



A Kúria

Jogegységi Panasz Tanácsa

3/2025. Jogegységi határozat

(Jpe.III.60.053/2024/12. szám)

a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi beutazásával vagy tartózkodásával összefüggésben hozott hatósági határozatokat megalapozó minősített adatok megismerhetőségéről

A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Kúria K.IV. tanácsának előzetes döntéshozatali indítványa alapján meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. Ha a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény alapján folytatott hatósági eljárásban az eljárással érintett harmadik országbeli állampolgár hivatkozik arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke értelmében származékos tartózkodási jog illeti meg uniós polgárnak minősülő családtagjával fennálló függőségi viszonya alapján, ezt a hatóság akkor is köteles megvizsgálni, ha az eljárás nemzeti letelepedési engedéllyel kapcsolatos. A hatóság határozatának felülvizsgálatára indított közigazgatási perben a bíróság – ha ennek eljárásjogi feltételei fennállnak – azt vizsgálja, hogy a hatóság ennek a körülménynek nem tulajdonított-e aránytalan jelentőséget.
2. Ha harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény alapján folytatott hatósági eljárásban a közrendi, ezen belül nemzetbiztonsági, avagy közbiztonsági kockázatot megállapító hatóság nem járul hozzá ahhoz, hogy a harmadik országbeli állampolgár fél vagy jogi képviselője a döntés alapjául szolgáló minősített adatokat megismerje és azokra észrevételt tegyen, a hatóság határozatának felülvizsgálatára indított közigazgatási perben a bíróságnak meg kell állapítania, hogy a fél jogainak védelmére nem képes. Ilyen esetben – mindaddig, amíg a jogszabály erre más lehetőséget nem biztosít – a bíróság az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 27. § (1) bekezdés *b)* pontja és (3) bekezdése figyelembevételével, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 59. § (3) bekezdése alapján értesíti az ügyészt a perbeli fellépés szükségességéről a jogainak védelmére jogi okból képtelen felperes érdekében. A bíróság az ügyész álláspontját úgy hallgatja meg vagy veszi más módon figyelembe, hogy minősített adat ne jusson a fél, a jogi képviselője vagy más erre nem jogosult személy tudomására. Ha a harmadik országbeli állampolgár fél vagy jogi képviselője nem ismerheti meg a minősített adatokat, és a fél érdekében az ügyész sem lép fel, a bíróság nem fogadhatja el a hatóság egyoldalú álláspontját a nemzetbiztonsági kockázat fennállásáról. A fél iratmegismerési jogát nem váltja ki a bíróságnak az a kötelezettsége, hogy a minősített adatokat megismerje és annak alapján döntsön a kockázat megalapozottságáról.
3. A Kúria bármely a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatának ezzel ellentétes jogértelmezése a továbbiakban nem hivatkozható kötelező erejű jogértelmezésként.

4. A Kúria K.IV. tanácsa a Kúria Kfv.37.983/2020/10., Kfv.37.765/2020/14., Kfv.37.129/2021/13., Kfv.37.862/2020/11., Kfv.37.863/2020/15., Kfv.37.768/2021/12., Kfv.37.098/2022/15., Kfv.37.716/2022/11. számú és egyéb hasonló tartalmú határozatának jogértelmezésétől eltérhet.

Indokolás

I.

- [1] A Kúria előtt Kfv.37.386/2024. számon indult felülvizsgálati eljárásban az eljáró tanács (a továbbiakban: indítványozó tanács) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 33. § (1) bekezdés *b*) pontjában biztosított jogkörében eljárva a 32. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján előzetes döntéshozatali indítványt terjesztett elő a jogegység érdekében, mert álláspontja szerint az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-420/22. és C-528/22. számú egyesített ügyekben hozott ítélete (a továbbiakban: *NW-PQ ítélet*) alapján olyan határozatot kellene hoznia, amely jogkérdésben eltér a Kúria Kfv.37.983/2020/10., Kfv.37.765/2020/14., Kfv.37.129/2021/13., Kfv.37.862/2020/11., Kfv.37.863/2020/15., Kfv.37.768/2021/12., Kfv.37.098/2022/15., Kfv.37.716/2022/11. számú és egyéb hasonló tartalmú – a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzétett – határozataitól annyiban, hogy a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosításához nem elégséges, hogy a bíróság megismeri és értékeli a nemzetbiztonsági szakhatóság állásfoglalását megalapozó minősített adatokat.
- [2] Az indítványozó tanács az előtte folyamatban lévő eljárást a Bszi. 32. § (2) bekezdése szerint felfüggesztette a jogegységi eljárás befejezéséig.

II.

- [3] A folyamatban lévő eljárásban az 1997 óta Magyarországon jogszerűen tartózkodó koszovói állampolgár felperes 2022. július 8. napján nemzeti letelepedés engedély kiadása iránti kérelmét az első- és másodfokon eljáró idegenrendészeti hatóság – az Alkotmányvédelmi Hivatal szakhatósági állásfoglalása alapján – elutasította, és a felperes letelepedési státuszát visszavonta.
- [4] A felperes keresetében az alperes határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését, keresetváltoztatásában pedig a szakhatósági állásfoglalás megsemmisítését is kérte, többek között az EUB C-159/21. (*GM*) számú ügyben hozott ítéletre hivatkozással. Keresetlevelében egyrészt azt sérelmezte, hogy a szakhatóság véleménye semmilyen érdemi indokolást nem tartalmazott, a hatóságok az iratok ismerete nélkül hoztak döntést, nem ismerhette meg a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló minősített iratoknak legalább a lényegét, és mindezt az sem orvosolhatja, ha a bíróság megismeri a minősített irat tartalmát, másrészt azt, hogy az I. rendű alperes nem vette figyelembe, hogy élettársára és gyermekeire tekintettel származékos tartózkodási jog illeti meg. Hivatkozott az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) 41. és 47. cikkére és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkére, továbbá a Kúria minősített adatok megismerésével kapcsolatos gyakorlatára, amely szerint a minősített adat megismerése iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróság eljárására kizárólag a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) rendelkezéseit kell alkalmazni, nem kerülhet sor „kivonatolásra”, a nemzetbiztonsági veszélyt megalapozó lényegi okok megismerésére.
- [5] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. A jogerős ítélete szerint a jogi képviselővel eljáró felperes fellebbezésében a származékos tartózkodási jogra nem hivatkozott, annak fennállását pedig csak akkor kell vizsgálni, ha az idegenrendészeti hatóság döntéséből közvetlenül a függőségi kötelék megszakadása következne, amely a perbeli esetben nem áll

fenn. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 87/B. § (4) bekezdése értelmében az idegenrendészeti hatóságot a szakhatóság állásfoglalása köti. Az elsőfokú bíróság a II. rendű alperes szakhatósági állásfoglalásának alapját képező minősített iratokba betekintett, és megállapította, hogy jogszerű, arányos és szükséges a felperes letelepedési engedély iránti kérelmének az elutasítása és letelepedett státuszának visszavonása. Ebben a körben utalt a Kúria Kfv.37.098/2022/15. számú ítéletére.

- [6] A felperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Kifejtette, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 20. cikkén alapuló származékos tartózkodási jog értelmezésével kapcsolatos ügyekben szükséges az egyébként szétartó joggyakorlat egységesítése és továbbfejlesztése. Ugyancsak szétartónak tartotta a minősített adatokon alapuló, kötelező erejű, mérlegelést nem engedő szakhatósági állásfoglaláson alapuló döntés uniós jog által biztosított alapvető eljárási garanciáknak való megfelelésével kapcsolatos gyakorlatot. E körben a Kfv.37.642/2022/15. számú – nem közzétett – eljárást felfüggesztő végzést hívta fel a jogerős ítéletben említett kúriai határozatokkal szemben. Álláspontja szerint az EUB *NW-PQ ítélete* jogértelmezésének a jogerős ítélet minden lényeges kérdésben ellentmond. Sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság nem biztosította számára a minősített adatokon alapuló indokolás nélküli döntéssel kapcsolatos eljárásban az őt megillető alapvető eljárási garanciák érvényre jutását.

III.

- [7] Az indítványozó tanács szerint a felülvizsgálat tárgyát képező ügyre irányadó az EUB *NW-PQ ítélete*, amely úgy rendelkezett, hogy a bíróság iratbetekintési lehetősége nem válthatja ki az érintett személynek vagy a képviselőjének a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló minősített adatokban lévő információkhoz való hozzáférését. Ezzel szemben a Kúria a nemzeti letelepedési engedélyek elutasításával kapcsolatos közigazgatási perekben is azt a – töretlennek tekinthető – gyakorlatot folytatta, amely szerint elegendő, hogy a bíróság – és nem a felperes vagy képviselője – a hatékony jogvédelem érdekében betekint a felperes által meg nem ismerhető ügyiratba és ellenőrzi, hogy az abban foglalt adatok elegendő indokául szolgálnak az idegenrendészeti hatósági intézkedésnek.
- [8] Egységes e körben a bírósági gyakorlat, hogy az a tény, hogy a fél nemzetbiztonsági kérdésben szakhatóságként eljáró szerv döntése alapjául szolgáló adatokat nem ismerheti meg, az nem valósít meg jogsértést (Kúria Kfv.38.329/2018/10., Kfv.37.544/2019/16., Kfv.37.533/2020/9., Kfv.37.671/2020/17.). A kúriai gyakorlat összhangban állt az EUB gyakorlatával is, amely szerint, ha kiderül, hogy a nemzetbiztonsággal valóban ellentétes a megtagadó határozat alapjául szolgáló okoknak az érintettel való közlése, a határozat felülvizsgálatát olyan eljárásban kell elvégezni, amely megfelelő módon mérlegeli a nemzetbiztonságból és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogból eredő követelményeket, a legszükségesebbre korlátozva az e jog gyakorlásába való esetleges beavatkozásokat {C-300/11. (ZZ) számú ügyben hozott ítélet [64] pont}.
- [9] Egységes a Kúria gyakorlata abban a tekintetben is, hogy ebben az eljárásban a bíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatait, következtetéseit nem bírálhatja felül, kizárólag arról dönthet, hogy a javaslatban foglaltak kellően alátámasztottak-e az adatokkal. Ha a felperes magyarországi tartózkodásának nemzetbiztonsági kockázatára utaló tényeket a szakhatóság kellő adattal igazolja, továbbá azokat okszerűen és logikusan értékeli, azt a bíróság nem bírálhatja felül (Kfv.38.329/2018/10., Kfv.37.544/2019/16., Kfv.37.533/2020/9., Kfv.37.671/2020/17.).
- [10] Az EUB *NW-PQ ítélete* ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy a megfelelő ügyintézés általános elvét és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkét az EUMSZ 20. cikkel

összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az azt előíró nemzeti szabályozás, amely szerint a származékos tartózkodási jogra hivatkozó harmadik országbeli állampolgárral vagy képviselőjével a nemzetbiztonsági kockázaton alapuló határozatokat alátámasztó indokok lényegét sem közlik, és közigazgatási vagy bírósági eljárásokban egyébként sem használhatják fel azokat az információkat, amelyekhez hozzáférhettek. Az *NW-PQ ítélet* és a Kúria nemzeti letelepedési engedélyezési eljárásokban hozott idegenrendészeti hatósági döntésekkel szemben indult eljárásokban kialakult gyakorlata közötti ellentét a szakhatósági állásfoglalások alapjául szolgáló adatok fél, illetve képviselője általi megismerhetősége tekintetében valóságos eltérés mutatkozik, amely kizárólag úgy oldható fel, ha a Kúria korábbi határozataitól jogkérdésben eltér.

[11] Az indítványozó tanács szerint a Harmtv. és a Mavtv. irányadó rendelkezései értelmezhetőek az uniós joggal összhangban, ezért azok nem mellőzhetőek amiatt, hogy ellentétesek volnának az uniós joggal. Nincs ugyanis sem a Harmtv.-nek, sem pedig a Mavtv.-nek olyan rendelkezése, amely kategorikusan kizárná, hogy a nemzetbiztonsági hatóság szakhatósági állásfoglalásában, így pedig a nemzeti letelepedési engedély iránti kérelem tárgyában hozott hatósági határozatban a féllel, illetve képviselőjével legalább a rá vonatkozó határozat alapjául szolgáló indokok lényegét közölje. Nyilvánvaló, hogy erre csak a minősített adatok védelmére vonatkozó szabályok megsértése nélkül kerülhet sor. Fenntartandónak tartja a Kúria Kfv.37.091/2024/14. számú ítéletében összefoglalt gyakorlatot, amely szerint a közigazgatási perben a bíróság érdemi felülbírálatot végez, amelyből az következik, hogy vizsgálnia kell, hogy a szakhatósági állásfoglalás valóban minősített adatokon alapul-e, továbbá hogy a minősítéssel védett adatok megfelelően alátámasztják-e a szakhatósági állásfoglalást. Szükséges fenntartani továbbá azt a gyakorlatot is, miszerint a bíróság betekint a minősített adatot tartalmazó iratokba, így is gyakorolva a felperes hatékony jogvédelmét biztosító bírói kontrollfunkciót. Ennek során a bíróság ellenőrzi, hogy a szakhatósági állásfoglalás olyan adatokon alapul-e, amelyek igazolják Magyarország nemzetbiztonsági érdeke sérelmének fennállását. A bírói kontroll arra terjedhetett ki, hogy a szakhatóság megfelelő adatok birtokában alakította-e ki az álláspontját a nemzetbiztonsági érdek sérelme fennállása tekintetében.

[12] A Kúria következetes gyakorlata szerint a nemzeti minősítésű személyes adat megismerésére irányuló eljárás és az idegenrendészeti eljárás egymástól elválik, vagyis amint a megismerési eljárásnak nem tárgya az az eljárás, amelyben a nemzetbiztonsági szerv a szakhatósági állásfoglalását kiadta (pl.: Kfv.37.055/2022/9., Kfv.37.455/2022/11., Kfv.37.665/2022/9., Kfv.37.473/2023/11.), úgy az idegenrendészeti eljárásnak sem tárgya a minősített adat megismerése, sőt a megismerési engedély megtagadása tárgyában hozott keresetet elutasító ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon adatok megismerését, felhasználását a bíróság más eljárásban a fél számára lehetővé tegye (Kfv.37.098/2022/15.). A Mavtv. minősített adatok védelmére és megismerésére vonatkozó rendelkezései miatt sem a jogerős ítélet, sem pedig a Kúria határozata nem jelenítheti meg a szakhatósági állásfoglalást megalapozó, a bíróság által megismert minősített adatokat. Az elutasítás alapjául szolgáló kockázat lényegének összefoglalása és kiadása – a minősített adatok védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése nélkül – nem a bíróság, hanem a hatóság feladata. A hatékony jogorvoslathoz való jog és a védelemhez való jog érvényesüléséhez szükséges – az EUB *NW-PQ ítéletéből* következő – minősített adatok lényegének összefoglalása és ezen indokolás idegenrendészeti hatóság részére történő átadása a szakhatóság feladata.

[13] Összességében tehát az indítványozó tanács álláspontja az, hogy ha felmerül, hogy a fél származékos tartózkodási joggal rendelkezhet, az EUB *NW-PQ ítélete* irányadó a nemzeti letelepedési engedéllyel összefüggő közigazgatási perekben is. Ezért a felperesnek a Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIV. cikk (1) bekezdésében

a Charta 41. cikkével azonos tartalommal biztosított megfelelő ügyintézéshez való jogát, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében a Charta 47. cikkével azonos tartalommal biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogát sérti, ha a nemzeti letelepedési engedély iránti kérelmét az idegenrendészeti hatóság a nemzetbiztonsági szerv szakhatósági állásfoglalása alapján úgy utasítja el, hogy – a minősített adatok védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése nélkül – nem közli vele vagy a képviselőjével legalább a rá vonatkozó határozat alapjául szolgáló indokok lényegét. A bíróság az idegenrendészeti hatóság döntésének felülvizsgálata iránti közigazgatási perben a megelőző eljárás során beszerzett a szakhatósági állásfoglalást megalapozó minősített adat minősítését nem vizsgálhatja felül, az elutasítás alapjául szolgáló kockázat lényegének összefoglalása és kiadása – a minősített adatok védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése nélkül – nem a bírósági, hanem a közigazgatási eljárás része.

IV.

- [14] A legfőbb ügyész a Bszi. 37. § (2) bekezdése alapján tett nyilatkozatában az indítványozó tanács álláspontjával értett egyet. Álláspontja szerint a nemzeti letelepedési engedéllyel összefüggő közigazgatási perekben az EUB *NW-PQ ítélete* akkor irányadó, ha felmerül, hogy a fél származékos tartózkodási joggal rendelkezhet. A nemzeti letelepedési engedély iránti kérelem elutasítása vagy annak visszavonása során az eljárásban beszerzett szakhatósági állásfoglalást alátámasztó indokok lényegének – a minősített adatokra vonatkozó jogszabályi előírások megsértése nélküli – összefoglalása a szakhatóság feladata. A bíróság a szakhatósági állásfoglalást megalapozó minősített adat minősítését jogszabályi felhatalmazás hiányában nem vizsgálhatja felül. Mindezzért az EUB *NW-PQ ítélet* rendelkező részének 4. pontjában meghatározott követelmények a nemzeti szabályozás alkalmazásának mellőzése nélkül, jogértelmezés útján érvényesíthetők.
- [15] A felperes nyilatkozatában az uniós jog közvetlen alkalmazását kérte, illetve annak kimondását, hogy az indítványban megjelölt és minden további hasonló tartalmú, a BHGY-ban közzétett kúriai határozat a jövőben kötelező erejűként nem hivatkozható. Utalt a közvetlen hatály, a tényleges érvényesülés, az uniós jog elsőbbsége és hatékony érvényesülése elvekre. E körben hangsúlyozta, hogy az EUB egyértelművé tette, hogy közrendi aggályok fennállására hivatkozás nem mentesít az uniós jog alkalmazása alól, a tagállamok az állam biztonságára, köz- vagy nemzetbiztonsági indokokra – és e körben az EUMSZ 72. cikkére, az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésére és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdés a) pontjára – hivatkozással sem mellőzhetik a kötelezően alkalmazandó uniós jogot, illetve nem vezethetnek be és alkalmazhatnak azzal ellentétes, a vonatkozó uniós jog tényleges érvényesülését akadályozó nemzeti jogszabályokat ilyen indokokra hivatkozással.
- [16] Hivatkozott az Alkotmánybíróság joggyakorlatára és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) jogértelmezésére. E körben előadta, hogy az EJEE törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés, amely nemzetközi egyezményt az Alaptörvény T) és Q) cikkek hatálya alá tartozóan, törvénnyel hirdették ki, tehát az a Q) cikk (3) bekezdése szerint kihirdetésével szintén a magyar jogrendszer, az alkalmazandó jogszabályok részét képezi. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a magyar jogszabályokat az EJEE és az EJEB jogértelmezése tükrében, azok tartalmának megfelelően kell értelmezni, csak ez az értelmezésmód felel meg ugyanis az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányos parancsnak, amely szerint Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- [17] A felperes ezért egyetértett az indítványozó tanács álláspontjával, azonban kiegészítette azt a hivatkozott határozatok alkalmazási tilalmának megállapításával, mivel azok ellentétesek az EUB és EJEB ítéleteiben adott jogértelmezéssel.

[18] A II. rendű alperes nyilatkozatában előadta, hogy a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának nem kell olyan határozatot hoznia, amely jogkérdésben eltérne a Kúria korábbi, közzétett határozataitól. Hivatkozott a Charta 51. cikk (1) bekezdésére, mely alapján: „e Charta rendelkezéseinek címzettjei [...] az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A perbeli ügyben a felperes nemzeti letelepedési engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be, ezért az idegenrendészeti hatóság nem uniós jogot alkalmazott, így a Charta megsértése sem merült fel. A felperes nem tartozik a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (a továbbiakban: Tartózkodási Irányelv) hatálya alá.

[19] Utalt továbbá arra, hogy a felperest nem utasították ki az Európai Unió területéről, nem rendeltek el vele szemben országelhagyási kötelezettséget sem, így élettársát és a kiskorú gyermekeit sem fosztja meg az I. rendű alperes a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlásától. A felperes származékos tartózkodási jogának megállapítása ez okból is kizárt. Rámutatott, hogy a felperes esetében a származékos tartózkodási jog megállapítása a szükséges függőségi viszony hiányában nem lehetséges, így a felperes nem kerül az uniós jog hatálya alá sem.

V.

[20] A Jogegységi Panasz Tanács megvizsgálta, hogy az EUB *NW-PQ ítélete* milyen vonatkozásokban fejlesztette tovább a korábbi, a Kúria joggyakorlatának kialakítása során figyelembe vett jogértelmezését.

