

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Zimányi Zsolt ügyvéd által képviselt felperesnek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal /1117 Budapest, Budafoki út 60./ alperes ellen idegenrendészeti ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2009. október 6. napján kelt 17.K.31.270/2009/8. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 9. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 17.K.31.270/2009/8. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 30.000 /harmincezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A Sierra leonei állampolgárságú felperes 2008. december 12. napján tartózkodási engedély iránti kérelmet kívánt előterjeszteni a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tartózkodási helye szerint illetékes Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságán. Tartózkodási engedély iránti kérelmét azonban nem, csak a magyarországi kérelmezés engedélyezésére irányuló méltányossági kérelmét vették át.

Méltányossági kérelmét a felperes azzal indokolta, hogy legálisan tartózkodik Magyarországon, és megkapta a munkavállalási engedélyt; így minden feltételt teljesített ahhoz, hogy a tartózkodási engedélyt megkaphassa.

Az elsőfokú hatóság a 2008. december 8. napján kelt 106-1-81291/1/2008. számú határozatában a méltányossági kérelmet elutasította.

A határozat indokolása szerint nem állapítható meg olyan kivételes méltányolható körülmény, amely indokolná a belföldi kérelmezést.

A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2009. február 6. napján kelt 106-T-2866/1/2009. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát és - az elsőfokú határozatra kiterjedő - hatályon kívül helyezését, az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését kérte.

Álláspontja szerint, miután megfelelt a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényben /a továbbiakban: Szmtv./ meghatározott tartózkodási feltételeknek, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény /a továbbiakban: Harm. tv./ végrehajtásáról szóló 114/2007. /V. 24./ Kormányrendelet /a továbbiakban: Vhr./ 47. § /4/ bekezdés a/ pontjában szabályozott méltányossági kérelem nélkül is jogosult volt Magyarországon tartózkodási engedély iránti kérelem előterjesztésére, és az eljárás időtartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra. Állította a felperes, hogy az elsőfokú hatóság eljárása abban az esetben sem volt helyes, ha megkövetelhetette a méltányossági kérelem benyújtását. Nem tehetette meg ugyanis, hogy nem veszi át a benyújtani kívánt tartózkodási engedély iránti kérelmet, hanem külön eljárásban dönt a méltányossági kérelemről, úgy, hogy ezen eljárás tartamára nem biztosítja a Magyarországon való ideiglenes tartózkodás jogát.

Kifogásolta a felperes, hogy az idegenrendészeti hatóság döntése érdemben sem megalapozott, mert a Ket. 72. § /1/ bekezdés e/c pontjában rögzített indokolási kötelezettséget megsértve nem ad magyarázatot arra, hogy helyzetét miért nem tekintette belföldi kérelmezést megalapozó, kivételes méltánylást érdemlő körülménynek. Megítélése szerint hangsúlyozottan figyelembe kellett volna vennie, hogy - miután hazájában nem működik magyar külképviselet - a tartózkodási engedély iránti kérelmet Nigéria fővárosában, Abujában kellene előterjesztenie, oda viszont légi úton csak Isztambul, vagy Kairó érintésével tud eljutni. A Törökországon, vagy Egyiptomon való átutazáshoz azonban tranzitvízum szükséges, amelyet csak abban az esetben bocsát ki számára Törökország, vagy Egyiptom Budapesti Nagykövetsége, ha rendelkezik magyarországi tartózkodási engedéllyel. Miután ilyen engedélye nincs, lehetetlen a kérelem-benyújtás érdekében Abujába utaznia; nem beszélve arról, hogy az utazás kb. 200 ezer Ft-ba kerülne, az eljárás befejezéséig való ott tartózkodás pedig további költségekkel járna.

Az pedig nem várható el tőle, hogy az eljárás időtartamára visszautazzon - a polgárháború által szétdúlt, törzsi villongásokkal jelenleg is érintett - származási országába.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét megalapozottnak értékelte, és az alperes 106-T-2866/1/2009. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

Ítéletének indokolásában a Harm. tv. 30. § /1/ bekezdés a/ pontjára, 1. § /5/ és /3/ bekezdésére hivatkozással kifejtette, hogy - a felperes álláspontjával ellentétben - ezen rendelkezésekből nem következik, hogy a felperes esetében ne lenne a magyarországi kérelmezés feltétele a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállása.

E rendelkezések ugyanis csak azt rögzítik, hogy akinek korábban Szmtv-n alapuló tartózkodási jogosultsága volt, de az megszűnt, a Harm. tv. rendelkezései alapján nyújthat be tartózkodási engedély iránti kérelmet, és tartózkodási engedély iránti kérelme elbírálásának időtartamára - más kérelmezőkhöz hasonlóan - fel kell jogosítani magyarországi tartózkodásra.

A felperes azonban egyrészt nem kapott tartózkodási jogosultságot az Szmtv. alapján, másrészt a kérelem benyújtásának eljárási szabályait (köztük a benyújtás helyét) nem a Harm. tv., hanem a Vhr. 47. §-a rögzíti.

A Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontjának rendelkezése idézését követően az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Magyarországon történő kérelmezésnek a felperes esetében is feltétele a belföldi kérelmezést indokoló kivételes, méltánylást érdemlő körülmény; az alperes ezért megalapozottan vizsgálta ennek fennállását.

A méltányossági ok vizsgálatára irányuló eljárást azonban jogszerűtlenül választotta el a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálásra irányuló eljárástól.

A Ket. 19. § /1/ bekezdésére hivatkozással rögzítette az elsőfokú bíróság, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontja szerinti feltétel vizsgálatára külön eljárás lefolytatását tenné lehetővé; vagyis a területi idegenrendészeti hatóságot az ügyfajta meghatározásával felhatalmazná ilyen eljárás lefolytatására.

Különösen aggályos a méltányossági kérelem külön (elő-) eljárásban való elbírálása, mert ilyen - nem szabályozott - eljárásra a jogszabály nem biztosítja az ügyfél területen maradásának jogát; holott garanciális jelentőségű, hogy a külföldi az országban tartózkodhasson mindaddig, amíg le nem zárult ügyében az az eljárás, amelyet éppen azért indított, hogy folyamatos maradhasson az ittlété.

Hangsúlyozta az elsőfokú bíróság, hogy az alperes által hivatkozott Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (a továbbiakban: IRM) által hozott felügyeleti határozat sem pótolja a közigazgatási hatáskört megalapozó jogszabályi rendelkezést, így az az idegenrendészeti hatóság eljárását nem teszi jogszerűvé; erre való tekintettel döntött az elsőfokú bíróság a felülvizsgált határozatok hatályon kívül helyezéséről.

A megismételt eljárásra vonatkozóan előírta, hogy a felperest megfelelő határidővel fel kell hívni tartózkodási engedély iránti kérelme, és a magyarországi kérelmezést megalapozó méltányossági szempontjait tartalmazó indokai, valamint a tartózkodási engedély iránti kérelem szükséges mellékletei benyújtására.

A megismételt eljárásban az aktuális állapotok alapján kell elbírálni a tartózkodási engedély iránti kérelmet. A méltányossági és a tartózkodási engedély iránti kérelemről egy határozatban kell döntenie, úgy, hogy amennyiben a hatóság valamennyi releváns tény alapos mérlegelése alapján már a kivételes méltánylást érdemlő körülményt sem ítéli fennállónak, úgy a többi feltételt szükségtelen vizsgálni, a tartózkodási engedély iránti kérelmet a benyújtást megalapozó, kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállásának hiánya miatt kell határozatban elutasítani.

Rögzítette azt is az elsőfokú bíróság, hogy a felperes által előadottak alapján - amennyiben e körülmények a megismételt eljárásban is változatlanul fennállnak - meg kell állapítani a belföldi kérelmezést megalapozó, kivételes méltánylást érdemlő ok meglétét; a felperes ugyanis kellő mértékben igazolta, illetve valószínűsítette, hogy arra a helyre (a nigériai Abujába), ahol - az alperes álláspontja szerint - be kell nyújtani a tartózkodási engedély iránti kérelmét, a szükséges tranzitvízum beszerzésének lehetetlensége miatt nem tud eljutni; ezért az oda- és visszaút, valamint az ott tartózkodás tetemes költségét belföldi kérelmezést megalapozó többlet-tényezőként már nem is kell vizsgálni.

Kiemelte az elsőfokú bíróság, hogy a körülmények változatlan fennállása esetén tehát a felperes tartózkodási engedély iránti kérelmét érdemben kell vizsgálni, és az eljárás időtartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással kell ellátni a felperest.

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását, vagy az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontját.

Kifejtette, hogy a Vhr. 47. § /1/ bekezdése határozza meg, hogy a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelmet az ügyfélnek

főszabály szerint hol kell benyújtania, a /2/ és /4/ bekezdés a főszabálytól való eltérés lehetőségét biztosítja az olyan ügyfélnek, aki egyedi - a jogszabályban körülírt - körülményeire tekintettel nincs abban a helyzetben, hogy a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem benyújtása tekintetében a főszabály szerint járjon el.

Hangsúlyozta, hogy a regionális igazgatóságok a Vhr. 47. § /1/ bekezdésében nem kapnak általános felhatalmazást a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelmek átvételére, mint a kérelmező szokásos tartózkodási helye szerinti - a tartózkodási engedély átvételére felhatalmazott - egyéb helyek; továbbá a regionális igazgatóságoknak a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem átvételére vonatkozó jogosultsága a Vhr. 44. §-ából sem vezethető le, hiszen annak általános hatásköri szabálya a 45. §, valamint a 46. § speciális szabályára tekintettel, a kérelemről történő döntésre korlátozódik, és csak a 47. § /4/ bekezdése teszi a regionális igazgatóságokat - meghatározott feltételek teljesülése esetén - rendkívüli, tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem átvételére jogosult hatósággá.

Ellenkező értelmezés esetén a Vhr. 47. § /1/ bekezdése teljességgel szükségtelen lenne, hiszen az általános hatásköri szabály is megteremtené a /4/ bekezdésben foglalt különös hatásköri lehetőséget.

Hangsúlyozta az alperes, hogy a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem magyarországi előterjeszthetősége kapcsán az eljáró hatóságnak előzetesen meg kell vizsgálnia a kivételes méltánylást érdemlő körülmények fennállását; ezt a Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontja egyértelműen rögzíti.

Azon körülmény, hogy a felperes nem kíván tartózkodási engedély kérelmezése okán kiutazni, illetve az, hogy jelenleg munkavállalási engedéllyel rendelkezik, nem minősül olyan kivételes, méltányolható körülménynek, ami indokolná a belföldi kérelmezést.

Hivatkozott az alperes az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium IRM/AKHFO/1262-4/2008. számú - felügyeleti eljárás során hozott - határozatában foglaltakra, amely előírta, hogy a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem magyarországi előterjeszthetősége kapcsán az eljáró hatóságnak előzetesen meg kell vizsgálnia a kivételes méltánylást érdemlő körülmények fennállását.

Azt kell tisztázni, hogy az ügyfelek hivatkozása helytálló-e, és alkalmas-e a méltányosság megállapítására.

Ez a kérdés döntést igényel, amelynek meghozatalához az erre vonatkozó tényállás felderítése szükséges.

Az alperesi álláspont szerint a kivételes méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén belföldön benyújtható tartózkodási engedély iránti kérelmek esetében az a jogszerű eljárás a hatóság részéről, ha tartózkodási kérelem átvételét megelőzően a

méltányosság kérdésében előzetesen a lehető legrövidebb időn belül a Ket-nek megfelelő külön érdemi döntést, határozatot hoz, amely ellen jogorvoslatnak van helye.

