



## AZ UNIÓS POLGÁROK ÉS JOGAIK

A polgárok egyéni jogait és uniós polgárság fogalmát az Európai Unió Alapjogi Chartája (a Charta), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 9. cikke rögzíti. Ezek az európai identitás kialakulásának elsődleges mozgatórugói. Az Unió alapvető értékeinek súlyos megsértése esetén a tagállamok szankcionálhatók.

### JOGALAP

Az EUSZ 2., 3., 7. és 9–12. cikke, az EUMSZ 18–25. cikke és a Charta 39–46. cikke ([4.1.2.](#)).

### CÉLKITŰZÉSEK

Az uniós jog számos, a nemzeti bíróságok által közvetlenül érvényesíthető egyéni jogot keletkeztet mind horizontálisan (egyének között), mind vertikálisan (egyén és állam között). A pontosan meghatározott jogokat és kötelezéseket biztosító európai polgárság bevezetésének gondolata az 1960-as években született meg, a szerződésekben a személyek szabad mozgása tekintetében előírt elv szellemében. Az 1970-es évek közepén megkezdett előkészítő munkát követően 1992-ben Maastrichtban elfogadták az EUSZ-t, amely a következő célt tűzte ki az Unió számára: „a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme egy uniós polgárság bevezetése útján”. Az EK-Szerződés egy új része (a korábbi 17–22. cikk) ezzel az uniós polgársággal foglalkozik.

A valamely államhoz kötődő állampolgársághoz hasonlóan az uniós polgárság arra szolgál, hogy meghatározza a polgárok és az Európai Unió közötti kapcsolatot, amelyet a polgárok jogai, kötelezettségei és politikai szerepvállalásai jellemeznek. E kapcsolat hivatott áthidalni azt a szakadékot, amely egyrészt a polgárok életére egyre erőteljesebb hatást gyakorló közösségi intézkedések, másrészt az (alapvető) jogok gyakorlása, a köteleességek teljesítése, és a demokratikus folyamatban való részvétel szinte kizárólag nemzeti szinten történő megvalósulása között húzódik. Az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok minden természetes vagy jogi személye jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni. Ugyanez érvényes a személyes adatok védelméhez való jogról szóló 16. cikk esetében ([4.2.8.](#)). Az EUSZ 2. cikke kimondja, hogy „az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”.



Az EUSZ 7. cikke egy, a korábbi Nizzai Szerződésben már szereplő rendelkezést vesz át (1.1.4.), amely egyszerre vezet be megelőzési mechanizmust arra az esetre, amikor fennáll az „egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti” az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, valamint büntetési mechanizmust arra az esetre, ha megállapítják, hogy egy tagállam „súlyosan és tartósan megsérti” ezeket az értékeket. A Bizottság először felkéri az Európai Tanácsot, hogy egyhangúlag állapítsa meg, hogy fennáll-e ennek a veszélye (a 7. cikk (2) bekezdése). Ezt követően az Európai Tanács eljárást indít, amely egy tagállam szavazati jogának elvesztéséhez vezethet a Tanácsban. Ezt a mechanizmust először 2017-ben kezdeményezték Lengyelország ellen a legfelsőbb bírósági reformja miatt.

Biztosítani kell továbbá a tagállamok állampolgárai / az uniós polgárok számára jogaik és érdekeik fokozottabb védelmét az Uniónak a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban (az EUSZ 3. cikkének (5) bekezdése).

## EREDMÉNYEK

A polgárok jogainak uniós szintű jogalapját sokáig elsősorban -az Európai Unió Bíróságának (a Bíróság) ítélkezési gyakorlata képezte. A Lisszaboni Szerződés és a Charta hatálybalépését követően a jogalap valódi európai polgárságra bővült ki.

### A. Az uniós polgárság meghatározása

Az EUSZ 9. cikke és az EUMSZ 20. cikke értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az állampolgárságot az adott állam nemzeti törvényei határozzák meg. Az uniós polgárság kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakadó jogok és kötelezettségek mellett további jogokat és kötelezettségeket ír elő. A C-135/08. számú Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyben Poiares Maduro, a Bíróság főtanácsnoka kifejtette a különbséget (a vélemény 23. bekezdése):

„Két, egymástól elválaszthatatlan, egyszersmind független fogalomról van szó. Az uniós polgárság valamely tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal az állampolgárságtól független jogi és politikai fogalom is. A tagállami állampolgárság nem csupán a közösségi jog által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújtja, hanem egyúttal az Unió polgáraivá is tesz bennünket. Az európai polgárság több, mint az e polgársággal nem rendelkezők számára is önmagukban biztosítható jogok összessége. Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. [...] Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul.

Nem teszi szükségessé egyetlen nép meglétét, hanem az európai politikai térség meglétére épül, amelyből jogok és kötelezettségek erednek. Mivel nem foglalja magában egyetlen európai nép meglétét, a polgárság fogalmilag az állampolgárságtól való szétválasztás eredménye. Amint azt egy szerző megjegyezte: Amint azt egy szerző megjegyezte: az európai polgárság fogalmának radikálisan innovatív jellege abban rejlik, hogy »az Unió olyan polgároké, olyan polgárokból áll, akik –



meghatározásuknál fogva – nem azonos állampolgársággal rendelkeznek». Éppen ellenkezőleg, a tagállamok azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az európai polgárság feltételévé tették, azt kívánták jelezni, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg a nemzeti politikai közösségeinkhez való, elsődleges köteleket. Ily módon ez az egyes tagállamok állampolgárságával meglévő kapcsolat képezi annak elismerését, hogy létezhet (valójában létezik) olyan polgárság, amelyet nem az állampolgárság határoz meg.

Ez uniós polgárságunk csodája: megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk). Az európai polgársághoz valamely tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amely utóbbit a nemzeti jog szabályoz, de amely – a polgárság bármely formájához hasonlóan – olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből a közösségi jog által rögzített és az államtól független jogok és kötelezettségek erednek. [...] Emiatt van, hogy noha igaz, hogy az uniós polgársághoz való hozzáférésnek feltétele valamely tagállami állampolgárság, az is igaz, hogy az előbbivel összefüggő jogok és kötelezettségek összességét az utóbbi indokolatlanul nem korlátozhatja.”

Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését követően megoldást kell találni a más tagállamokban lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok és az Egyesült Királyságban élő uniós állampolgárok szerzett jogosultságaival kapcsolatban. Az évek során valamennyi tagállam a jogokra vonatkozó jogi örökséggel ruházta fel állampolgárait, és az uniós jog is számos, a nemzeti bíróságok által közvetlenül végrehajtható egyéni jogot keletkeztet a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően (*Van Gend & Loos*). E jogi örökség korlátait úgy lehet tekinteni, hogy azok az azt érvényre juttató nemzeti jog körében maradnak. Amennyiben az Egyesült Királyság bevezeti a hatályon kívül helyezési főtörvényt (great repeal bill), hatálytalanítja a szerződéseket, és elméletileg azokra már nem lehet az Egyesült Királyság bíróságain hivatkozni.

## **B. Az uniós polgárság tartalma (az EUMSZ 20. cikke)**

Az uniós polgárság az Unió polgára számára a következőket jelenti:

- joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz (az EUMSZ 21. cikke) ([4.1.3.](#));
- aktív és passzív választójoggal rendelkezik az európai parlamenti választásokon és a helyhatósági választásokon (az EUMSZ 22. cikkének (1) bekezdése) a lakóhely szerinti tagállamban, az adott állam állampolgáraival azonos feltételek mellett (a helyhatósági választásokon való részvétel szabályait lásd az 1994. december 19-i 94/80/EK rendeletben, az európai parlamenti választásokon való részvétel szabályait pedig lásd az 1993. december 6-i 93/109/EK irányelvben) ([1.3.4.](#));
- jogosult egy másik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságai védelmét igénybe venni olyan harmadik országok (nem EU-tagállamok) területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;



- joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, és joga van az Európai Parlament által kinevezett ombudsmanhoz fordulni (mindkettő az EUMSZ 24. cikke) az uniós intézmények vagy szervek által elkövetett hivatali visszaesség eseteiben. Ezeket az eljárásokat az EUMSZ 227. és 228. cikke szabályozza ([1.3.16.](#) és [4.1.4.](#));
- a tagállamok nyelvének valamelyikén írásban fordulhat bármely uniós intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon nyelven kaphat választ (az EUMSZ 24. cikkének (4) bekezdése);
- jogosult hozzáférni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz, bizonyos feltételek szerint (az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése).

### C. Hatály

Jelenleg az uniós polgárság lényegében (a választójogot kivéve) nem egyéb, mint olyan jogok – közöttük a szabad mozgáshoz, a tartózkodáshoz és a petíció benyújtásához való jog – egyetlen rendszerbe foglalása, amelyeket már eddig is elismertek, de ezentúl egy politikai elképzelés nevében, az elsődleges jogban is rögzítenek.

Az európai államokban az emberi és polgári jogokról szóló, 1789. évi francia nyilatkozat óta uralkodó alkotmányos felfogással ellentétben az uniós polgársághoz nem kapcsolódnak az alapvető jogok garanciái. Az EUSZ 6. cikke megállapítja, hogy az Unió elismeri a Chartában foglalt jogokat és csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, de nem határozza meg pontosan az uniós polgárság jogállását.

Az uniós polgárság – az EUMSZ 20. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott elv ellenére – nem ró kötelezettségeket az Unió polgáira. Ez jelenti az alapvető különbséget az uniós polgárság és a tagállamok nemzeti állampolgársága között.

### D. Európai polgári kezdeményezés ([4.1.5.](#))

Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése új jogot ír elő az Unió polgárai számára: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, 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”. Az ilyen polgári kezdeményezés benyújtásának és elfogadhatóságának feltételei a 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben szerepelnek. Ennek fő rendelkezéseit lásd: [4.1.5.](#)

## AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztása révén az uniós polgárok az Európai Unió egyik alapvető jogát gyakorolják: az európai politikai döntéshozatali folyamatban való demokratikus részvétel jogát (a Charta 39. cikke). A Parlament a képviselők megválasztásának szabályai kapcsán mindig a valamennyi tagállamban egységes választási rendszer megvalósítását sürgette. Az EUMSZ 223. cikke úgy rendelkezik, hogy az Európai



Parlament ilyen irányú javaslatot dolgoz ki („a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan”). A Tanács ezután megállapítja a szükséges rendelkezéseket (egyhangú döntéshozattal, az EP-képviselők többségének jóváhagyását követően), amelyek azt követően lépnek életbe, hogy a tagállamok a saját alkotmányos szabályaiknak megfelelően azokat jóváhagyták (1.3.4.).

A Parlament a kezdetektől azt kívánta, hogy az Unió polgárának fogalma széles körű jogokkal járjon együtt. Sikerrel járt az uniós polgárság önálló uniós alapon történő meghatározásáért, hogy az uniós polgárok sajátos státusszal rendelkezhessenek. Ezenkívül már rendkívül korán támogatta az alapvető és emberi jogoknak az elsődleges jogba történő beépítését, és kérte, hogy az EU polgárai a Bírósághoz fordulhassanak, ha az EU-intézmények vagy a tagállamok megsértik az említett jogokat (1991. november 21-i állásfoglalás).

A Parlament az Amszterdami Szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során ismételtelen kérte az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok kiterjesztését, és kifogásolta, hogy a szerződés sem az egyéni, sem a kollektív jogok tekintetében nem ért el jelentős előrehaladást az uniós polgárság tartalmával kapcsolatban.

A Parlament kéréseivel összhangban az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése úgy rendelkezik, hogy bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket.

A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozóan a Parlament 2009. december 17-én állásfoglalást fogadott el a dokumentumokhoz való hozzáférés jogi keretének a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után szükséges javításáról. Ebben többek között hangsúlyozza, hogy az [1049/2001/EK rendelet](#) hatályát minden olyan intézményre, illetve szervezetre ki kell terjeszteni, amelyre az eredeti szöveg nem vonatkozik.

Ami az európai polgári kezdeményezést illeti, a benyújtását követő három hónapon belül a Bizottság képviselői találkoznak a szervezőkkel, továbbá a szervezőknek lehetőségük van arra is, hogy kezdeményezésüket az Európai Parlament nyilvános meghallgatásán bemutassák. A meghallgatást a polgári kezdeményezés témájában illetékes bizottság szervezi (a Parlament eljárási szabályzatának 211. cikke).

Az EUSZ 7. cikke szerinti büntetési mechanizmus egy tagállammal szembeni elindítását illetően a Parlament az első mechanizmus életbeléptetését lehetővé tevő kezdeményezési joggal (a 7. cikk (1) bekezdése) és a demokratikus ellenőrzéshez való joggal is rendelkezik, tekintve, hogy jóvá kell hagynia annak végrehajtását (a 7. cikk (2) bekezdése).

Az „aranyvízumok” ellentmondásos kérdésében – amelynek értelmében néhány tagállam a külföldi befektetők odavonzása érdekében értékesíti nemzeti állampolgárságát, és így az uniós polgárságot – a Parlament [2014. január 16-i állásfoglalásában](#) kijelentette, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó értékek és eredmények pénzben nem kifejezhetőek.



Udo Bux  
05/2019

