

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.III.37.258/2013/3.szám

A Kúria a dr. Isaák László ügyvéd által képviselt felperes neve felperesnek a dr. Tasnádi Éva r.őrnagy által képviselt Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság (alperes címe) alperes ellen beléptetés megtagadása tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2010. május 26. napján kelt 2.K.20.627/2010/8. számon hozott ítélete ellen az alperes részéről 8. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán meghozta a következő

í té l e t e t :

A Kúria a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 6.K.20.627/2010/8. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Kúria az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 nap alatt 20.000.-(azaz húszezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A Magyarország határ menti területére való belépésre jogosító érvényes kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező ukrán állampolgár felperes 2010. február 3-án belépésre jelentkezett a záhonyi határátkelőhelyen. A magyar határrendészet megállapította, hogy a felperes az Európai Unió tagállamainak területén 6 hónapos időtartamon belül már 3 hónapig tartózkodott, ezért az alperes a 2010. február 3. napján hozott I-7/696-1/2010. számú határozatával a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 4. §-ának (1) bekezdése alapján a felperesnek a Magyar Köztársaság területére való belépését megtagadta.

A felperesnek a határozat hatályon kívül helyezése iránti keresete alapján az eljárt bíróság ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte. Indokolásában megállapította, hogy a

tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról szóló 1931/2006/EK rendelete (a továbbiakban: EU kishatárforgalmi rendelet) preambuluma (3) bekezdése szerint a kishatárforgalmi rendszer a Schengeni határ-ellenőrzési kódex létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) általános szabályai alól kivételt képez. Az EU kishatárforgalmi rendelet preambuluma (9) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak a kishatárforgalmi rendszer végrehajtására kétoldalú megállapodások kötését azzal a feltétellel, hogy a kétoldalú megállapodásoknak meg kell felelniük az EU kishatárforgalmi rendeletben foglaltaknak. Utalt arra is, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikkének rendelkezése szerint a határ menti területen való tartózkodás időtartama a kishatárforgalmi rendszer keretében történő folyamatos tartózkodás megengedhető leghosszabb idejét, amely nem lépheti túl a három hónapot, a 13. cikkben említett kétoldalú megállapodások határozzák meg. Az ennek megfelelően elfogadott kétoldalú megállapodás, a 2007. évi CLIII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló kishatárforgalmi egyezmény (a továbbiakban: Kishatárforgalmi Egyezmény) 1. cikkének (5) bekezdése kishatárforgalmi engedéllyel többszöri beutazásra és hat hónapon belül legfeljebb három hónapos folyamatos tartózkodásra jogosítja a határ menti lakost. E rendelkezést a „folyamatos” szó használatára is figyelemmel úgy értelmezte, hogy a kishatárforgalmi engedély birtokában a beutazás száma korlátlan, a három hónapos leghosszabb tartózkodási idő pedig kizárólag a folyamatos, megszakítás nélküli tartózkodásra vonatkozik. Álláspontja szerint az uniós szabályozás - figyelemmel Kishatárforgalmi Egyezmény 3. cikkének (2) bekezdésére is - egyértelmű abban a tekintetben, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az ennek végrehajtásához szükséges rendelkezéseket megállapító Harmtv. 40.§-ának (1) bekezdésének beléptetés megtagadására vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatók a kishatárforgalomban. Az alperes által felhozott indokok alapján ezért jogszabálysértő volt a beléptetés megtagadása.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását kérte. Álláspontja szerint a Kishatárforgalmi Egyezményt a nemzetközi jogi és az európai uniós jogi kontextusba illesztve kell értelmezni. Az ítélet sérti a Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdését, az az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 31. cikkébe is ütközik, ezenkívül ellentétes a Schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló 1985. június 4-én kötött egyezmény (a továbbiakban: SVE) 20. cikkének (1) bekezdésével, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex preambuluma

(3) bekezdésével, az EU kishatárforgalmi rendelet 2. cikkének a) pontjával és 5. cikkével. Álláspontja szerint a kishatárforgalom keretében beutazó harmadik országbeli állampolgárok az SVE szerinti vízumkötelezettség hatálya alá nem tartozó külföldinek minősülnek, ezáltal az EU kishatárforgalmi rendeletben meghatározott tartózkodási idő a háttér- és keretnormaként funkcionáló SVE fogalomrendszerének megfelelően értelmezendő. Eszerint a kishatárforgalmi engedély az első beutazástól számított hat hónapon belül legfeljebb három hónapos tartózkodásra jogosít, amely napokra lebontva maximum 93 napot tehet ki. Az így meghatározott tartózkodási idő pedig akár folyamatosan, megszakítás nélkül is letartózkodható az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikke alapján. Ezt támasztja alá az is, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet 2. cikkének a) pontja kimondottan kiveszi a hosszútávú tartózkodást a rendelet tárgyi hatálya alól. Álláspontja szerint a „folyamatos” szócska a három hónapos tartózkodás szóösszetétel egyik jelzője, csupán jelentésgazdagító szerepe van. Ezzel a felfogással a „többszöri” beutazási lehetőség nem veszti értelmét, mert a három hónapos folyamatos tartózkodási idő kitöltése után a következő hat hónapos periódus megnyílását követően a kishatárforgalmi engedély birtokosa ismét beutazhat, és azon belül legfeljebb három hónapos időtartam áll rendelkezésére a magyar határ menti területen való, akár folyamatos tartózkodásra. Ezt a többszöri beutazást mindaddig gyakorolhatja, amíg a legfeljebb öt évig érvényes engedélyének érvényességi ideje le nem jár.

A felperes ellenkérelmében az eljáró bíróság ítéletének helybenhagyását kérte, annak helyes indokai alapján. Álláspontja szerint az EU kishatárforgalmi rendelettel összhangban áll a Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdésében foglalt szabályozás, az ott megjelölt folyamatos tartózkodás alatt a magyar nyelv értelmezése szerint azt lehet csak érteni, hogy egyfolytában három hónapon keresztül, szakadatlanul tartózkodhat kishatárforgalmi engedéllyel a Magyar Köztársaság határ menti területén a beutazó ukrán állampolgár. A többszöri beutazás pedig azt jelenti, hogy akár naponta is többször beutazhat, a három hónapi folyamatos tartózkodás egy további lehetőséget biztosít.

A Legfelsőbb Bíróság (a továbbiakban: Kúria) eljáró tanácsa szükségesnek látta az uniós jog, elsősorban az EU kishatárforgalmi rendelet és az annak felhatalmazása alapján született Kishatárforgalmi Egyezmény összhangját vizsgálni az egységes ítélezés biztosítása érdekében különös tekintettel arra is, hogy az eljáró bíróságok egységes uniós jogi értelmezésével szemben a Kúria több azonos jogi megítélésű ügyben eltérően foglalt állást. Erre tekintettel előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett öt kérdésben. Az 1. kérdés az volt, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikke szerinti legfeljebb három hónapos folyamatos tartózkodást engedő rendelkezését – különösen az EU

kishatárforgalmi rendelet 2. cikkének a) pontjára és 3. cikkének 3. pontjára figyelemmel - úgy kell-e értelmezni, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet lehetővé teszi a 13. cikk szerinti tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú megállapodások alapján a többszöri ki- és belépést, és a legfeljebb folyamatos három hónapos tartózkodást akként, hogy a tartózkodásra nyitva álló három hónap lejárta előtt a kishatárforgalmi igazolvánnyal rendelkező határ menti lakos megszakíthatja a folyamatos tartózkodást, majd az ismételt határátlépést követően ismételten három hónapos folyamatos tartózkodásra jogosult? Igenlő válasz esetén a 2. kérdés az volt, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikke szerinti folyamatos tartózkodás megszakításának tekinthető-e a napon belüli, illetve az egymást követő napokon történő ki- és belépés. A többi három kérdés az 1. és 2. pontban feltett kérdések valamelyikének nemleges válasza esetére vonatkozott.

A Kúria által kezdeményezett előzetes döntéshozatal tárgyában az Európai Unió Bírósága a C-254/11. számú ügyben hozott ítéletében a feltett kérdések sorrendjében a következők szerint határozott:

1. Az EU kishatárforgalmi rendeletet úgy kell értelmezni, hogy az e rendelet által létrehozott különleges kishatárforgalmi rendszer keretében kiadott kishatárforgalmi engedély jogosultja - az említett rendeletben, valamint az annak végrehajtása céljából az állampolgársága szerinti harmadik állam és az azzal szomszédos tagállam által kötött egyezményben előírt kereteken belül - egyrészt szabadon mozoghat a határ menti területen három hónapon keresztül, amennyiben tartózkodása megszakítás nélküli, másrészt a tartózkodás minden egyes megszakítását követően újabb három hónapos tartózkodási jog illeti meg.
2. Az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tartózkodás e cikkben említett megszakításának minősül a határ menti tagállam és a kishatárforgalmi engedély jogosultjának lakóhelye szerinti harmadik állam közötti határ ezen engedélyben rögzített feltételek szerinti átlépése függetlenül annak gyakoriságától, amely akár naponta többszöri is lehet.

Az ítélet indokolása szerint az EU kishatárforgalmi rendelet azzal, hogy a kétoldalú megállapodásokra bízta a tartózkodás megengedhető leghosszabb idejének meghatározását, amely megszakítás nélküli tartózkodás esetén nem lépheti túl a 3 hónapot, világosan elválasztotta a kishatárforgalom időbeli korlátozását a schengeni korlátozástól, amely semmiképp sem a megszakítás nélküli tartózkodásra vonatkozik. Az a körülmény, hogy e korlátozás felső határa - akárcsak a schengeni vívmányokban - legfeljebb 3 hónapos lehet, nem vonhatja kétségbe annak különleges jellegét a vízumkötelezettség hatálya alá nem tartozó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó általános szabályokhoz képest, tekintve, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet egyetlen rendelkezéséből sem

következik, hogy e 3 hónapnak ugyanazon 6 hónapos időszakon belül kellene eltelnie. Az EU kishatárforgalmi rendelet céljai, rendelkezései az uniós jogalkotó azon szándékára utalnak, hogy a kishatárforgalom számára a schengeni határ-ellenőrzési kódextól eltérő szabályokat állapítson meg. E szabályozás célja a határ menti lakosok számára annak lehetővé tétele a helyi, aktuális vagy történelmi adottságok figyelembevételével, hogy az Unió külső szárazföldi határait könnyen, vagyis túlzott adminisztratív kötöttségek nélkül, gyakran, vagy akár rendszeresen gazdasági, társadalmi, kulturális vagy családi jellegű jogos indokkal átléphessék. A kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező személy részére biztosított jog nem feltétlen és nem is abszolút jellegű. Egyrészt az engedély megszerzésének is feltételei vannak, másrészt semmi nem tiltja, hogy az ilyen egyezmény a leghosszabb megszakítás nélküli tartózkodási időt az EU kishatárforgalmi rendelet által előírt 3 hónaposnál rövidebb időtartamban határozza meg. Leszögezte, hogy a kishatárforgalmi engedély jogosultjának tartózkodását megszakítotttnak kell tekinteni abban a pillanatban, amikor az érintett átlépi a határt, hogy a számára kiadott engedélynek megfelelően visszatérjen a lakóhelye szerinti államba anélkül, hogy a napi határátlépések számát figyelembe kellene venni.

A Kúria a jogerős ítéletet a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275. §-ának (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 3. cikkének a) pontja értelmében a kódexet a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre alkalmazni kell a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek jogainak sérelme nélkül. A 35. cikk kimondja, hogy a kódex nem érinti a kishatárforgalomra vonatkozó közösségi szabályokat és a kishatárforgalomra vonatkozó, hatályos kétoldalú megállapodásokat. Az EU kishatárforgalmi rendelet (3) preambulum bekezdése akként rendelkezik, hogy a kishatárforgalmi rendszer kivételt képez a Schengeni határ-ellenőrzési kódex általános szabályai alól. Az EU kishatárforgalmi rendelet 13. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok a kishatárforgalmi rendszer végrehajtása céljából az EU kishatárforgalmi rendeletben megállapított szabályoknak megfelelően kétoldalú megállapodásokat köthetnek szomszédos harmadik országokkal, illetve hatályban tarthatják a szomszédos harmadik országokkal fennálló, kishatárforgalomról szóló kétoldalú megállapodásaikat is.