Ha a hatóság a méltányossági kérelemnek helyt ad, az ügyfél előterjesztheti a tartózkodási engedély iránti kérelmét, azt a hatóságnak át kell vennie, és az irányadó eljárási szabályok alapján el kell bírálnia.

Ha a hatóság a méltányossági kérdésben elutasító döntést hoz, a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem nem kerülhet előterjesztésre.

Ha az eljáró hatóság a méltányossági kérelemmel együtt a tartózkodási engedély kiadása iránti kérelmet is átveszi, azzal a tartózkodási engedély iránti kérelem előterjesztettnek minősül, ezért azt a méltányosságról való külön döntés meghozatala nélkül el kell bírálni.

Az alperes megítélése szerint az elsőfokú bíróság álláspontja a Ket. 37. § /7/ bekezdésének, 50. § /1/ bekezdésének és 7. §-ának sérelmét jelenti; továbbá vitatta az elsőfokú bíróság azon érvelését, amely szerint a méltányossági és tartózkodási engedély iránti kérelemről egy határozatban kell dönten, úgy, hogy amennyiben a hatóság valamennyi releváns tény alapos mérlegelése alapján már a kivételes méltánylást érdemlő körülményt sem ítéli fennállónak, akkor a többi feltételt szükségtelen vizsgálnia, a tartózkodási engedély iránti kérelmet a benyújtást megalapozó kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállásának hiánya miatt határozatban kell elutasítania.

Hivatkozott e körben az alperes a Harm. tv. 18. § /1/ bekezdésére, amely kogens módon meghatározza, hogy mely esetekben utasítható el a tartózkodási engedély iránti kérelem, mely indokok között a belföldi kérelmezést alátámasztó, kivételes méltánylást érdemlő körülmény hiánya alapján történő elutasítás - azaz a Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontja - nem szerepel.

Megjegyezte az alperes azt is, hogy alaptalan az elsőfokú bíróság azon megállapítása, mely szerint a felperes kellő mértékben igazolta, illetve valószínűsítette azt, hogy ahol be kell nyújtania a tartózkodási engedély iránti kérelmét, oda tranzitvízum beszerzésének lehetetlensége miatt nem tud eljutni. Ezzel kapcsolatban előadta, hogy a felperes nem kizárólag Törökországon keresztül tud visszautazni hazájába (pl. az Egyesült Királyságon, Belgiumon keresztül is).

Hangsúlyozta azt is az alperes e körben, hogy a felperes ezen álláspontja szerint méltányolható körülményt kizárólag a bíróság előtt folyamatban levő eljárás során adta elő; míg a kétfokú eljárásban arra hivatkozott, hogy hazájában polgárháború dúl, amit azonban az ország-információs jelentés egyértelműen megcáfolt.

A Pp. 339/A. §-ára utalással hangsúlyozta az alperes, hogy az elsőfokú bíróság olyan tény, illetve körülmény vonatkozásában állapított meg méltányolható körülményt, melyet hatóságuk - a felperes nyilatkozatának hiányában - nem vizsgálhatott, és emellett nem tekinthető korrekt hivatkozási alapnak sem.

Előadta az alperes azt is felülvizsgálati kérelmében, hogy a felperes 2007. október 9. napján az Szmtv. 22. § /1/ bekezdése alapján - magyar állampolgár házastársára tekintettel - tartózkodási kártya kiállítása iránti kérelmet terjesztett elő, amely elutasításra került, és a másodfokú hatóság helybenhagyta a döntést.

A felperes bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztett elő, amelynek során az elsőfokú bíróság az alperesi döntés végrehajtását felfüggesztette. Így az Szmtv. 22. § /2/ bekezdése szerint a hatóság a felperesnek igazolást adott ki, amely tanúsítja tartózkodási jogát; nevezetesen azt, hogy a felperes az országban tartózkodhasson mindaddig, amíg a végrehajtásában felfüggesztett, folyamatban lévő bírósági ügye le nem zárul.

Az alperes kérte a felülvizsgálati kérelem tárgyaláson történő elbírálását.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányul.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást, és abból helytálló jogi következtetést vont le.

Osztotta a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság azon jogi álláspontját, hogy a felperes tartózkodási engedély iránti kérelmének elbírálásakor a Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontjának megfelelően vizsgálni kellett a magyarországi kérelmezés feltételét, azaz a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállását.

Sem a Harm. tv., sem a Vhr. nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy ezen körülmény vizsgálata előzetes eljárás tárgyát képezné, a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennálltát illetően külön kérelmet kellene a kérelmezőnek benyújtania, és e tárgyban a hatóságnak külön kellene döntést hoznia.

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelem befogadása a hatóság részéről nem köthető ahhoz,

hogy az ügyfél előzetesen a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennálltát illetően döntést kérjen.

A kérelmet el kell fogadni, és az így megindult eljárás során kell megvizsgálni azt, hogy a belföldi kérelmezés jogszabályi feltételei - Vhr. 47. § /4/ bekezdés a/ pontja - fennállnak-e; ennek hiányában a kérelem elutasításának van helye.

Kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy a Harm. tv. 1. §-a és 30. § /1/ bekezdés a/ pontja értelmében a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg a kérelmezőt ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással kell ellátni, amely a törvény kogens rendelkezése, az attól való eltérés, az igazolás kiadásának hiánya súlyos jogsértő állapotot eredményez.

Megállapította ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság, hogy tévesen járt el akkor az elsőfokú bíróság, amikor a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállta tekintetében a felperes esetében a jogerős ítéletben konkrét megállapításokat tett és e tekintetben állást foglalt, az alperes megismételt eljárására vonatkozóan már e kérdés vizsgálatát megelőzendő állásfoglalást adott.

Nem volt következetes ugyanis az elsőfokú bíróság álláspontja, mert amennyiben a kivételes méltánylást érdemlő körülmény fennállta tekintetében előzetes eljárás nem folytatható le, azt - a fentieknek megfelelően - a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása keretében kell eldönteni, úgy nem tartható fenn a jogerős ítélet azon állásfoglalása sem, hogy a felperes esetében ezen kivételes méltánylást érdemlő körülmények fennálltak.

A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítélet indokolásából ezen részt mellőzi, és az elsőfokú hatóság által megismételni rendelt eljárást ezen kérdés újólagos vizsgálatára is kiterjeszteni rendeli.

Az elsőfokú idegenrendészeti hatóságnak tehát a felperestől a tartózkodási engedély iránti kérelmet be kell fogadnia, és annak elbírálása során elsődlegesen abban a kérdésben kell döntést hoznia, hogy a belföldi kérelmezés jogszabályi feltételei fennállnak-e.

Megjegyzi a Legfelsőbb Bíróság, hogy a felperes kérelmét az annak benyújtásakor hatályos jogszabályi rendelkezések alapján kell a Pp. 339/A. §-ának megfelelően elbírálni, a Vhr. utólagos ide vonatkozó módosítása a perbeli ügyben nem alkalmazható, még ha az összhangban is áll az alperesnek a jelen perben felülvizsgált határozatokban foglalt jogi álláspontjával.

Minderre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat nem sértette meg, ezért azt a Pp. 275. § /3/ bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárásban felmerült felperesi perköltség megfizetésére a Legfelsőbb Bíróság az alperest a Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése szerint kötelezte.

Az alperes személyes illetékmentességére tekintettel a tárgyi illeték-feljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket a 6/1986. /VI. 26./ IM rendelet 13. § /1/ bekezdése és 14. §-a értelmében az állam viseli.

Budapest, 2010. szeptember 29.

**Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr. Patyi András sk. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő