



# Európai közjoga Uniós polgárság

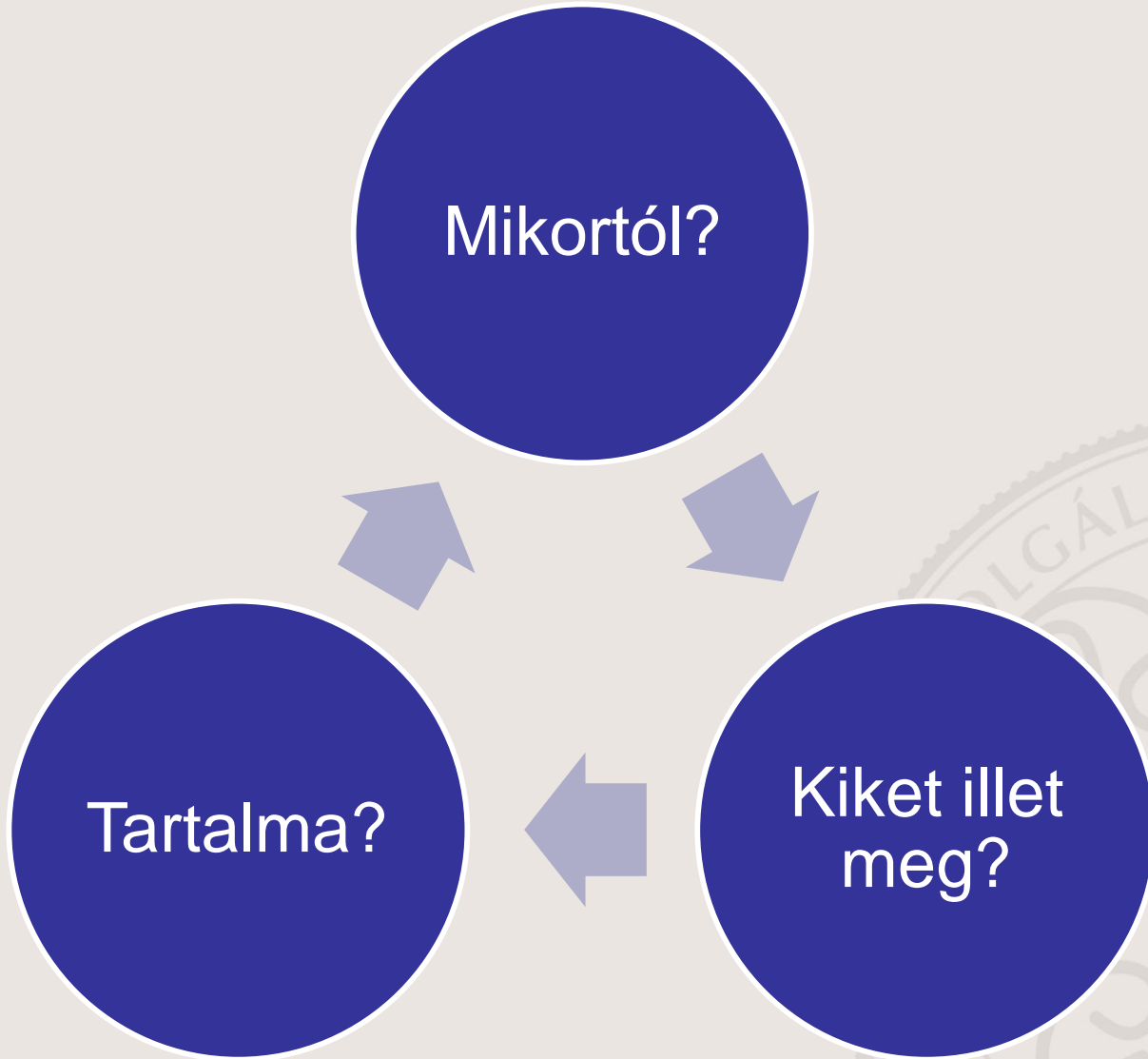
2019/2020. őszi szemeszter

**Szegedi László**  
**NKE-ÁNTK**



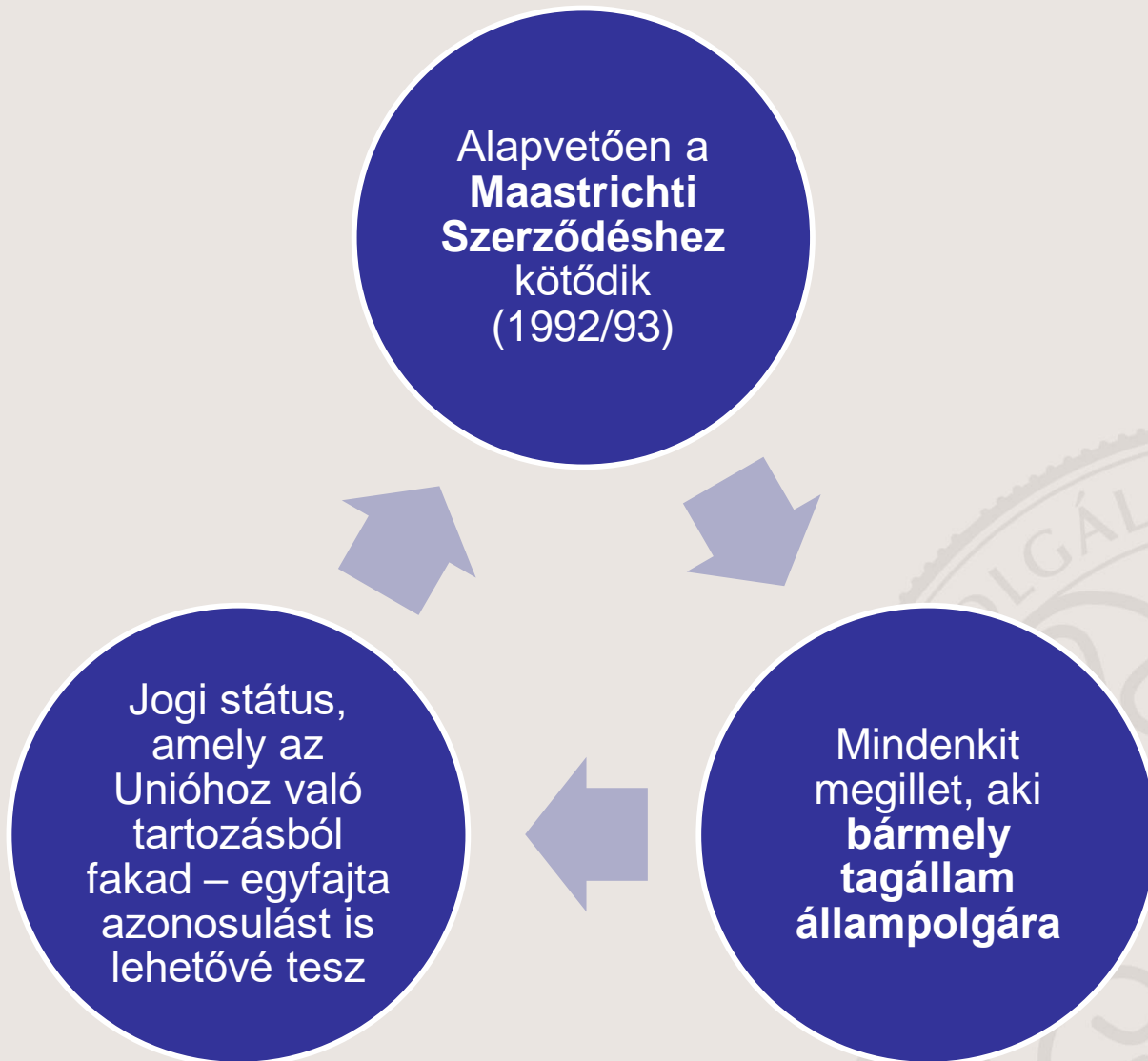


# Története





# Története és tartalma





# Uniós polgárság jellemzői

- **EUMSZ. 20. cikk (1) bek.:** „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

+ **EuB jogfejlesztő tevékenysége:** „...ezáltal a tagállami állampolgárok ugyanabban a jogi bánásmódban részesülhetnek”

## Jellemzői:

1. Uniós polgárság elnevezés,
  - így **nem** lehet uniós állampolgárságról beszélni, hiszen EU nem állam
  - EU-t létrehozó Maastrichti Szerződés lététől függetlenül időben a Közösségek első pilléréhez tartozott, de elnevezése értelemszerűen **uniós polgárság**
2. Járulékos jelleg:
  - alapvető feltétele a **tagállami állampolgárság**, így végső soron a tagállamok határozzák meg ki lehet uniós polgár
3. Kiegészítő jelleg:
  - tagállami állampolgárságot legfeljebb **kiegészítheti**, **nem helyettesíti** azt, hanem az előző pont alapján arra épül

# Járulékos és kiegészítő jelleg 1.



## Micheletti-doktrína (C-369/90) harmadik ország + uniós tagállami állampol.):

- olasz-argentín állampolgár Micheletti estében megkövetelhetette-e tőle Spanyolország az uniós polgárság sérelme nélkül, hogy letelepedjen Spanyolországban, ha korábbi tartózkodási helye Argentínában volt?
- Spanyol hatóságok csak argentín állampolgárságát akarták figyelembe venni, mert ott volt utolsó tartózkodási helye, ami irányadó volt a spanyol jogban
- Harmadik országbeli és tagállami állampolgárság együttes megléte
- Uniós tagállam **nem korlátozhatja a tagállami állampolgárság miatti uniós polgársághoz kötődő joghatásokat (FELTÉTLEN ELISMERÉS)**





# Járulékos és kiegészítő jelleg 2.



## Egyik uniós tagállam + másik uniós tagállami állampol.):

2 érintett tagállam között mozog uniós polgár:

- Francia ügyvédi kamarából kizárt francia-német kettős állampolgár határon átnyúló szolgáltatásnyújtása Németország területéről Franciaországba
- Lehet hivatkozni a EK/EU jogra, ha vki. állampolgársága szerinti tagállamok között mozog **Gullung (C-292/86)**

Nem él szabad mozgás lehetőségével uniós polgár:

- Belgium megtagadta a spanyol anyakönyvezési szabályok szerinti kettős családnév bejegyzését, a gyermekek mindvégig Belgiumban tartózkodtak
- Kifejezetten tág értelmezése uniós polgár jogainak bár nem éltek szabad mozgás lehetőségével, de belga hatóságok nem tagadhatták volna meg bejegyzését a spanyol jog szerinti kettős családneveknek **Carlos Garcia Avello (C-148/02)**
- + **McCarthy (C-434/09)** utóbb korlátozta (**lényegi vonatkozás tényleges korlátozása?**)





# Uniós polgárság tartalma (Jogosultságok)



- 1. Szabad mozgás és tartózkodás**
  - 2. Politikai jogok (Választójog lakóhely szerint)**
  - 3. Konzuli védelem**
  - 4. Aktív részvétel az uniós közügyekben (Petíciós jog, panaszjog és megfelelő ügyintézéshez való jog)**
  - 5. Dokumentumokhoz való hozzáférés**
- +1. Polgári kezdeményezés**



# 1) Személyek szabad mozgása

- Több kérdéskör (személycsoport) tartozik ide:
  1. **Munkavállalók jogai**
  2. **Uniós polgárok jogai**
  3. **Harmadik államok állampolgárainak jogai**
- Elsősorban a munkavállalók jogai: EK Sz. eredetileg csak **e gazdaságilag aktív csoport (munkavállalók)** jogairól rendelkezett + EuB esetjoga kezdte el kiterjeszteni jogosultakat (vertikálisan: felmenők és leszármazók + horizontálisan: diákok, nyugdíjasok)
- Maastrichti Szerződés bevezette **uniós polgár szabad mozgása és tartózkodásának kategóriáját**





# Személyek szabad mozgása

- EUMSZ. 45. cikk (Unión belül biztosítani kell a **munkavállalók szabad mozgása** + állampolgárság alapján minden megkülönböztetés tiltása a **foglalkoztatás, a javadalmazás**, valamint az **egyéb** munka- és foglalkoztatási **feltételek** tekintetében)
- **Jogosult: MUNKAVÁLLALÓ**
- másik személy javára és irányítása alatt, **meghatározott ideig, díjazás ellenében való valódi és tényleges tevékenység (Lawrie-Blum, C-66/85)**
- **Részmunkaidő?, Jövedelem mértéke?, Rövid idejű jogviszony? – ált nem releváns**



# Munkához jutás

- Hatályos részletszabályok: **492/2011/EU rendelet**




- **Jogosultságok:**

- **1/ Munkához jutás és nemzeti felvételi követelmények:**

- **Groener-ügy (379/87)** Groener holland állampolgárságú rajztanárt az ír oktatási miniszter nem nevezte ki középiskolai rajztanárnak, mert nem tette le sikeresen a nyelvvizsgát ír nyelvből, de oktatás angol nyelvű (is)
- **VÁLASZ:** Elvárható ír nyelv ismerete mint oktatáspolitikai eszköz, mert tanári munka diákokkal való kapcsolatot is jelenti, de **nem lehet diszkriminatív (más államban is megszerezhető nyelvtudás + vizsgaismételés)**



# Munkához jutás

- 
**Agonese-ügy (C-281/98):** Nem lehetett elvárni, hogy csak **adott tartományi vizsgaközpontban** lehessen szükséges vizsgát letenni
- 
**Kraus-ügy (C-19/92):** Saját állampolgártól (!) sem várható el, hogy más tagállamban szerzett **képesítés** (tudományos fokozat) elismertesse származási (állampolgársági) tagállamában
- 
**Bosman-ügy (C-415/96):** focijátékkal szemben sem lehetett megkövetelni a **képzési díjat** (saját klub nevelése), hogy másik tagállami csapathoz átigazolhasson – ismét saját állampolgársági eset





# További jogosultak (Családtag)

## További jogosultak:

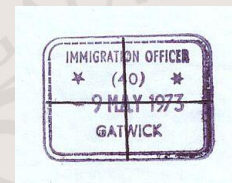
- házastárs, 21 év alatti gyermeke, eltartott gyermeke  
**MUNKAVÁLLALÁSI JOGA**
- **ÁLTALÁNOS OKTATÁSI KÉPZÉSEK** (szakképzés, szakmunkásképzés és további kedvezmények is)
- **SZOCIÁLIS JUTTATÁSOK** (munkavállalókhöz hasonlóan itt is Even-elvet alkalmazta gyakorlat)

# Kivételek a szabadság alól

## I/ Közrend és közbiztonság érdekében

- **adott munkavállalói magatartás** kell **tényleges és valós** veszélyt hordoznia (nem vonatkozhat **egész szakmák kizárására** + **gazdasági célokat** nem célozhat meg) - **ESETI MEGÍTÉLÉS**

- **Van Duyn-ügy (41/74):** szcientológiai egyházhoz tartozás nem alapozta meg kivételt, bár társadalmilag károsnak minősítették GB-ban (**nem tényleges és valós veszély**)



- **Adoui-ügy (115/81):** **belga** állampolgárok esetében **nem tiltott** prostitúció nem alapozta meg, nem állt meg kivétel vélhetően ezzel foglalkozó francia állampolgárságú nők Belgiumból való kiutasításakor

# Kivételek a szabadság alól

## II/ Közszolgálati állások

- **Szűken** kell értelmezni
- Olyan állások: (1) a **közhatalom** gyakorlásában való közvetett vagy közvetlen **részvételt** (2) és az állam vagy más **hivatalos szerv** általános **érdekeinek védelmét**
- **FUNKCIONÁLIS (ESETI ALAPÚ) MEGKÖZELÍTÉS (nem intézményi)**



Nem állt fenn közműszolgáltatóknál, tanítók, tanárok esetében, állami egészségügyben egészségügyi feladatokat ellátók esetében, az állami vasútnál



Elismerték korlátozás lehetőségét bíráknál, bizonyos típusú közalkalmazottaknál, de akkor sem ha időleges közhatalom gyakorlása (hajóskapitány)





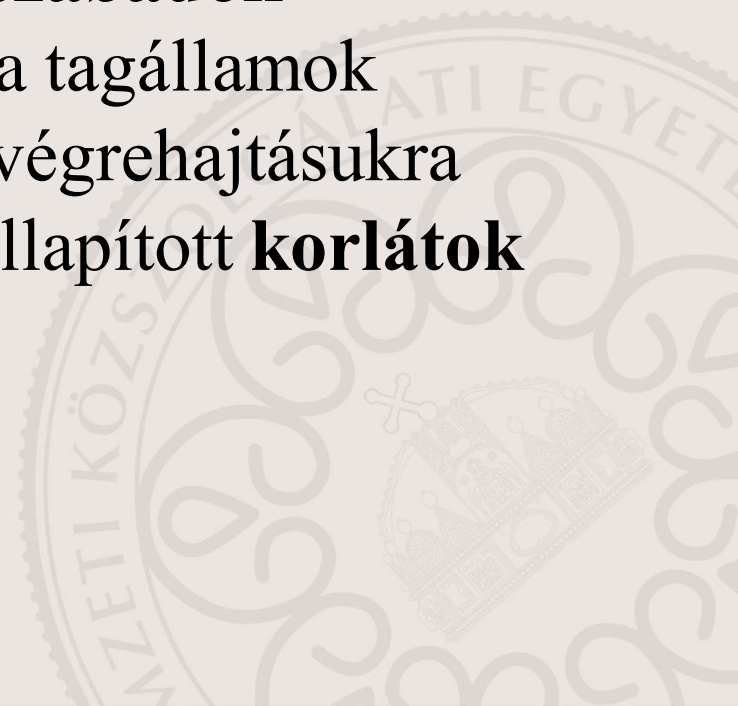
# Uniós polgár szabad mozgása





# Maastricht újdonsága

- Maastrichti Szerződés újdonsága, amely **elválik** munkavállalók szabad mozgásától
- EUMSZ. 20. cikkének (2) bekezdése: Az Unió **minden polgárának** joga, hogy **szabadon mozogjon**, illetve **tartózkodjon** a tagállamok területén, a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított **korlátok** között.





# Martinez Sala (C-85/96)

**JOGESZET:** Sala spanyol állampolgár volt, aki egy ideig dolgozott Németországban, majd miután elvesztette állását ottmaradt és szociális segílyt kapott + Kérelmezte a német hatóságoknál, hogy gyermekei után **gyermeknevelési támogatást** kapjon - **megtagadták**, mivel **nem volt munkavállaló** és nem rendelkezett hivatalos tartózkodási engedéllyel, **bár jogszerűen tartózkodott az ország területén**

**VÁLASZ:** A Bíróság szerint a **diszkrimináció tilalmát** akkor is érvényesíteni kell, ha az illető **nem munkavállaló**, de az adott tagállam területén jogszerűen tartózkodik

Bidar (C-209/03): diák is igényelhet pénzügyi segílyt bizonyos szintű **társadalmi integr.** mellett, ha **nem túlzott anyagi támogatás**

Förster (C-158/07): **5 év tartózkodást** letelepedés helyett meg lehet követelni



# 2004/38/EK irányelv

- Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén való tartózkodásáról
- Személyi hatály:
  - Az **uniós polgár**, amennyiben állampolgárságától eltérő tagállamba utazik vagy ott tartózkodik
  - -Az uniós polgár **családtagja, állampolgárságától függetlenül**
  - **Családtag**: házastárs, regisztrált élettársi kapcsolatban élő élettárs, ha azt a fogadó állam a házassággal egyenértékűnek ismeri el, az uniós polgár vagy házastársa/élettársa 21 évnél fiatalabb vagy eltartott egyenesági leszármazottai, illetve eltartott egyenesági felmenői
  - Más **eltartott, személyes gondoskodást** igénylő családtag esetében van bizonyos mérlegelési lehetőség (Jia-ügy, C-1/05)



# 2004/38/EK irányelv

- Jogosultságok:

## 1/ UTAZÁS:

- uniós polgár **személyi igazolvány vagy útlevél** birtokában,
- Uniós polgár nem uniós polgár családtagja **útlevelel** (kiutazási vízum nem kérhető, beutazási vízum csak az uniós joggal összhangban)

## 2/ TARTÓZKODÁS MÁS TAGÁLLAMBAN

3 hónapig külön feltétel nem követelhető meg

### 3 hónapon túl:

- Munkavállaló vagy önálló vállalkozó
- -Elegendő anyagi forrásokkal bír, hogy ne jelentsen terhet a fogadó államnak és van egészségbiztosítása
- (egyedileg kell vizsgálni az illető személyes körülményeire figyelemmel, Nem lehet az összeg magasabb, mint amit a szociális segélynyújtás küszöbeként határoznak meg)
- -Tanulmányokat folytatók, ha elegendő forrásuk van és van egészségbiztosításuk

+ Az ilyen uniós polgár családtagjai



# 2004/38/EK irányelv

- Jogosultságok:

## 2/ TARTÓZKODÁS MÁS TAGÁLLAMBAN

### 3 hónapon túl:

- tagállam területén munkavállaló **volt**, de már nem az, megtartja a munkavállalói státuszt és **maradhat 3 hónapnál hosszabb ideig** a tagállam területén, aki
    - baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált
    - egy évnél hosszabb munkavállalást követően kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált
    - egy évnél rövidebb munkavállalást követően kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált és álláskereső (hat hónapig maradhat)
    - szakképzésben vesz részt
  - Tartózkodási kártya kiváltása előírható
- 5 éven túl huzamos tartózkodás (külön szabályozás)
- Chen-ügy (C-200/02) kínai anya második gyermekének ügye





# Kivételesek

## Beutazás, tartózkodás joga korlátozható közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból

- **Gazdasági célokat nem** szolgálhatnak, megszorítóan kell értelmezni
- Közrendi, közbiztonsági korlátozásoknak az illető **személyes magatartásán** kell alapulniuk, és arányosnak kell lenniük
- Az érintett személy **magatartása valós és súlyos veszélyt** kell, hogy jelentsen a társadalom valamely védett érdekére
- **Jogorvoslati** lehetőséget kell biztosítani



## 2) Választójog más tagállamban

- **Célja:**
  - a más tagállamban egyfajta politikai integráció is végbe menjen, ha **lakóhelye nem állampolgársága szerinti tagállamban** van
- **Szabályozása:**
  - EUMSZ. 20-22. cikkek + irányelvek + EUB esetjoga (állampolgárokkal azonos elbánás, alapkövetelmények, tagállami szabályozás eltérési lehetőségei)
- **Elkülönítési lehetőségek:**
  - aktív vs. passzív
  - parlamenti vs. helyhatósági vs. európai parlamenti



# Választójog más tagállamban

- a) aktív vs. passzív európai parlamenti választásokon:
  - 2013/1/EU irányelve legutóbbi szabályozása
  - Mo.-on: nagykorú + más uniós tagállami állampolgár mo-i lakóhely esetén EP választásokon mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek
  
- b) aktív vs. passzív helyhatósági választásokon:
  - Tanács 94/80/EK irányelve részletes szabályozása
  - Mo.-on: nagykorú + más uniós tagállami állampolgár mo-i lakóhely esetén helyhatósági mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek
  - nagyobb eltéréseket enged irányelv, mint EP választások esetében (pl. külön felvételi kérelem névjegyzékbe való felvételtől, passzív választójog korlátozása polgármesteri tisztségnél)



# Próbakérdések

## **Magyar szabályozás szerint rendelkezik-e aktív/passzív választójoggal:**

1. Veszprémi lakóhelyű osztrák állampolgár a 2018-as országgyűlési választásokon választhat-e?
2. Bécsi lakóhelyű spanyol állampolgár a kőszegi helyi önkormányzati választásokon?
3. Kazah állampolgárságú bajai lakóhelyű személy az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik?
4. Szolnoki lakóhelyű cseh állampolgárságú személy megválasztható-e a Szolnoki Önkormányzat képviselő-testületében képviselőnek?

## 3) Konzuli védelem

- **Célja:**
  - Harmadik államban való segítségnyújtás, amennyiben adott államban bajba jutott uniós polgár állampolgársága szerinti állam nem tart fenn képviselőt
- **Szabályozása:**
  - EUMSZ. 23. cikk + másodlagos jogforrások + nemzetközi jog is (konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény)
- **Jellemzők:**
  - Szabályozás igen általános (tagállamon múlik mit tekint olyan helyzetnek, amikor az adott uniós polgár bajba jutott)
  - Uniós másodlagos jog csak gyenge harmonizáló jellege van (együttműködés előirányozva)
  - különösen katasztrófhelyzetekben szokott lenni egy vezető állam, amelyik alapvetően eljár a többi állam mellett
  - alapvetően itt jogosultak csak természetes személyek



# Konzuli védelem



## Új szabályozás a 2015/637 irányelve:

- A képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára más uniós országok kötelesek **bármilyen olyan segítséget megadni, amit saját polgáraiknak adnának**
- 2018. május 1-i hatályba lépését követően
- Az irányelv nem taxatív felsorolása értelmében ide tartoznak különösen:
  - a) segítségnyújtás **haláleset** kapcsán;
  - b) segítségnyújtás **súlyos baleset vagy betegség** kapcsán;
  - c) segítségnyújtás **letartóztatás vagy fogva tartás** kapcsán;
  - d) segítségnyújtás **bűncselekmény áldozatainak**;
  - e) segítségnyújtás és hazaszállítás **vészhelyzet** esetén
- segítségnyújtás uniós országok közötti koordinálására vonatkozó szabályokat





# 4) Aktív részvétel az uniós közügyekben



- Megfelelő ügyintézéshez való jog
- Petíciós jog
- Panaszjog





# Megfelelő ügyintézéshez való jog



- **Célja:**
  - Helyes hivatali magatartás általános követelményit összefogó **gyűjtőfogalom (több jogosultságot fog egybe)**, amely az Alapjogi Charta részévé lett
- **Szabályozása:**
  - Alapjogi Charta ma már+ EUB esetjoga + Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007/7. sz. ajánlása a jó közigazgatásról
- **Tartalma:**
  1. részrehajlás nélküli + tisztességes ügyintézés
  2. ésszerű határidőn belüli ügyintézés
  3. meghallgatáshoz való jog
  4. iratbetekintés
  5. indokolási kötelezettség
  6. EU intézményei és alkalmazottai által okozott károkért való felelősség
- **Jellemzők:**
  - Alapjogi Charta 51. cikke alapján tagállami közigazgatási eljárások követelményeire egyfajta „túlcsordulási hatása” lehet
  - gyűjtőfogalom jellege miatt e jog önmagában nem kikényszeríthető

# Petíciós jog



- **Célja:**
  - hatalom legfőbb letéteményeséhez való fordulás joga (történetileg e sorrendben: szuverén uralkodó + nemzeti parlamentek + EP), amely általános politikai, társadalmi érdekek ügyében, vagy a saját érdekei védelmében (jogosultak körei)
  - EP Petíciós Bizottsága
- **Szabályozása:**
  - EUMSZ. 20 (2) cikk és 24 (2) cikkek + Alapjogi Charta 44. cikk + EUB esetjoga
- **Elkülönítési lehetőségek:**
- **Jogosultak/keretek:**
  - uniós polgár + kibővített kör EP szabályzata szerint: valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező természetes személy/székhellyel rendelkező jogi személy (EP fogad olyat is, ahol utóbbi feltétel nem adott)
  - írásban nincs külön formai követelmény
  - Unió tevékenységi területe + közvetlen érintettség petíció tárgyát képező ügyben (EUMSZ. 227. cikk)



# Panaszjog



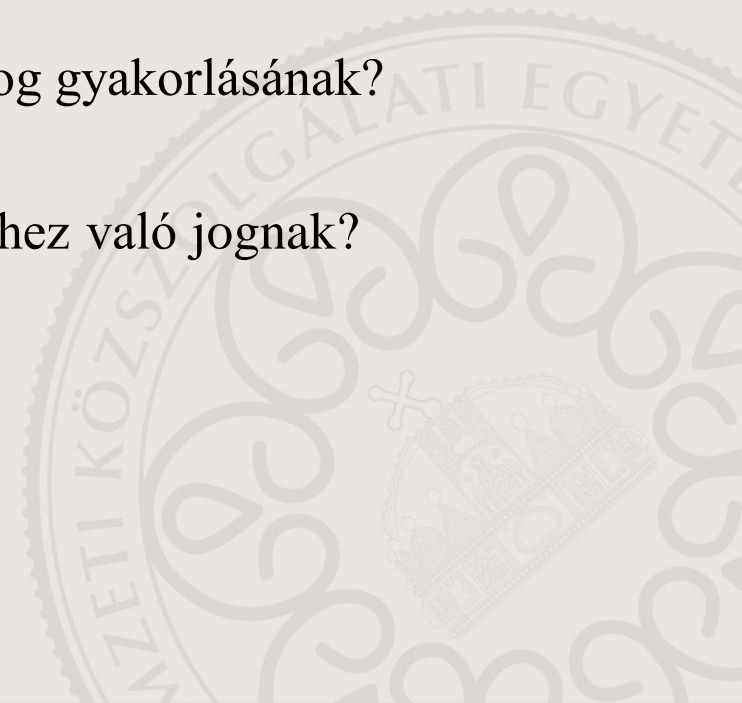
- **Célja:**
  - Uniós intézményeivel/szerveivel általi hivatali ügyintézés miatt biztosított jogosultság Európai Ombudsmannál így ez **uniós közigazgatásban elszenvedett egyéni sérelem orvoslásának eszköze**
  - **Európai Ombudsman** jár el (semmisségi per/mulasztási per + tagállami ügyekben való eljárás korlátozó)
- **Szabályozása:**
  - EUMSZ. 228. cikk + Eu-i Ombudsman Alapokmánya
- **Jogosultak/keretek:**
  - hivatali visszásság (*maladminsitration*) fennállta/állítása – ,97-es Helyes Hivatali Magatartás Kódexe + ombudsmani gyakorlat
  - nem folyhatott/folyhat bírósági eljárás alapul fekvő ügyben
  - 2 éven belül benyújtás (okot adó körülmény tudomására jutott)
  - „előzetes”eljárási lehetőségek igénybe vétele érintett EU intézménynél/szervnél
- **Eljárásrend:**
  - formai vizsgálat (fenti követelmények) + érdemi vizsgálat (információs jogok és kötelezettségek + helyszíni vizsgálatok)+ akár hivatalbóli megindítás lehetősége, ha tudomására jut a visszásság
  - 1/ indokolt határozat (békés lezárás) 2/ kritikai megállapításokat t. határozat 3/ ajánlástervezetet tartalmazó jelentés (ált. jellegű) 4/ különjelentés (nincs megállapodás)



# Próbakérdések



1. Mik a különbségek a petíciós jog és a panaszjog között?
2. Mit fed a megfelelő ügyintézéshez való jog?
3. Melyek a formai követelményei a panaszjog gyakorlásának?
4. Mi alapja (forrása) a megfelelő ügyintézéshez való jognak?





# 5) Dokumentumokhoz való hozzáférés



- **Célja:**
  - alapvető fontosságú transzparencia követelmény + megfelelő ügyintézéshez való jog része is, ha igazgatási feladatokat látnak el
- **Szabályozása:**
  - EUMSZ. 15. (1) bek. cikkek + EUSz. 10-11. cikk + Alapjogi Charta 42. cikk + másodlagos jog 1049/2001/EK rendelet + EUB esetjoga
- **Jogosultság keretei (ld. Rendelet szabályai):**
  - uniós polgárok + tagállam székhely/lakóhellyel rendelkező természetes személyek + nem rendelkezőknek is Rendelet alapján
  - Hozzáférés körei: 1/ **tiltott** + 2/ **csak nyomós közérdekből** + 3/ **általános** (Uniós tevékenységi körébe tartozik, EU intézmény, szerv, hivatalhoz érkezett, vagy az állította ki)
  - EUB esetjog alapján: **elektronikus dokumentum nyilvántartás** a létező dokumentumokról
  - Többféle közzétételi lehetőség





## 6) Európai polgári kezdeményezés

**Nem intézmény**, de Lisszaboni Szerződés egyik jelentős újítása, amely **befolyással lehet jogalkotásra** (EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése, az EUMSZ 24. cikkének (1) bekezdése és a 211/2011/EU rendelet )

### Meghatározás:

- **Kezdeményezéssel jogalkotási javaslat előterjesztésére** kéri az Európai Bizottságot olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban az **Unió hatáskörébe tartozik**

### Formai követelmények:

- a 28 uniós tagország közül legalább **7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia**
- kezdeményezés indításához a polgároknak ún. **polgári bizottságot kell létrehozniuk**, amely legalább 7 olyan uniós polgárból áll, akik állandó lakóhelyük szerint legalább 7 különböző tagállamot képviselnek + **elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort**
- **Nyilvántartásba vétel online módon + 1 év aláírások összegyűjtésére**

### Aláírások összegyűjtése után:

- 1/ **Bizottság előtt ismertetik felvetéseket szervezők**
- 2/ Európai Parlamentben szervezett **közmeghallgatáson** ismertetik felvetést
- 3/ **Bizottság hivatalos válasza** válaszlépésekről (azok elutasításáról)