A kiemelt jogszabályi rendelkezések alapján látható, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex a kishatárforgalom szempontjából nem releváns, az a 3. cikkben foglaltak szerint kizárólag az EU

kishatárforgalmi rendeletben nem szabályozott kérdésekben alkalmazandó, szubszidiárius jelleggel. Jelen esetben a kishatárforgalmi rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a Kishatárforgalmi Egyezmény szabályai az irányadók.

A Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdése szerint a 2. cikkben meghatározott engedély többszöri beutazásra, és 6 hónapon belül legfeljebb 3 hónapos folyamatos, különösen szociális, kulturális, családi vagy - a nemzeti jogszabályok alapján keresőtevékenységnek nem minősülő - megalapozott gazdasági célú tartózkodásra jogosít a másik szerződő fél államának határ menti területén. Az engedéllyel beutazott határ menti lakosok a másik szerződő fél állama határ menti területén kívül nem tartózkodhatnak.

A Kishatárforgalmi Egyezmény indokolása rögzíti, hogy a kishatárforgalmi rendszer a sajátos történelmi múlttal rendelkező területen élő, de két országhoz tartozó lakosok számára kíván könnyebb beutazási feltételeket biztosítani azért, hogy támogassa a kulturális, szociális, családi és egyéb gazdasági kapcsolatok fenntartását, az ahhoz szükséges rendszeres, gyakori átlépés lehetőségét. A kishatárforgalmi rendszer - mivel az egyértelműen a határátlépés egyszerűsítését és ezzel a kapcsolatok könnyített ápolását célozza - nem törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a szerződő államok állampolgárai számára a meghatározott területen, azaz a határ menti részen megvalósuló hosszabb idejű tartózkodásra.

A kishatárforgalmi egyezmény 1. cikkének (5) bekezdése és a hozzá fűzött indokolás alapján a Kúria a törvényszék és a felperes álláspontját tartja elfogadhatónak; az érvényes kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező ukrán állampolgár 6 hónapon belül korlátlan esetben beutazhat a Magyar Köztársaság területére, de egyhuzamban összesen maximum 3 hónapot tartózkodhat itt. A Kishatárforgalmi Egyezmény nem egy irodalmi mű, ezért a „folyamatos” szónak releváns szerepe van, az nem csupán jelentésgazdagító, színesítő elem. A szavak általános jelentése szerint pedig a „folyamatos” kifejezés a „megszakítás nélküli”, „szüntelen”, „szakadatlan” tartalmat hordozza. A „többszöri” beutazási lehetőség ugyancsak jelentőséggel bír a jogértelmezésnél; azt fejezi ki, hogy az engedéllyel rendelkező nem egy alkalommal, hanem gyakran, sokszor, több ízben jogosult a belépésre. Ezt a többszöri beutazási lehetőséget az „és” kötőszó a 6 hónapon belüli szövegrészhez kapcsolja, amiből következik, hogy az csak a 6 hónapon belüli időszakra vonatkozhat, csak azon belül értelmezhető. Ennél fogva nem fogadható el az alperesi érvelés sem, miszerint a 3 hónapos időtartam kimerítése után, majd a következő 6 hónapos periódus megnyílását követően használhatja ki a jogosult ezt a lehetőséget. A Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdése sem napokról, sem összeadásról

nem rendelkezik, ezért minden jogi alapot nélkülöz a beutazás időtartamának napokban való számítása, és az itt-tartózkodással töltött napok összeszámítása.

A határátlépés egyszerűsítésével a kishatárforgalmi rendszer a Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdésében meghatározott valamelyik cél elérését kívánja érvényesíteni. A Kúria álláspontja szerint a fenti jogértelmezéssel ez a cél maradéktalanul megvalósul. A harmadik országbeli állampolgár továbbra sem nem kap korlátok nélküli magyarországi tartózkodásra lehetőséget, hiszen megszakítás nélkül csak 3 hónapot maradhat, ezt követően a folyamatos ittlétet be kell befejeznie. Nem valósul meg az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikkében foglalt és a kishatárforgalmi egyezményben is rögzített megengedhető leghosszabb tartózkodási idő túllépése sem, hiszen a folyamatos, szakadatlan jelenlét csak legfeljebb 3 hónapig tarthat. Mivel a 3 hónapnál rövidebb időszak nem minősül hosszabb idejű tartózkodásnak, ezért arra a 6 hónapon belül számtalanszor sor kerülhet, akár egy nap több ízben is.

Az EU kishatárforgalmi rendelet 13. cikkének (1) bekezdése csak az EU kishatárforgalmi rendeletben megállapított szabályoknak megfelelő kishatárforgalmi szabályozás megalkotását teszi lehetővé. A kétoldalú megállapodások kizárólag az EU kishatárforgalmi rendelet végrehajtására szolgálhatnak, azzal ellentétesek nem lehetnek. A felülvizsgálati kérelem alapján ezért szükséges volt azt is vizsgálni, hogy a Kishatárforgalmi Egyezmény összhangban van-e az uniós joggal, azon belül is elsősorban az EU kishatárforgalmi rendelettel. Ennek során figyelemmel kell lenni a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 20. cikkének (1) bekezdésére is, amely szerint a vízumkényszer hatálya alá nem tartozó külföldiek az első beutazás időpontjától számított 6 hónap alatt, de legfeljebb 3 hónapig szabadon mozoghatnak a szerződő fél területén belül. E rendelkezésben sem a „többszöri”, sem a „folyamatos” kitétel nem szerepel.

Az Európai Unió Bírósága a Kishatárforgalmi Egyezmény 1. cikkének (5) bekezdésének a felperes, illetve a törvényszék általi értelmezését nem találta európai uniós jogba ütközőnek. Ítéletében kimondta, hogy a kishatárforgalmi rendszer időbeli korlátozása nem azonos a schengeni korláttal; a kishatárforgalmi engedély jogosultja az EU kishatárforgalmi rendelet és a Kishatárforgalmi Egyezmény alapján is egyrészt szabadon mozoghat a határ menti területen 3 hónapon keresztül, amennyiben tartózkodása megszakítás nélküli, másrészt a tartózkodás minden egyes megszakítását követően újabb 3 hónapos tartózkodási jog illeti meg. Az EU kishatárforgalmi rendelet 5. cikkének helyes értelmezése pedig az, hogy a tartózkodás megszakításának minősül a határ menti tagállam és a kishatárforgalmi engedély jogosultjának lakóhelye szerinti harmadik

állam közti határ átlépése, függetlenül annak gyakoriságától, amely akár naponta többszöri is lehet. Ezzel az Európai Unió Bírósága lényegében úgy ítélte meg, hogy helytelen az alperes által képviselt álláspont; 6 hónapon belül minden egyes megszakítást követően újabb 3 hónapos tartózkodásra jogosult a kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező személy, a megszakítás pedig lényegében bármilyen gyakoriságú lehet, naponta akár több ízben is.

Ennél fogva a felülvizsgálati kérelem nem foghatott helyt.

A kifejtettekre figyelemmel a Kúria a törvényszék jogerős ítéletét a Pp. 275. §-ának (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az alperes a Pp. 270. §-ának (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. §-ának (1) bekezdése alapján köteles megfizetni a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségét. A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket a személyes illetékmentességet élvező alperes helyett az állam viseli a bírósági eljárásban alkalmazandó költségmentességről szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a szerint.

Budapest, 2013. június 25.

**Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Kovács Ákos s.k. előadó
bíró Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. bíró**

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő