

C-568/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. szeptember 16.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. augusztus 25.

Fellebbező:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

A fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek:

a kiskorú gyermekek képviselőiben is eljáró E. és S.

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: államtitkár) által a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Amszterdamban eljáró hágai bíróság, Hollandia) 2020. március 20-i ítélete ellen a Raad van State-hoz (államtanács, Hollandia) benyújtott fellebbezésre vonatkozik. Ezen ítélettel a rechtbank (bíróság) hatályon kívül helyezte az államtitkár 2020. január 29-i határozatait, amelyekben az megvizsgálta az érintett külföldi személyek (a továbbiakban: a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek) nemzetközi védelem iránti kérelmét.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a valamely tagállam által a diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény (kihirdette: 1965. évi 22. tvr.) alapján kiállított diplomataigazolvány a dublini rendelet 2. cikkének 1) pontja értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül-e.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni a dublini rendelet 2. cikkének 1) pontját, hogy a valamely tagállam által a diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény alapján kiállított diplomataigazolvány az e rendelkezés értelmében vett, tartózkodásra jogosító engedélynek minősül?

A hivatkozott nemzetközi jogi és uniós jogi rendelkezések

A diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-i bécsi egyezmény, 2., 4., 7., 9., 10. és 39. cikk.

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, (4) és (5) preambulumbekkezdés, 2., 12. és 14. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek családot alkotó harmadik országbeli állampolgárok. Az apa az országa nagykövetségén dolgozott X tagállamban, és családjával együtt e tagállamban élt. X tagállam külügyminisztériuma diplomataigazolványt állított ki számukra. Több évvel később a család elhagyta ezt a tagállamot, és nemzetközi védelmet kért Hollandiában.

Az átvételre vonatkozó eljárás menete

- 2 2019. július 31-én az államtitkár megállapította, hogy a dublini rendelet 12. cikkének (1) vagy (3) bekezdése alapján X tagállam felelős a kérelmek megvizsgálásáért.
- 3 X tagállam 2019. augusztus 30-án elutasította az átvétel iránti megkereséseket. E tagállam úgy véli, hogy a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek számára nem adtak ki sem vízumot, sem pedig tartózkodásra jogosító engedélyt, és pusztán diplomáciai jogállásuk miatt tartózkodtak X tagállamban. A fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek diplomataigazolványukkal utaztak be X tagállamba és Hollandiába, így nem volt szükségük vízumra. A dublini rendelet 14. cikkének (2) bekezdése értelmében a felelősség Hollandiát terheli.
- 4 2019. szeptember 11-én az államtitkár arra kérte X tagállamot, hogy vizsgálja meg az átvétel iránti megkereséseket. Az államtitkár – X tagállam külügyminisztériumának egy kézikönyvére hivatkozva – úgy véli, hogy az e tagállam által kiállított diplomataigazolványok tartózkodásra jogosító engedélynek minősülnek. Az államtitkár szerint a dublini rendelet 12. cikkének (1) bekezdése alapján a felelősség X tagállamra hárul.

- 5 2019. szeptember 25-én X tagállam végül a dublini rendelet 12. cikkének (1) bekezdése alapján helyt adott az átvétel iránti megkereséseknek.

A rechtbank (bírság) határozatai és ítéletei

- 6 2020. január 29-i határozataival az államtitkár megtagadta a felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű felek nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálását, mivel azért X tagállam felelős.
- 7 A fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek keresetet indítottak e határozatok ellen, és arra hivatkoztak a rechtbank (bírság) előtt, hogy X tagállam nem felelős a kérelmükért. X tagállam hatóságai soha nem állítottak ki számukra tartózkodásra jogosító engedélyt. Tartózkodási joguk ugyanis közvetlenül a Bécsi Egyezményből vagy diplomáciai jogállásukból ered. Diplomataigazolványuk csupán megerősíti a tartózkodási jogot.
- 8 A rechtbank (bírság) helyt adott e keresetnek, és hatályon kívül helyezte a határozatokat. Közelebbről, e bíróság megállapította, hogy az X tagállam által kiállított diplomataigazolványok nem tekinthetők tartózkodási engedélynek, mivel a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek a Bécsi Egyezmény alapján már rendelkeznek tartózkodási joggal X tagállamban. A diplomataigazolványok tehát tisztán deklaratív (és nem konstitutív) jelentőséggel bírnak e tartózkodási jog szempontjából. A rechtbank (bírság) véleménye szerint az államtitkárnak, aki tévesen tekintette felelősnek X tagállamot a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért, érdemben meg kell vizsgálnia a kérelmeket.
- 9 Az államtitkár fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 10 Az államtitkár elsődlegesen arra hivatkozik, hogy a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek részére X tagállam által kiállított diplomataigazolványok mindenképpen a „tartózkodásra jogosító engedélynek” a dublini rendelet 2. cikkének 1) pontja értelmében vett fogalmába tartoznak. Az igazolványok tényleges kiállításával X tagállam megerősítette, hogy a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek a Bécsi Egyezmény alapján tartózkodási joggal rendelkeznek. Ezen nem változtat az, hogy a tartózkodási jog közvetlenül ezen egyezményből ered. A dublini rendelet ugyanis, amely nem ír elő tartózkodásra jogosító idegenrendészeti engedélyt, nem zárja ki, hogy a diplomataigazolvány az említett rendelkezések értelmében vett tartózkodásra jogosító engedélynek minősüljön.
- 11 Az államtitkár másodlagosan arra hivatkozik, hogy a dublini rendelet általános rendszerének és célkitűzéseinek figyelembevételével a diplomataigazolványokat tartózkodásra jogosító engedélynek kell tekinteni. A fellebbezési eljárásban ellenérdekű feleknek a tagállamok területére történő beutazása és ott-tartózkodása

során X tagállamnak volt a legfontosabb szerepe. A Bíróság 2017. július 26-i Jafari ítélete (C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586) megfelelően alkalmazandó.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 12 Néhány tagállamban a diplomataigazolvány tartózkodásra jogosító engedélynek minősül, más tagállamokban nem.

A dublini rendelet 2. cikke 1) pontjának értelmezése

- 13 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása érdekében a dublini rendelet 2. cikkének 1) pontját e rendelkezés szövege, e rendelet általános rendszere, háttere és célkitűzései, valamint a Bécsi Egyezmény alapján kell értelmezni:

- A „tartózkodásra jogosító engedély” fogalmának a meghatározása nem ad egyértelmű választ erre a kérdésre.

A dublini rendelet csak általános értelemben vett tartózkodásra jogosító engedélyt követel meg, anélkül hogy kifejezetten előírná, hogy azt a nemzeti jog alapján kell kiadni. Ezenkívül a tagállam hatóságainak engedélyezniük kell az e tagállam területén való tartózkodást, anélkül hogy pontosan meg lenne határozva, hogy ennek az engedélynek mit kell tartalmaznia.

- A dublini rendelet általános rendszere, háttere, célkitűzései és keletkezéstörténete sem nyújt információkat.

A dublini rendelet egy világos és alkalmazható módszer rögzítésére irányul a nemzetközi védelem iránti kérelemért felelős tagállam meghatározása céljából (a (4) és (5) preambulumbekzdés). A Bíróság ítélkezési gyakorlatából többek között kitűnik, hogy a dublini rendelet célja a „forum shopping” elkerülése, valamint az, hogy az ilyen kérelem megvizsgálásáért való felelősség azt a tagállamot terhelje, amely a tagállamok területére való beutazásért vagy az ott-tartózkodásért felelős. Ugyanebben az értelemben a Bíróság megállapította, hogy a személyek szabad mozgását lehetővé tevő térségben minden tagállam felelős az összes többi tagállammal szemben a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásáért. A szolidaritás és a lojális együttműködés elve alapján tehát minden tagállamnak viselnie kell az eljárása következményeit is (lásd többek között: 2017. július 26-i Jafari ítélet, C-646/16, EU:C:2017:586, 87–88. pont; 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409, 54. pont; 2011. december 21-i N.S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 79. pont).

- A Bécsi Egyezmény a diplomáciai kapcsolatokra alkalmazandó szabályokat rögzíti.

A képviselet vezetőjével ellentétben a diplomáciai személyzet többi tagja és családtagjaik csak arra kötelesek, hogy értesítsék a külügyminisztériumot a kinevezésükről, a megérkezésükről, a végleges távozásukról vagy a megbízatásuk megszűnéséről. Az érkezésre és a távozásra vonatkozó előzetes értesítésre nincs szükség. A küldő állam nevezi ki a diplomáciai személyzet tagjait (4., 7. és 10. cikk). E kinevezés, amely biztosítja a diplomáciai jogállást, azzal a következménnyel jár, hogy a diplomata és családtagjai az egyezményben szabályozott kiváltságokban és mentességekben részesülnek, ideértve a fogadó államban való tartózkodás jogát is (39. cikk). Az egyezmény arra kötelezi a szerződő államokat, hogy engedélyezzék a diplomáciai személyzet és családtagjai tartózkodását. E személyek tartózkodási jogának keletkezése nem függ a tartózkodásra jogosító engedélynek a fogadó állam általi kiadásától vagy megtagadásától.

14 Ebből két lehetséges értelmezés következik a kérdést előterjesztő bíróság számára:

- A diplomataigazolvány tartózkodásra jogosító engedélynek minősül, így X tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért.
- A diplomataigazolvány nem minősül tartózkodásra jogosító engedélynek, így Hollandia felelős a kérelmek megvizsgálásáért.

Az első lehetőség: a diplomataigazolvány tartózkodásra jogosító engedélynek minősül

15 Ez az értelmezés összhangban áll azzal az elvvel, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség azt a tagállamot terheli, amely a tagállamok területére való beutazásért és az ott-tartózkodásért felelős (2017. július 26-i Jafari ítélet, C-646/16, EU:C:2017:586, 87. pont, valamint a „Dublin III” rendeletre vonatkozó javaslat indokolása, COM(2008) 820 végleges, 3. pont).

16 A jelen ügyben a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek X tagállammal állnak a legszorosabb kapcsolatban. A tagállamok területére azért utaztak be, hogy részt vegyenek a küldő állam és X tagállam közötti diplomáciai kapcsolatokban. Több éven át X tagállamban dolgoztak és éltek. Az ettől eltérő értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy azok a külföldi személyek, akiket valamely tagállamban diplomáciai személyzetként alkalmaznak, és akik ezt követően nemzetközi védelem iránti kérelmet kívánnak benyújtani, maguk választhatnák meg azt a tagállamot, amelyben ezt megteszik. A felelős tagállam meghatározására vonatkozó egységes eljárási szabályok és feltételek bevezetése éppen az ilyen helyzet elkerülésére irányul (2019. április 2-i H. és R. ítélet, C-582/17 és C-583/17, EU:C:2019:280, 77. pont).

A második lehetőség: a diplomataigazolvány nem minősül tartózkodásra jogosító engedélynek

- 17 Úgy tűnik, hogy a Bécsi Egyezményből az következik, hogy a diplomaták nemzetközi mozgása keretében nem tartozik a fogadó állam hatáskörébe, hogy a diplomatáknak a fogadó állam területén való tartózkodására jogosító engedélyt adjanak ki, vagy az ilyen engedélyt megtagadják.
- 18 A jelen ügyben a küldő állam az X tagállamban működő diplomáciai képviselő személyzetének tagjaként alkalmazta az apát, ennél fogva ő és családja diplomáciai jogállással rendelkezett. Az X tagállamban történő tartózkodáshoz való joguk az e diplomáciai jogállásból eredő kiváltság volt. Ez a kiváltság közvetlenül a Bécsi Egyezményből következett, anélkül hogy X tagállam hatóságai eljárak volna. A diplomataigazolvány csak megerősítette a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek X tagállamban már fennálló jogszerű tartózkodását. Ez a körülmény a kérdést előterjesztő bíróság szerint azon értelmezés mellett szól, amely szerint a diplomataigazolvány nem minősül a dublini rendelet értelmében vett tartózkodásra jogosító engedélynek.

Végkövetkeztetés

- 19 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az e kérdésre adandó válasz nem egyértelmű. A válasz közvetlenül nem vezethető le a dublini rendelet érintett rendelkezéséből, a rendelet rendszeréből és a nemzetközi jog releváns szabályaiból. A Bíróságnak sincs a dublini rendeletre vonatkozó olyan ítélkezési gyakorlata, amely ezt a kérdést tisztázná. Ezenkívül úgy tűnik, hogy a tagállamokban eltérő gyakorlatok léteznek.
- 20 Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy a jelen ügyben nem áll rendelkezésre X tagállam hatóságai által kiadott engedély és ennél fogva tartózkodásra jogosító engedély, a dublini rendelet célkitűzéseire és elveire tekintettel nem tartja kizártnak az ettől eltérő értelmezést.