



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

végzése

Az ügy száma: Kfv.II.37.765/2020/14.

A tanács tagjai: Dr. Kovács András a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina előadó bíró

Dr. Figula Ildikó bíró

A felperes: felperes neve
(felperes címe)

A felperes képviselője: Dr. Sztrókay Eszter Judit
egyéni ügyvéd
(felperesi képviselő címe)

Az I. rendű alperes: I. rendű alperes neve
(I. rendű alperes címe)

Az I. rendű alperes

képviselője: Dr. Tóth Bernadett
kamarai jogtanácsos

A II. rendű alperes: I. rendű alperes neve

(II. rendű alperes címe)

A II. rendű alperes

képviselője: ... igazgató

A III. rendű alperes: III. rendű alperes neve

(III. rendű alperes címe)

A III. rendű alperes

képviselője: Dr. Bányai György

kamara jogtanácsos

A per tárgya: idegenrendészeti ügyben hozott határozat jogszerűségének vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó felek: I. rendű alperes, III. rendű alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: A Fővárosi Törvényszék 28.K.701.194/2020/14. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 28.K.701.194/2020/14. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A Kúria a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét 63.000,- (hatvanháromezer) forintban, az I. rendű alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét 60.000,- (hatvanezer) forintban, a III. rendű alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét 25.000,- (huszonötezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az ... állampolgárságú felperes 2010. augusztus 5-én utazott be Magyarország területére. Beutazása óta folyamatosan – különböző célú – tartózkodási engedéllyel tartózkodik Magyarországon. A felperes legutóbb a 2019. június 12. napjáig érvényes jövedelemszerzési célú tartózkodási engedélye meghosszabbítása iránti kérelmet nyújtott be. A tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti eljárásban megkeresett II. rendű alperes véleménye szerint a felperes magyarországi tartózkodása nem veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonsági érdekét.

[2] A tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti eljárással párhuzamosan – 2019. március 25-én – a felperes a ... (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) EK letelepedési engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be, melyben kérte Magyarországra történő letelepedése engedélyezését.

[3] Az elsőfokú hatóság a ... számú határozatával a felperes EK letelepedési engedély, valamint első lakóhely létesítése iránti kérelmet elutasította. Indokolása szerint a rendelkezésére álló adatok mérlegelése eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a felperes magyarországi megélhetése nem biztosított. Rögzítette továbbá, hogy a megkeresett ... és a ... állásfoglalása szerint a felperes letelepedése Magyarország nemzetbiztonsági és közbiztonsági érdekeit nem sérti. A megkeresett II. rendű alperes azonban az ... számú szakhatósági állásfoglalásában a felperes magyarországi letelepedéséhez a hozzájárulást megtagadta arra hivatkozással, hogy a felperes letelepedése veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát. Mindezt a felperessel szemben kizáró ok fennálltat állapította meg. Hivatkozott a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 33. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulatában, valamint a 33. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra.

[4] A felperes fellebbezése folytán eljáró I. rendű alperes a 2019. szeptember 19-én kelt ... számú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolása szerint az elsőfokú hatóság rész döntését megváltoztatva a felperes magyarországi megélhetését biztosítottnak fogadta el. Rögzítette, hogy a másodfokú eljárás során megkereste a III. rendű alperest, aki az ... számú szakhatósági állásfoglalást helybenhagyta arra hivatkozással, hogy az abban foglaltak megalapozottak, annak megváltoztatása nem indokolt, a felperes letelepedése ugyanis veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát. Mindezek alapján megállapította, hogy a felperessel szemben kizáró ok áll fenn, amely miatt a felperes nem kaphat nemzeti letelepedési engedélyt. Az elsőfokú határozatban felhívott jogszabályokon túl hivatkozott a Harmtv. 87/B. § (4) bekezdésére, mely szerint a szakhatóság állásfoglalása a szakkérdés tekintetében kötelező az eljáró idegenrendészeti hatóságra nézve.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[5] Az alperesi határozattal szemben a felperes keresetet terjesztett elő, melyben az I. rendű alperes határozatának az elsőfokú hatóság döntésére is kiterjedő megsemmisítését és az elsőfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

[6] Az I. rendű alperes védiratában a kereset elutasítását kérte.

[7] Az eljárás bíróság II. rendű alperesként az I. rendű alperes nevet, III. rendű alperesként a III. rendű alperes nevet perbe állította.

[8] A II. rendű alperes és a III. rendű alperes a védirtaikkban a kereset elutasítását kérték.

[9] A jogerős ítéletet hozó bíróság betekintett az ... számú szakhatósági állásfoglalást megalapozó és a felperesi tartózkodási engedélyezési eljárás során keletkezett minősített iratokba.

A jogerős ítélet

[10] Az eljárás bíróság jogerős ítéletében az I. rendű alperes ... számú határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte. Ítéletének indokolásában hivatkozott a Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontjában, a Harmtv. 33. § (1) bekezdés c) pontjában, a Harmtv. 33. § (2) bekezdés b) pontjában, a Harmtv. 87/B. § (8) bekezdés a) és b) pontjában foglaltakra, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55. § (2) bekezdés első mondatában, az Ákr. 62. § (4) bekezdésében, az Ákr. 81. § (1) bekezdésében foglaltakra.

[11] Megállapítása szerint a szakhatósági állásfoglalás tartalmazza a Harmtv. 87/B. § (8) bekezdése által előírt tartalmi követelményeket, az azt megalapozó okiratokból megismerhetők azok a körülmények, melyek értékelésével a II. és a III. rendű alperesek arra jutottak, hogy a felperes letelepedése veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát, azaz megfelel az Ákr. 62. § (4) bekezdésében, és a 81. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, így az önmagában nem jogszabálysértő.

[1] Az eljárás bíróság felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a felperes ügye azért speciális, mert a párhuzamosan zajló tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti, valamint a letelepedési engedélyezési eljárás során a kapcsolódó nemzetbiztonsági kockázat értékelése egyszerre zajlott, azonban az más-más eredményt hozott. A II. és a III. rendű alperesek szakhatósági állásfoglalásaik indokolásában nem adták magyarázatát annak, hogy a felperes tartózkodása miért nem, letelepedése pedig miért veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát. Álláspontja szerint konkrét okát kellett volna adnia, hogy a felperes letelepedése, tartózkodásának engedélyezésével ellentétben, miért jelent nemzetbiztonsági veszélyt. Így a felperes, de a minősített iratokba betekintő bíróság sem tudhatta meg konkrétan, hogy a mi a különbségtétel oka.

[2] Érvelése szerint a II. rendű alperes a tényállás egy részének értékelését (kapcsolódó nemzetbiztonsági kockázat hiányában a felperes tartózkodása engedélyezését) nem végezte el, nem mérlegelt minden lényeges ténybeli és jogi körülményt, azokat nem vetette össze. A két idegenrendészeti eljárásban született nemzetbiztonsági vizsgálat értékelésének kollízióját a II. rendű alperesnek fel kellett volna oldania. Ezt a munkát akkor is szükséges elvégezni, ha eredményét minősített, a felperes által korlátozottan megismerhető iratban kell rögzíteni. Mindezek miatt az I. rendű alperes döntése részben megalapozatlan, ezért az ügy érdemére kihatóan jogszerűtlen.

[3] Rögzítette továbbá, hogy a közigazgatási per nyomán keletkezett minősített dokumentum már tartalmaz különbségtételre okot adó körülményeket. Azonban azok utólagos előadása nem teszi jogszerűvé a II. rendű alperes szakhatósági állásfoglalását. Egyrészt, a fentiek szerint a tényállás minden lényeges eleme értékelésének egyszerre kellett volna megtörténnie. Másrészt mivel a bíróság – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (2) bekezdése alapján – a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja, nem veheti figyelembe a II. rendű alperes által utólag hivatkozott körülményeket. Ezért a II. rendű alperesnek a közigazgatási jogvita során tett nyilatkozta már nem

módosíthatja és egészítheti ki a keresettel támadott döntést megalapozó szakhatósági állásfoglalást.

[4] Az eljárt bíróság a megismételt eljárásra azt az iránymutatást adta, hogy az elsőfokú hatóság a döntéséhez kérje újra a II. rendű alperes szakhatósági állásfoglalását, aki abban – a felperes esetleges újabb meghallgatása után – értékelje az összes lényeges ténybeli és jogi körülményt, köztük azokat, melyeket a felperes tartózkodási engedélyének kiadásakor figyelembe vett, mindezeket az Ákr. és a Harmtv. szerint rögzítse.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[12] A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben annak hatályon kívül helyezését és az eljárt bíróság új eljárásra kötelezését kérte. Álláspontja szerint az eljárt bíróság nem megfelelően értelmezte a Harmtv. 33. §-át, 87/B. §-át, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Harmvhr.) 97/A. § (1) bekezdését. Tévesnek tartotta az eljárt bíróság azon érvelését, hogy jelen ügybe bevonható a két eljárás kapcsolata, a nemzetbiztonsági veszélyeztetés értékelésének különbsége. Érvelése szerint a letelepedési engedélyezési eljárás során kizárólag a felperes határozatlan idejű magyarországi tartózkodása vizsgálható a nemzetbiztonsági veszélyeztetés szempontjából. Hivatkozott továbbá arra, hogy a jogerős ítélet ellentétes a Kúria joggyakorlatával [Kfv.VI.37.640/2018/9., Kfv.II.37.047/2019/8.], mivel az eljárt bíróság nem azt vizsgálta, hogy a minősített iratokban szereplő információk alátámasztják-e szakhatóság javaslatát, hanem a speciális tényállási elem hiánya miatt felülmérlegelte a szakhatóság döntését. A hivatkozott kúriai döntések elvi tartalma szerint egyrészt idegenrendészeti tárgyú ügyben beszerzett szakhatósági állásfoglalásban szereplő minősített adatokat a határozat nem tartalmazhatja, amely nem jelenti az indokolási kötelezettség megsértését. A közigazgatási bíróságnak a védett adatok megismerését követően kell a határozat jogszerűségéről állást foglalnia, másrészt a bíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatait, következtetéseit nem bírálhatja felül, az adatok értékelésére kizárólag az I. rendű alperes neve jogosult, annak felülmérlegelésére nincs mód. Álláspontja szerint a Kp. 85. § (5) bekezdésben foglaltaknak eleget téve a tényállás teljes körű feltárása alapján döntött a felperesi kérelem tárgyában, a kétfokú határozatot részletes és pontos indokolással látták el, melyből a mérlegelési tevékenység mibenlétére vonatkozó logikus és okszerű következtetést vont le.

[13] A III. rendű alperes a csatlakozó felülvizsgálati kérelem elnevezésű – a tartalma szerint – felülvizsgálati kérelemnek minősülő iratában a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését kérte. Egyetértett az I. rendű alperes azon álláspontjával, hogy a jogerős ítélet jogkérdésben jelentősen eltér a Kúria közzétett határozataitól. Rámutatott a két eljárás különbségeire, nevezetesen, hogy az idegenrendészeti hatóság a Harmvhr. 50. § (1) bekezdése alapján tartózkodási engedély iránti eljárásban véleményt kér, míg a II. rendű alperes a letelepedési engedélyezési eljárásban a Harmvhr. 97. § (1) alapján szakhatósággként jár el. A kifejtetteken túl a letelepedési engedély erősebb jogosultságokat biztosít a tartózkodási engedéllynél, így az eltérő szakmai álláspont sem kizárt a nemzetbiztonsági érdek veszélyeztetése kérdésében.

[14] A II. rendű alperes a felülvizsgálati eljárásban nyilatkozatot nem tett.

[15] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint a jogerős ítélet jogszerű és a Kúria által kialakított joggyakorlatba illeszkedik. Hangsúlyozta, hogy a tényállás tisztázási kötelezettség a szakhatóságok számára is előírás, ez nem teljesült jelen ügyben.

[16] A Kúria az I. rendű alperes felülvizsgálati kérelmét a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) pontjának és b) pontjának alkalmazásával befogadta.

[17] A Kúria jelen felülvizsgálati eljárásban eljáró tanácsának tagjai betekintettek a II. rendű alperes ... iktatószámú iratanyagába.

A Kúria döntése és jogi indokai

[18] A felülvizsgálati kérelmek – az alábbiak szerint - alaposak.

[19] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[20] A Kúriának a felülvizsgálati kérelmek alapján abban az elvi jelentőségű és újszerű kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jogszerű-e a jogerős ítélet azon megállapítása, hogy ha a külföldi állampolgár különböző státuszok iránti kérelmei tárgyában párhuzamosan zajló idegenrendészeti eljárásokban a nemzetbiztonság kockázat kérdésében ellentétes szakvélemény, illetve szakhatósági álláspont születik, akkor az ellentmondást az alperesnek fel kell oldania az érdemi döntésében, továbbá abban, hogy a jogerős ítélet eltér-e a Kúria joggyakorlatától.

[21] A Kúria korábban már foglalkozott a minősített adaton alapuló idegenrendészeti határozat jogszerűségének kérdésével a Kfv.VI.37.640/2018/9. számú végzésében, melynek elvi tartalma szerint ha a hatóság minősített adatokra figyelemmel kialakított véleményre alapozza a döntését, akkor a határozat nem tartalmazhatja ezeket a minősített adatokat. Ez nem jelenti az indokolási kötelezettség megsértését. Ilyen esetben a közigazgatási bíróságnak a védett adatok megismerését követően kell a határozat jogszerűségéről állást foglalnia.

[22] A Kúria a Kfv.37.047/2019/8. számú ítéletében azt is kimondta, hogy az idegenrendészeti hatóság és a bíróság döntéshozatala során köteles az I. rendű alperes neve javaslatát figyelembe venni. A bíróság a felperes hatékony jogvédelme érdekében tekint be az ügyiratba, és köteles azt ellenőrizni, hogy az abban foglalt adatok elegendő indokául szolgálnak az idegenrendészeti hatósági intézkedésnek. A bíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatait, következtetéseit nem bírálhatja felül, kizárólag arról dönthet, hogy a javaslatban foglaltak kellően alátámasztottak-e az adatokkal. A Kúria rámutatott továbbá arra, hogy a felperesre vonatkozó adatok egyfelől tények, másfelől az adatok értékelésére kizárólag az I. rendű alperes neve jogosult, annak felülmérlegelésére – értelemszerűen – nincs mód. Éppen ezért az elsőfokú bíróság és a Kúria sem a minősített információt vizsgálta felül, csupán arról győződött meg, hogy a minősített iratokban szereplő információk az I. rendű alperes neve javaslatát, annak következtetéseit alátámasztják-e, vagy sem.

[23] A Kúria rámutat arra, hogy a fentiekben kimondottak a Kp. 85. (5) bekezdésben foglaltak jelen – sajátos - ügyre történő leképezése. Mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság ugyanis azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási cselekmény törvényességi felülvizsgálata során a felülmérlegelés tilalma érvényesül.

[24] Egyetértett a Kúria az alperes arra vonatkozó álláspontjával, hogy az alperesnek a perbeli ügyben kizárólag a felperesi EK letelepedési engedély iránti kérelem tárgyában kellett döntenie, nevezetesen abban hogy a felperes határozatlan idejű letelepedése veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát és nem kellett feloldania a letelepedési és a tartózkodási engedélyezési eljárásban született nemzetbiztonsági vizsgálat értékelésének kollízióját. Ez következik ugyanis a Harmtv. 87/B. § (4) bekezdésében foglaltakból, mely szerint, a szakhatóság állásfoglalása a szakkérdés tekintetében kötelező az eljáró idegenrendészeti hatóságra nézve.

[25] A szakhatóság döntése – ahogyan azt a Harmtv. 87/B. § (9) bekezdése kimondja - az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

[26] A felperes a letelepedése engedélyezésének tárgyában kialakult közigazgatási jogvitában azonban – egyebek mellett – a nemzetbiztonsági ellenőrzése eredményeinek eltérését kifogásolta. Az EK letelepedési engedély iránti kérelem tárgyában hozott határozat jogszerűségének vizsgálata iránt indított perben eljáró bíróság - melyet nem köt a szakhatóság állásfoglalása a döntéshozatala során – a felperes hatékony jogvédelme érdekében – köteles azt ellenőrizni, hogy a minősített adatot tartalmazó iratban foglaltak a különbségtétel magyarázataként elfogadhatóak-e, illetőleg, hogy a rendelkezésre álló adatok alátámasztják-e, amit a szakhatóság az eltérés okaként megjelölt. Nevezetesen azt, hogy a mérlegelési jogkörben meghozott alperesi határozat jogszerű-e.

[27] Az eljáró bíróság a Kúria által kialakított joggyakorlatot követte, amikor betekintett a minősített adatokat tartalmazó iratokba. A jogerős ítéletből megállapíthatóan az eljáró bíróság a megtekintett iratokban talált magyarázatot a szakvélemény és a szakhatósági állásfoglalás közötti eltérésre, melyet azonban a szakhatósági állásfoglalás utólagos kiegészítésének minősítve a Kp. 85. § (2) bekezdésére figyelemmel nem tartott figyelembe vehetőnek, továbbá e körben az alperes terhére a tényállás tisztázási és az indokolási kötelezettség megsértését is megállapította.

[28] A Kúria egyetértett az alperesnek a tényállás tisztázási és indokolási kötelezettség megsértésének hiányát állító kifogásával. Nem volt megalapozott ugyanis az eljáró bíróságnak a szakhatósági állásfoglalás utólagos kiegészítésére vonatkozó megállapítása, ugyanis egy olyan állásfoglalás tekintetében, amelyet a határozat nem tartalmaz nem lehet ítéleti bizonyossággal megállapítani azt, hogy az utólagosan egészült-e ki. A felperes előtt ugyanis az eljárás sajátosságánál fogva ismeretlen volt a szakhatósági állásfoglalást megalapozó iratok és az állásfoglalás indokai, ennél fogva az indokolási és tényállás tisztázási kötelezettség megsértését állító kifogása is csak feltételezéseken alapulhatott.

[29] A Kúria élve a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 13. § (5) bekezdésében biztosított jogával betekintett a jelen ügy közigazgatási iratainak tekintendő, a Mavtv. 5. § alapján „Bizalmas” minősítési szinttel rendelkező iratba és megállapította, hogy abban van magyarázat az eltérésre, azonban a magyarázat is minősített adatnak minősül. A Kúria azt azonban – a hatáskörelvonás tilalma okán – nem vizsgálhatta, hogy a szakvélemény, illetve a szakhatósági állásfoglalás megállapításainak eltérésre adott magyarázat elfogadható-e, továbbá hogy azt kellően alátámasztják-e az adatok, hiszen erről az eljáró bíróság még nem döntött.

[30] Mindezekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 110. § (2) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Az új eljárásban a bíróságnak arról kell állást foglalnia, hogy az eltérésre okot adó indokok, körülmények elfogadhatók-e, kellően alátámasztják-e az adatok.

A döntés elvi tartalma

[31] *Ha a külföldi állampolgár különböző státuszok iránti kérelmei tárgyában párhuzamosan zajló idegenrendészeti eljárásokban a nemzetbiztonság kockázat kérdésében ellentétes szakhatósági állásfoglalás, illetve szakvélemény születik, az ellentmondást az alperesnek nem kell feloldania az érdemi döntésében, mivel a szakhatósági állásfoglalás rá nézve kötelező.*

[32] *Az indokolási és a tényállás tisztázási kötelezettség megsértése a minősített adaton alapuló határozat esetében nem értelmezhető.*

Záró rész

[33] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson bírálta el.

[34] A felperes, az I. rendű alperes és a III. rendű alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségének összegét a Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp.110. § (3) bekezdése alapján állapította meg a csatolt a 31/2017. (XII.27.) IM rendelet alakításának megfelelő költségjegyzékben felszámított összeg, és az ott megjelölt összegben, mivel az az elvégzett munkával arányban állt. A II. rendű alperes a felülvizsgálati eljárásban nem nyilatkozott, ezért a részére költség nem volt megállapítható.

[35] A végzés elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. február 2.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Rák-Fekete Edina s.k. előadó bíró,
Dr. Figula Ildikó s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő