



Határozatok Tára

ANTHONY MICHAEL COLLINS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 9.¹

C-568/21. sz. ügy

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid;
E.,
S.,
valamint kiskorú gyermekeik
részvételével

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 604/2013/EU rendelet – A 2. cikk l) pontja – A »tartózkodásra jogosító engedély« jelentése – Valamely tagállam által kiállított diplomata személyazonosító igazolvány – A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok – A diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény – Kiváltságok és mentességek – A fogadó tagállam területén való tartózkodáshoz való jog”

I. Bevezetés

1. A jelen indítvány azt vizsgálja, hogy a valamely tagállam által a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-án Bécsben megkötött egyezmény (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény, kihirdette: az 1965. évi 22. tvr.)² alapján harmadik országbeli állampolgárok mint az adott államban működő diplomáciai képviselő személyzetének tagjai számára kiállított diplomata személyazonosító igazolványok az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: „Dublin III” rendelet)³ 2. cikkének l) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélyeknek minősülnek-e azzal a következménnyel, hogy az említett tagállam felelős a tartózkodásra jogosító engedélyekkel rendelkező személyek által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² *United Nations Treaty Series*, 500. kötet, 95. o.

³ HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.

II. A „Dublin III” rendelet

2. A „Dublin III” rendelet (4) és (5) preambulumbekzdése a következéppen szól:

„(4) A tamperei következtetések azt is megállapították, hogy [a közös európai menekültügyi rendszernek] rövid idón belül ki kell terjednie egy világos és alkalmazható módszer kialakítására is a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.

(5) E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe.”

3. A „Dublin III” rendelet „Tárgy” címet viselő 1. cikke értelmében „[e] rendelet megállapítja egy harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam (a továbbiakban: a felelős tagállam) meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat”.

4. A „Dublin III” rendelet 2. cikkének 1) pontja értelmében e rendelet alkalmazásában a „tartózkodásra jogosító engedély” „olyan engedély, amelyet egy tagállamnak a hatóságai bocsátanak ki, engedélyezve egy harmadik országbeli állampolgárnak, vagy egy hontalan személynek, hogy az állam területén tartózkodjon, ideértve azokat az okmányokat, amelyek az átmeneti védelmi intézkedések alapján, illetve a kiutasítás végrehajtását gátló körülmények megszűnéséig a területén való tartózkodást engedélyezik, kivéve a felelős tagállam meghatározásához e rendelet szerint szükséges időszak alatt, vagy nemzetközi védelem, illetve tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása során kibocsátott vízumokat és tartózkodási engedélyeket”.

5. A „Dublin III” rendelet 7. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] felelős tagállam meghatározásának feltételeit az e fejezetben megállapított sorrendben kell alkalmazni”.

6. A „Dublin III” rendelet 12. cikkének (1) bekezdése és 14. cikke határozza meg a releváns feltételeket. E rendelet „Tartózkodásra jogosító engedélyek vagy vízumok kiadása” címet viselő 12. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]mennyiben a kérelmező rendelkezik érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel, az azt kibocsátó tagállam lesz a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős”. A „Dublin III” rendelet „Vízummentes beutazás” címet viselő 14. cikke a következéppen rendelkezik:

„(1) Amennyiben egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy olyan tagállam területére lép, ahol vízummentességet élvez, ez a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

(2) Az (1) bekezdésben megállapított elv nem alkalmazandó, ha a harmadik országbeli állampolgár, vagy a hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmét egy olyan másik tagállamban nyújtja be, amelynek területére ugyancsak vízummentesen léphet be. Ilyen esetben ez a másik tagállam a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam.”

7. A „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A kérelmezőnek [...] a megkereső tagállam részéről a felelős tagállamnak történő átadása [...] legkésőbb hat hónappal az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés másik tagállam általi elfogadását, vagy a 27. cikk (3) bekezdésének megfelelő halasztó hatály esetén hat hónappal a fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal kapcsolatos jogerős határozatot követően [történik].

[...]”

III. Az alapügy tényállása, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

8. A nemzetközi védelmet kérelmezők (a továbbiakban: kérelmezők) családot alkotó harmadik országbeli állampolgárok. A férj a származási országa nagykövetségén dolgozott X tagállamban. A férj, a feleség és a két gyermek kiváltságokban és mentességekben részesültek a Bécsi Egyezmény alapján, és X tagállam külügyminisztériuma diplomata személyazonosító igazolványokat állított ki számukra. Több évvel később a család elhagyta X tagállamot, és nemzetközi védelmet kért Hollandiában.⁴

9. 2019. július 31-én a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) arról tájékoztatta a kérelmezőket, hogy véleménye szerint a „Dublin III” rendelet 12. cikkének (1) vagy (3) bekezdése alapján X tagállam felelős kérelmeik megvizsgálásáért.

10. 2019. augusztus 30-án X tagállam elutasította az államtitkár átvétel iránti megkereséseit arra hivatkozva, hogy sem vízumot, sem pedig tartózkodásra jogosító engedélyt nem adott ki a kérelmezők számára, mivel ők pusztán diplomáciai jogállásuk miatt tartózkodtak X tagállamban. A kérelmezők a származási országuk által kiállított diplomata-útlevéllel léptek be X tagállamba és Hollandiába, így nem volt szükségük vízumra. A „Dublin III” rendelet 14. cikkének (2) bekezdése alapján ezért Hollandia felelős a kérelmezők kérelmeinek megvizsgálásáért.

11. 2019. szeptember 11-én az államtitkár arra kérte X tagállamot, hogy újból vizsgálja meg az átvétel iránti megkereséseket. Az államtitkár – X tagállam diplomáciai kiváltságokra és mentességekre vonatkozó kézikönyvére hivatkozva – úgy vélte, hogy az X tagállam által kiállított diplomata személyazonosító igazolványok tartózkodásra jogosító engedélyeknek minősülnek. A „Dublin III” rendelet 12. cikkének (1) bekezdése alapján X tagállam felelős a kérelmek megvizsgálásáért.

12. 2019. szeptember 25-én X tagállam végül elfogadta az átvétel iránti megkereséseket.

13. 2020. január 29-i határozataival az államtitkár úgy döntött, hogy nem vizsgálja meg a nemzetközi védelem iránti kérelmeket.

⁴ A kérelmezők személyazonosságának védelme érdekében az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelöli meg a kérelmezők állampolgárságát vagy a diplomáciai képviselőjük szerinti tagállamot, amelyre X tagállamként hivatkozik. A jelen indítvány ugyanezt a megközelítést alkalmazza.

14. A kérelmezők keresetet indítottak e határozatok ellen. Arra hivatkoztak a rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) előtt, hogy X tagállam nem felelős kérelmeik megvizsgálásáért, mert az e tagállamban való tartózkodáshoz való joguk a Bécsi Egyezményből ered. Az X tagállam által kiállított diplomata személyazonosító igazolványok deklaratív jellegűek, és így megerősítik ezt.

15. A rechtbank Den Haag (hágai bíróság) helyt adott e keresetnek. Megsemmisítette az államtitkár határozatait, megállapítva, hogy a diplomata személyazonosító igazolványok nem tekinthetők az X tagállamra vonatkozó tartózkodási engedélynek, mivel a kérelmezők a Bécsi Egyezmény alapján már rendelkeznek tartózkodási joggal ebben a tagállamban. Az igazolványok deklaratív, nem pedig konstitutív jelentőséggel bírnak e jog szempontjából. Az államtitkárnak ezért meg kell vizsgálnia a kérelmezők kérelmeit.

16. Az államtitkár fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a Raad van Statéhez (államtanács, Hollandia).

17. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint sem a „Dublin III” rendelet 2. cikke l) pontjának szövegéből, sem annak összefüggéséből nem derül ki kellő egyértelműséggel a „tartózkodásra jogosító engedély” fogalmának jelentése. E rendelet nem írja elő kifejezetten, hogy azt a nemzeti jog alapján kell kibocsátani. Jóllehet annak egy tagállam hatóságai által kibocsátott, az e tagállam területén való tartózkodást engedélyező engedélynek kell lennie, a rendelet nem határozza meg pontosan, hogy ezen engedélynek mit kell tartalmaznia. A Bíróság ítélkezési gyakorlata sem tisztázza a kérdést. A Bécsi Egyezmény arra kötelezi a szerződő államokat, hogy engedélyezzék a diplomáciai személyzet és családtagjaik területükön való tartózkodását. Nem tartozik a fogadó állam hatáskörébe, hogy a diplomatáknak a területén való tartózkodására jogosító engedélyt adjon ki, vagy az ilyen engedélyt megtagadja.⁵

18. Ezen észrevételekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a [»Dublin III« rendelet] 2. cikkének l) pontját, hogy a valamely tagállam által a [Bécsi Egyezmény] alapján kiállított diplomataigazolvány az e rendelkezés értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül?”

19. A kérelmezők, a holland és az osztrák kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

IV. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

A. Az elfogadhatóságról

20. Az osztrák kormány véleménye szerint a rendelkezésére álló információk alapján elképzelhető, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan. Bár X tagállam 2019. szeptember 25-én elfogadta az átvétel iránti megkereséseket, a kérelmezők átadására nem került sor az ezen időponttól számított hat hónapon belül. A „Dublin III” rendelet 29. cikkének

⁵ A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a diplomáciai személyzet Hollandiában való tartózkodáshoz való joga közvetlenül a Bécsi Egyezményből, nem pedig a nemzeti jogból ered.

(1) bekezdése alapján ezért Hollandia felelős a kérelmek megvizsgálásáért, az államtitkár fellebbezése hatástalan, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolására pedig többé nincs szükség.⁶

21. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból arra következtetek, hogy amikor az államtitkár benyújtotta a fellebbezést a Raad van Statéhoz (államtanács), a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében meghatározott hat hónapos határidő felfüggesztésére irányuló előzetes intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő. A kérdést előterjesztő bíróság 2020. március 24-én helyt adott e kérelemnek. Ebből következik, hogy a felek között a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita továbbra is fennáll, és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezért elfogadható.⁷

B. Az ügy érdeméről

1. A felek észrevételeinek összefoglalása

22. A kérdést előterjesztő bíróság két lehetséges értelmezésre jut. A diplomataigazolvány a „Dublin III” rendelet 2. cikkének 1) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül, és ezért X tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért. A diplomataigazolvány nem minősül ilyen tartózkodásra jogosító engedélynek, és ezért Hollandia felelős a kérelmek megvizsgálásáért.

23. A holland kormány és a Bizottság az első értelmezés mellett érvel. Álláspontjuk szerint a „tartózkodásra jogosító engedély” fogalmának a „Dublin III” rendeletben szereplő meghatározása kellően tág ahhoz, hogy a diplomata személyazonosító igazolványokat is magában foglalja. Az említett rendelet 12–14. cikkének a Bíróság általi értelmezésére hivatkoznak, amely szerint az említett rendelkezésekben meghatározott feltételek alkalmazásának általában lehetővé kell tennie azt, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére való beutazását vagy tartózkodását elsőként biztosító tagállamra ruházzák az ezen állampolgár által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősséget.

24. A Bizottság nincs meggyőződve arról, hogy a diplomata személyazonosító igazolványok inkább deklaratív, mint konstitutív jellegűek, mert a Bécsi Egyezményben részes államok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a területükre a diplomáciai személyzet tagjaként beengedett személyek tekintetében. Például bármelyiküket *persona non gratának* vagy elfogadhatatlannak nyilváníthatják. Mindenesetre ellentétes lenne a „Dublin III” rendelet céljaival, ha egy harmadik országbeli állampolgárt a diplomáciai személyzet tagjaként elfogadó tagállam nem lenne köteles elbírálni e személy nemzetközi védelem iránti kérelmét.

25. A holland kormány úgy véli, hogy a diplomata személyazonosító igazolványok a Bécsi Egyezmény 39. cikkében foglalt jogokat deklarálják, ideértve az X tagállamban való tartózkodáshoz való jogot is, de e jogok végső soron X tagállam és a kérelmezők származási országának azon döntéséből erednek, hogy a Bécsi Egyezmény részes feleivé válnak, és diplomáciai kapcsolatokat létesítenek egymással. Ebben az összefüggésben engedélyezte X tagállam a kérelmezőknek a területén való tartózkodását az a tekintetben fennálló mérlegelési

⁶ Lásd például: 2020. november 24-i Openbaar Ministerie (Okirat-hamisítás) ítélet (C-510/19, EU:C:2020:953, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷ Lásd analógia útján: 2017. július 26-i A. S. ítélet (C-490/16, EU:C:2017:585, 56–60. pont); 2017. október 25-i Shiri ítélet (C-201/16, EU:C:2017:805, 46. pont). Nem nyilvánítok véleményt a „Dublin III” rendelet szerinti felfüggesztés jogszerűségéről.

jogkörének sérelme nélkül, hogy bármelyiküket *persona non gratának* vagy elfogadhatatlannak nyilvánítsa. Ez mutatja, hogy X tagállam milyen fontos szerepet játszott a területén való tartózkodás kérelmezőknek való engedélyezése terén.

26. A kérelmezők és az osztrák kormány a második értelmezés mellett érvelnek, bár eltérő megközelítésből. A kérelmezők a Raad van State (államtanács) azon ítéletére hivatkoznak, amely szerint a diplomáciai személyzet és családtagjaik kiváltságos jogállása közvetlenül a Bécsi Egyezményből ered, és nem függ attól, hogy rendelkeznek-e valamilyen okmánnyal.⁸ Ugyanígy, a kérelmezők X tagállamban való tartózkodáshoz való joga közvetlenül a Bécsi Egyezményből ered, és a diplomata személyazonosító igazolvány csupán a tartózkodási jog fennállását igazolja. A Bécsi Egyezmény alapján a fogadó állam – nagyon korlátozott kivételektől eltekintve – nem vonhatja vissza a diplomata tartózkodási jogát. Ebből következően nem a fogadó állam adja meg ezt a jogot. Arra is rámutatnak, hogy a diplomaták ki vannak zárva a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv⁹ hatálya alól.

27. Az osztrák kormány arra hivatkozik, hogy a diplomata személyazonosító igazolvány a diplomáciai személyzetet a Bécsi Egyezmény alapján megillető kiváltságokat és mentességeket igazolja. Ezek nem foglalják magukban a fogadó államba való belépéshez vagy az ott-tartózkodáshoz való jogot. A Bécsi Egyezmény alapján kiállított diplomata személyazonosító igazolványok ennél fogva nem minősülnek a „Dublin III” rendelet 2. cikkének l) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélyeknek. Rámutat arra, hogy számos tagállam, köztük Ausztria is, beutazóvízum kérelmezésére kötelezi a diplomáciai személyzet tagjait, amely – kiadása esetén – ténylegesen az adott tagállamban való tartózkodásra vonatkozó engedélynek minősül.

2. Értékelés

28. Először azt a jogi kontextust vizsgálom meg, amelyben X tagállam kiállította a kérelmezők diplomata személyazonosító igazolványait. Ezt követően azon érvekkel foglalkozom, amelyeket a felek a Bíróságnak a tagállamok állampolgárainak tartózkodási jogára vonatkozó ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban hoztak fel, és megvizsgálom azok relevanciáját a jelen összefüggésben. Végül megvizsgálom a „Dublin III” rendelet vonatkozó rendelkezéseinek szövegét és összefüggését, és levonom a következtetést, hogy azok döntő jelentőséggel bírnak az előterjesztett kérdésre adandó válasz szempontjából.

a) A kérelmezők diplomata személyazonosító igazolványai

29. A Bécsi Egyezmény a tagállamok és harmadik államok által a diplomáciai kapcsolatok terén fennálló szuverén hatáskörük gyakorlása körében aláírt és ratifikált nemzetközi jogi megállapodás. Az nem vonatkozik az Európai Unióval fennálló kapcsolatokra, amely nem részese e megállapodásnak.¹⁰

30. A Bécsi Egyezményben részes államok megállapodnak abban, hogy bizonyos kiváltságokkal és mentességekkel ruházzák fel a diplomáciai képviselők személyzetét azzal a céllal, hogy elősegítsék „a nemzetközi béke és biztonság fenntartásá[t], valamint a nemzetek közötti baráti

⁸ A Raad van State (államtanács) 2008. március 27-i ítélete (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.; lásd ezen irányelv 3. cikke (2) bekezdésének f) pontját.

¹⁰ 2007. március 22-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-437/04, EU:C:2007:178, 33. pont).

kapcsolatok előmozdításá[t]”. „[A] kiváltságok és mentességek célja nem egyének előnyben részesítése, hanem az, hogy biztosítsa a diplomáciai képviselőknek, mint államok képviselőinek feladatuk eredményes teljesítését”.¹¹

31. Amint arra az osztrák kormány rámutat, a Bécsi Egyezmény nem biztosítja kifejezetten a diplomáciai személyzet számára a fogadó állam területére való belépéshez és ott-tartózkodáshoz való jogot, és a szerződő államok eljárásokat vezethetnek be az ilyen ügyek kezelésére. Mindazonáltal észszerűen feltételezhető, hogy a diplomáciai képviselők feladatának eredményes teljesítése megköveteli, hogy a képviselő személyzete számára ne csak a fogadó állam területére való belépést, hanem az ott-tartózkodást is engedélyezzék.¹²

32. Ez a jog nem abszolút. A Bécsi Egyezmény jelentős terjedelmű mérlegelési jogkörrel ruhazza fel a szerződő államokat a diplomáciai képviselők személyzetének tagjaként elfogadott személyek kiléte és létszáma, valamint a hivatalos megbízatásuk megszűnését követő jelenlétük időtartama tekintetében.¹³

33. X tagállam aláírta a Bécsi Egyezményt, amelyet az 1990-es években erősített meg. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem körülményeiből kitűnik, hogy X tagállam és a kérelmezők származási országa az említett egyezmény által szabályozott diplomáciai kapcsolatokat létesített egymással. X tagállam ezért beleegyezett abba, hogy biztosítja a Bécsi Egyezmény szerinti kiváltságokat és mentességeket e diplomáciai képviselő személyzete számára a képviselő feladatának eredményes teljesítése céljából, a jelen indítvány előző pontjában kifejtett mérlegelési jogköre gyakorlásának sérelme nélkül.

34. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a szóban forgó diplomata személyazonosító igazolványok a következő információkat tartalmazzák: „diplomatic identity card, mission, surname, given names, date of birth, personal code, position, date of issue, date of expiry and holder’s signature [diplomata személyazonosító igazolvány, képviselő, vezetéknev, keresztnév, születési idő, személyi kód, beosztás, a kiállítás időpontja, a lejárat időpontja és a birtokos aláírása]”. A jogállás is fel van tüntetve. A nemzeti bírósági ügyirat nem tartalmazza a kérelmezők számára kiállított igazolványok másolatát.

¹¹ A Bécsi Egyezmény második és negyedik preambulumbekkezdése.

¹² Lásd: Denza, E., *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, negyedik kiadás, Oxford University Press, 2016, 50. o.: „Bár a [Bécsi Egyezmény] nem rögzíti kifejezetten kiváltsággént a fogadó állam területére való belépésre és az ott-tartózkodásra való jogosultságot, a gyakorlatban úgy tekintik, hogy az a 7. cikkből következik, és a nemzeti idegenrendészeti jog révén érvényesül, amennyiben ez egyes államokban szükséges” (lábjegyzet kihagyva). A Bécsi Egyezmény 7. cikke értelmében bizonyos fenntartásokkal a küldő állam szabadon nevezi ki képviselő személyzetének tagjait.

¹³ A Bécsi Egyezmény értelmében a küldő államnak meg kell győződnie arról, hogy a fogadó állam megadta az *agrément-t* annak a személynek, akit a képviselő vezetőjeként akkreditálni szándékozik; az *agrément* indokolás nélkül megtagadható (4. cikk). A fogadó állam mérlegelési jogkörrel rendelkezik a diplomáciai személyzet ezen állam állampolgárságával rendelkező tagjainak kinevezése tekintetében (a 8. cikk 2. bekezdése). A Bécsi Egyezmény lehetővé teszi, hogy a fogadó állam – anélkül, hogy elhatározását indokolnia kellene – bármikor *persona non grata*-nak vagy elfogadhatatlannak nyilvánítson valamely személyt (9. cikk). A fogadó állam korlátozhatja a képviselőt, tehát a személyzet létszámát (11. cikk). A fogadó állam mérlegelési jogkörrel rendelkezik azon, általa észszerűnek tekintett határidő meghatározása tekintetében, amelyen belül a képviselő tagjának el kell hagynia a területét e személy hivatalos megbízatásának megszűnését követően, valamint azon határidő tekintetében, amelynek lejártáig a családtagok maradhatnak a képviselő tagjának halálát követően (a 39. cikk 2. és 3. bekezdése). A közelmúltbeli események jól mutatják e mérlegelési jogkör gyakorlását. 2022. április 7-én az Osztrák Köztársaság Külügyminisztériuma bejelentette, hogy kénytelen volt visszavonni az Oroszországi Föderáció bécsi nagykövetsége három tagjának és az Oroszországi Föderáció salzburgi főkonzulátusa egy tagjának diplomáciai jogállását. Az említett személyek diplomáciai jogállásukkal összeegyeztethetetlen cselekményekben vettek részt, aminek következményeként a Bécsi Egyezmény 9. cikke alapján *personae non gratae*-nak nyilvánították, és Ausztria területének 2022. április 12-ig történő elhagyására kötelezték őket.

35. A holland kormány X tagállam diplomáciai kiváltságokra és mentességekre vonatkozó kézikönyvére¹⁴ hivatkozik, amely szerint a diplomata személyazonosító igazolvány biztosítja a Bécsi Egyezményben meghatározott kiváltságokat és mentességeket. Ez az igazolvány képezi a diplomáciai személyzet és családtagjaik adott tagállamban való tartózkodásának a jogalapját. Az az útlevelel együtt feljogosítja birtokosát a schengeni államokba való belépésre és az azokban való utazásra.¹⁵

36. X tagállam egy olyan dokumentumot is közzétett, amely tartalmazza az általa kiállított diplomata személyazonosító igazolványok mintáját.¹⁶ E mintában az igazolvány a „diplomata személyazonosító igazolvány” felirattal van ellátva, bal oldalán pedig a birtokos fényképe van elhelyezve. A fényképes oldal tartalmazza a jelen indítvány 34. pontjában ismertetett információkat. A hátoldalon található szöveg szerint az igazolvány feljogosítja birtokosát arra, hogy az igazolvány lejártának napjáig X tagállamban tartózkodjon, valamint hogy az igazolvány és egy érvényes úti okmány együttes felmutatásával belépjen a schengeni államok területére. Az igazolvány mintáját tartalmazó dokumentum kifejti, hogy az igazolvány hátoldalán a birtokos kiváltságaira vonatkozó információk szerepelnek.

37. Az osztrák kormány állításával ellentétben a fentiekből kitűnik, hogy a kérelmezők diplomata személyazonosító igazolványai tanúsítják a kérelmezők ahhoz való jogát, hogy a Bécsi Egyezménynek megfelelően az igazolványokon feltüntetett ideig X tagállamban tartózkodjanak.¹⁷

b) A Bíróság tartózkodási jogokkal és tartózkodási engedélyekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata

38. A kérelmezők – analógia útján – a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára hivatkoznak, amely szerint a tagállamok állampolgárainak az a joga, hogy a Szerződésben említett céllal más tagállamba beutazzanak, és ott tartózkodjanak, közvetlenül a Szerződésen, illetve adott esetben a Szerződés végrehajtására hozott rendelkezéseken alapuló jognak minősül. A tartózkodási engedélynek a tagállami állampolgár részére történő kiállítását nem jogot keletkeztető (konstitutív okmány), hanem olyan aktusnak kell tekinteni, amely megállapítja valamely másik tagállam állampolgárának az uniós jog rendelkezései tekintetében fennálló egyéni helyzetét (deklaratív okmány).¹⁸ A kérelmezők úgy vélik, hogy ez az ítélkezési gyakorlat alkalmazható a harmadik országbeli állampolgárok Bécsi Egyezmény alapján fennálló helyzetére, hogy a kérelmezők diplomata személyazonosító igazolványai csupán deklarálják azokat a jogokat, amelyekkel az említett egyezmény alapján már rendelkeztek, és hogy az X tagállam hatóságai ezért nem bocsátottak ki számukra a „Dublin III” rendelet értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélyeket.

¹⁴ A Bíróságnak nem bocsátották rendelkezésére e dokumentumot; a jelenlegi változat elérhető az interneten.

¹⁵ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.) 19. cikkének (2) bekezdése és VII. mellékletének 4.3. alpontja.

¹⁶ Ezen igazolványmintáról értesítették a Bizottságot a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 34. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján, és azt közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ugyanezen kódex 34. cikkének (2) bekezdése alapján. A korábbi mintát, amely a kérelmezők X tagállamba érkezésekor valószínűleg használatos volt, három évvel korábban tették közzé a *Hivatalos Lapban*. A jelen ügy szempontjából nincs lényeges különbség a két változat között.

¹⁷ Úgy tűnik, hogy X tagállam – a Bíróságnak rendelkezésére nem bocsátott, de az interneten elérhető – elsődleges jogszabályai szerint a diplomáciai személyzet ezen államban való ideiglenes és huzamos tartózkodásához a nemzetközi jogi szerződések és eszközök biztosítják a jogalapot. Hollandiához hasonlóan X tagállamot is monista rendszerüként szokták jellemezni, amely az általa ratifikált nemzetközi szerződéseket a nemzeti jog részeként fogadja el anélkül, hogy nemzeti végrehajtási jogszabályokra lenne szükség.

¹⁸ Lásd például: 2006. március 23-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-408/03, EU:C:2006:192, 62. és 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 54. pont). Lásd még: Bobek főtanácsnok I ügyre vonatkozó indítványa (C-195/16, EU:C:2017:374, 37. és 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39. Ebben az összefüggésben érdemes megvizsgálni az egyik első olyan ítéletet, amelyben a Bíróság az egyik tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területére való beutazáshoz és ott-tartózkodáshoz való jogának forrását vizsgálta, jelesül a Bíróság Royer ítéletét.¹⁹

40. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok állampolgárainak az a joga, hogy a Szerződésben említett céllal más tagállamba beutazzanak, és ott tartózkodjanak, közvetlenül a Szerződésen, illetve adott esetben az említett Szerződés végrehajtására hozott rendelkezéseken alapuló jognak minősül. Ez a jog ezért a tagállam illetékes hatósága által kibocsátott tartózkodási engedélytől függetlenül megszerezhető. Ezen engedély kiállítását nem jogot keletkeztető, hanem olyan aktusnak kell tekinteni, amely megállapítja valamely másik tagállam állampolgárának az uniós jog rendelkezései tekintetében fennálló egyéni helyzetét. A Bíróság ezt követően megjegyezte, hogy a 68/360 irányelv²⁰ arra kötelezte a tagállamokat, hogy biztosítsák a területükön való tartózkodás jogát azoknak a személyeknek, akik fel tudják mutatni az ezen irányelvben felsorolt okiratokat, és hogy a tartózkodási engedély igazolja a tartózkodási jogot. Ezen irányelv releváns rendelkezéseinek célja tehát a közvetlenül a Szerződésen alapuló jogok gyakorlását szabályozó gyakorlati részletek meghatározása. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a tagállami hatóságoknak meg kell adniuk a tartózkodási jogot minden olyan személynek, aki az irányelvben meghatározott kategóriákba tartozik, és aki a meghatározott okiratok felmutatásával igazolni tudja, hogy e kategóriák valamelyikébe tartozik. Mivel egy, a Szerződés erejénél fogva megszerzett jog gyakorlásáról van szó, a jogszabályi alakszerűségek be nem tartása önmagában nem tekinthető a közrend vagy a közbiztonság olyan megsértésének, amely indokolhatná a kiutasítást.²¹

41. Ezen ítélkezési gyakorlatból két fontos következtetés vonható le.

42. Először is, a kontextusok jogi és ténybeli eltérése miatt a Bíróságnak a tagállami állampolgárokat az uniós jogrend és a közvetlen hatály elméletének működése keretében a Szerződések alapján megillető jogokra vonatkozó megállapításai nem vonatkoztathatók a Bécsi Egyezmény alapján a harmadik országbeli állampolgárokat egy adott tagállam jogrendjében megillető kiváltságokra és mentességekre.

43. Másodszor, olyan helyzetben, amelyben egyes tagállamok indokolatlanul korlátozták a tagállami állampolgárok jogait, a Bíróság megállapította, hogy ezek a jogok közvetlenül a Szerződésekből erednek, és azok a tartózkodási engedély kibocsátástól függetlenül fennállnak. A jelen ügyben nem ez a helyzet. Senki nem állítja, hogy bármilyen eltérés lenne a kérelmezők közvetlenül vagy közvetve a Bécsi Egyezményből eredő jogai és a diplomata személyazonosító igazolványok által tanúsított vagy a kérelmezőket egyébként megillető jogok között.

44. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy annak megállapítása, hogy a kérelmezők diplomata személyazonosító igazolványai deklaratív vagy konstitutív jellegűek-e a Royer ítélet értelmében véve, nem járul hozzá a Bíróság elé terjesztett azon kérdés eldöntéséhez, hogy ezen igazolványok a

¹⁹ 1976. április 8-i Royer ítélet (48/75, EU:C:1976:57). Lásd még: 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. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

²⁰ A tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv (HL 1968. L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.).

²¹ 1976. április 8-i Royer ítélet (48/75, EU:C:1976:57, 18–40. pont).

„Dublin III” rendelet 2. cikkének l) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélyeknek minősülnek-e. Ráadásul a szöveg és az összefüggés alábbi elemzése azt mutatja, hogy erre szükség sincs.

c) A „Dublin III” rendelet 2. cikke l) pontja és 12. cikke (1) bekezdése szövegének és összefüggésének elemzése

45. A „Dublin III” rendelet 2. cikke l) pontjának és 12. cikke (1) bekezdésének szövege szerint az a tagállami hatóság, amely úgy ítéli meg, hogy a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy jogosult a tagállam területén való tartózkodásra, ezt engedélyező okmányt bocsát ki. X tagállam pontosan ezt tette, amikor diplomata személyazonosító igazolványokat állított ki a kérelmezők számára.²²

46. E rendelkezések szövege nem utal arra, hogy az adott tagállamnak a Bécsi Egyezményhez hasonló nemzetközi megállapodásban való részessége vagy a vonatkozó nemzeti végrehajtási jogszabályok alapján kibocsátott engedélyek ne tartoznának a „tartózkodásra jogosító engedélyek” fogalma alá. Hasonlóképpen és a kérelmezők érvelésével ellentétben nem bír jelentőséggel, hogy az okmány deklaratív vagy konstitutív jellegüként jellemezhető, és/vagy hogy az formailag vagy tartalmilag eltér a mások, például X tagállam állampolgárai vagy a huzamosan e tagállamban tartózkodók számára kibocsátott tartózkodásra jogosító engedélyektől. A „Dublin III” rendelet nem utal ilyen megfontolásokra.

47. E rendelkezések szövegének ilyen értelmezése összhangban van azzal az összefüggéssel, amelybe illeszkednek. A „Dublin III” rendelet egy világos és alkalmazható módszer kialakítására irányul a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.²³ E céllal összhangban áll, hogy a tagállamok által a személyek számára a területükön való tartózkodásuk engedélyezése céljából kibocsátott valamennyi okmány az említett rendelet 2. cikkének l) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül. Ez az értelmezés tehát összhangban van a Bíróságnak a „Dublin III” rendelet célkitűzéseivel kapcsolatos felfogásával is.²⁴

48. A holland kormány és a Bizottság arra is rámutat, hogy a kérelmezők X tagállammal állnak a legszorosabb kapcsolatban. A származási országuk és X tagállam közötti diplomáciai kapcsolatok keretében utaztak be a tagállamok területére, és X tagállamban több éven át dolgoztak és éltek.

49. Annak megállapítása, hogy X tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért, összhangban van a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a „Dublin III” rendelet célja a következő három eredmény biztosítása. Először, hogy a kérelmek megvizsgálásáért az a tagállam a felelős, amely a külföldi személynek a tagállamok területére való beutazását vagy tartózkodását elsőként biztosította. Másodsor, figyelembe kell venni a kérelmezőknek a tagállamok területére való belépésével kapcsolatban X tagállam által játszott szerepet. Harmadszor, a szabad mozgás térségében mindegyik tagállam felelős az összes többi

²² Lásd analógia útján: 2017. július 26-i Jafari ítélet (C-646/16, EU:C:2017:586, 58. pont). A jelen esetben X tagállam nem pusztán eltűrte a kérelmezőknek a területén való jelenlétét.

²³ A „Dublin III” rendelet (4) és (5) preambulumbekzdése.

²⁴ Lásd például: 2021. december 9-i BT (A biztosított személy perbe vonása) ítélet (C-708/20, EU:C:2021:986, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

tagállammal szemben a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos cselekvéseiért. Ennélfogva a szolidaritás és a lojális együttműködés elvével összhangban mindegyik tagállamnak vállalnia kell a cselekvései következményeit.²⁵

50. Amint azt mind a kérdést előterjesztő bíróság, mind a holland kormány megjegyzi, az ettől eltérő értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy a Bécsi Egyezmény alapján kiváltságokban és mentességekben részesülő kérelmezők helyzetében lévő harmadik országbeli állampolgárok maguk választhatnák meg azt a tagállamot, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet kívánnak benyújtani, míg mások, akiknek a tartózkodásra jogosító engedélye eltérő jogalapon nyugszik, nem tehetnének így. Ez ellentétes lenne a „Dublin III” rendeletnek a felelős tagállam meghatározására vonatkozó egységes eljárási szabályok és feltételek megteremtésére irányuló céljával.²⁶ Nem bír jelentőséggel, hogy csak kevesen kerülhetnek a kérelmezők helyzetébe.

51. Végül nem vagyok meggyőződve arról, hogy a diplomatáknak a 2003/109 irányelv hatálya alóli kizárása bármilyen hatással lenne erre a következtetésre. Ezen irányelv célja, hogy kizárja a hatálya alól azokat a személyeket, akiknek – mint például a Bécsi Egyezmény szerinti jogállást élvező személyeknek – nem áll szándékában huzamos időre letelepedni a tagállamok területén.²⁷ Ez nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a „Dublin III” rendelet 2. cikkének 1) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélyeket bocsássanak ki számukra.

V. Véggkövetkeztetés

52. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State (államtanács, Hollandia) által előterjesztett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének 1) pontját

úgy kell értelmezni, hogy a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-án Bécsben megkötött egyezmény alapján kiállított diplomata személyazonosító igazolvány az e rendelkezés értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül.

²⁵ 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 79. pont); 2017. július 26-i Jafari ítélet (C-646/16, EU:C:2017:586, 86–88. és 91. pont).

²⁶ Lásd analógia útján: 2019. április 2-i H. és R. ítélet (C-582/17 és C-583/17, EU:C:2019:280, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁷ Lásd: az említett irányelv 3. cikke (2) bekezdésének f) pontja és Bot főtanácsnok Singh ügyre vonatkozó indítványa (C-502/10, EU:C:2012:294, 36–39. pont).