést¹⁶⁰ fogadott el, amelyben azt a következtetést vonta le, hogy a Bizottság alaposan megvizsgálta a fennmaradó hátráltató tényezőket, melyekkel a 2017. szeptember 13-i rendeletjavaslatban foglalkozik. A Bizottság elkötelezett az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos, változatos kérdéskörök különféle érdekelt felekkel és intézményekkel folytatott szoros együttműködés és koordináció keretében történő nyomon követése és megvitatása, valamint az eszköz fejlesztése mellett.

A jelentéstételi időszakban az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó szakértői csoport hétszer ülésezett¹⁶¹. A csoport a megfelelő nemzeti hatóságok képviselőiből áll, és az a szerepe, hogy koordinációt folytasson az uniós országokkal az európai polgári kezdeményezés végrehajtásáról.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

¹⁵⁹ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (HL L 130., 2019.5.17., 55. o.).

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_hu