[21] Az *NW-PQ ítélettel* elbírált ügyekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 20. cikke, a Tartózkodási Irányelv 9. cikke (3) bekezdésének és 10. cikke (1) bekezdésének, valamint a Charta 7., 24. cikkének, 51. cikke (1) bekezdésének és 52. cikke (1) bekezdésének értelmezésére, ezen belül – lényege szerint – két kérdéskörre irányult (*NW-PQ ítélet*, 24, 27, 35).

[22] Az indítványozó tanács egyrészt döntést kért arról, hogy ellentétes-e a hivatkozott európai szabályokkal az a tagállami gyakorlat, amelyben lehetővé teszi az idegenrendészeti eljárással érintett harmadik országbeli magánszemély tartózkodási engedélyének visszavonását annak vizsgálata nélkül, hogy megilleti-e származékos tartózkodási jog az EU valamely tagállamában állampolgársággal rendelkező családtagjára (kiskorú gyermek, házastárs) tekintettel; illetve hogy ilyen esetben a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak az uniós jogot kell-e alkalmazniuk.

[23] Másrészt az idegenrendészeti eljárásokban felhasznált minősített adatokat illetően arra kért választ, hogy a tagállami hatóságnak lehetővé kell-e tenniük az érintett harmadik országbeli állampolgár és jogi képviselője számára legalább a minősített adatok lényegének megismerését és felhasználását a döntéssel kapcsolatos eljárásban. A kérelem választ várt arra is, hogy mi minősül ilyen esetben az indokok „lényegének”, valamint hogy a hatósági határozat ügyében eljáró bíróságnak hatáskörrel kell-e rendelkeznie a titkosítás felülvizsgálatára, illetve az adatok megismerésének és felhasználásának lehetővé tételére az érintett magánszemély számára.

[24] Az EUB *NW-PQ ítéletből* a következő megállapítások következnek:

a) Az EUB fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amely szerint a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, a Tartózkodási Irányelv 13. cikkében biztosított, tagállami jogon alapuló kedvezőbb feltételekkel megadott (nemzeti) tartózkodási engedély tárgyában folytatott idegenrendészeti eljárások általában nem tartoznak a Tartózkodási Irányelv hatálya alá (a tagállami jog ilyen esetben nem az irányelv átültetését jelenti) (*NW-PQ ítélet*, 43-45).

- b) Az EUMSZ 20. cikke alapján kivételesen származékos tartózkodási jog illetheti meg a harmadik országok állampolgárát a családtagjával fennálló olyan függőségi viszony alapján, amelynek következtében az uniós polgár családtag a harmadik országbeli állampolgárral tartva az Unió területének elhagyására kényszerülne. Ilyen esetben tehát a tagállami bíróság az uniós jogot alkalmazza [*NW-PQ ítélet*, 61, 68, 117-2)].
- c) Ebben az esetben a nemzeti hatóságoknak meg kell győződniük arról, hogy az általuk meghozandó határozatnak az a joghatása, hogy uniós polgár családtag ténylegesen köteles elhagyni az Unió területét, nem aránytalan-e; ugyanakkor a nemzeti hatóságokat nem terheli kötelezettség ennek szisztematikus és saját kezdeményezésükre történő vizsgálatára. Az érintett személynek kell erre vonatkozó bizonyítékot szolgáltatnia [*NW-PQ ítélet*, 69, 71, 117-3)].
- d) Ha az EUMSZ 20. cikke szerinti származékos tartózkodási jog vizsgálata felmerül, biztosítani kell, hogy a fél a rá vonatkozó információkat megismerje. Az iratmegismerési joga nemzetbiztonsági okból korlátozható, de a korlátozás nem terjedhet ki a meghatározó elemek lényegének elzárására, illetve a fél elől elzárt adatok hatósági vagy bírósági eljárásban történő felhasználásának teljes tilalmáig [*NW-PQ ítélet*, 94-101, 117-4)].
- e) Az EUMSZ 20. cikke alkalmazása esetén a bíróság iratbetekintési lehetősége nem válthatja ki az érintett személy vagy a képviselője hozzáférését a szóban forgó elzárt iratanyagban lévő információkhoz (*NW-PQ ítélet*, 99). Az ítélet tehát ilyen esetekre is kiterjesztette a C-159/21. (GM) számú ítélet menekültügyi eljárásokra vonatkozó követelményét.
- f) Az uniós jog nem tartalmaz az iratbetekintés részletszabályait meghatározó különös szabályt, az e célból folytatott eljárások konkrét részletszabályai az egyes tagállamok jogrendjébe tartoznak (*NW-PQ ítélet*, 87). Az idegenrendészeti ügyben hozott hatósági határozatot felülvizsgáló bíróságnak ezért nem kell szükségszerűen hatáskörrel rendelkeznie arra is, hogy maga szüntesse meg az adatok minősítését, vagy ezen adatokat maga közölje a kérelmezővel (*NW-PQ ítélet*, 116).

[25] Az *NW-PQ ítéletből* következő új követelmények indokoltá tették a K.IV. tanács jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítványának érdemi elbírálását, mivel fennáll a Kúria korábbi joggyakorlatától eltérés szükségessége. Ilyen esetben a Jogegységi Panasz Tanács döntése megkerülhetetlen. Szemben ugyanis a járásbíróságok, törvényszékek, ítélőtáblák bírái (bírói tanácsai) indokolási kötelezettség mellett gyakorolható eltérési jogával a Kúria BHGY-ban közzétett határozatainak jogértelmezésétől [amit az EUB nem talált az uniós joggal ellentétesnek a C-537/22. számú (*Global Ink Trade*) ítéletben], a Kúria tanácsai a Bszi. 32. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében a korábbi jogértelmezéstől kizárólag akkor térhetnek el, ha a Jogegységi Panasz Tanács jogegységi határozata ezt lehetővé teszi. Ebben a Jogegységi Panasz Tanács gyakorlata töretlen {Jpe.II.60.036/2024/23. számú jogegységi hatályú határozat, Indokolás [67]-[72]}. A Jogegységi Panasz Tanács az *NW-PQ ítélet* hatásának vizsgálata során figyelemmel volt arra, hogy az ítéletre okot adó ügyben – miként a jelen eljárás alapjául szolgáló ügyben is – a magyar idegenrendészeti hatóságok és a bíróság a Harmtv. alapján járt el, de az EUB jogértelmezése nem a mindenkor hatályos magyar jogon alapul, hanem az Európai Unió jogát értelmezi. Ezért a Kúria jogegységi határozatának a Harmtv. helyébe lépő, a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény (a továbbiakban: Btáv.) szabályozására is ki kell terjednie.

VI.

[26] A származékos tartózkodási jog vonatkozásában a Kúria azt tekintette meghatározónak, hogy az adott ügyben az Európai Unió jogát – így a Tartózkodási Irányelvet és a Chartát –

alkalmazni kellett-e. A Harmtv. – hasonlóan más idegenrendészeti jogintézményekre vonatkozó szabályaihoz – világos különbséget tesz a nemzeti letelepedési engedély (35-37. §§), valamint az ideiglenes letelepedési engedély (34. §) és az EK (európai) letelepedési engedély (38-39. §§) között. Az ideiglenes és az EK letelepedési engedély létrehozásával az Országgyűlés a Harmtv.-be ültette át a Tartózkodási Irányelv huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállásról szóló szabályait. Ebben a vonatkozásban kérdés legfeljebb az lehet, hogy az átültetés megfelelően történt-e, vagyis a Harmtv. szabályai megfelelően tartalmazzák-e a Tartózkodási Irányelv kötelező rendelkezéseit.

[27] Ezzel szemben a nemzeti letelepedési engedélyre vonatkozó szabályok nem a Tartózkodási Irányelven alapulnak, hiszen e körben az irányelv közvetlen szabályozást nem, mindössze felhatalmazást ad kedvezőbb nemzeti rendelkezések bevezetésére (13. cikk), vagyis ez a tagállamok által saját hatáskörben szabályozott engedélytípus. A Harmtv. 35. § (1a) bekezdése szerint a nemzeti letelepedési engedély kiadásának különös feltétele, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése Magyarország érdekeivel összhangban álljon. Ezt erősíti meg a Harmtv.-hez fűzött, Magyarország szuverenitásának biztosítására hivatkozó indokolás is, amelynek figyelembevétele a törvény szabályainak értelmezése során az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságokra kötelező.

[28] Ha a felperes nemzeti letelepedési engedélyt kér vagy azzal rendelkezik, és azt vonta vissza a hatóság, a Tartózkodási Irányelv alkalmazása szóba sem kerül, mivel ez utóbbi jogállás semmiképpen sem azonosítható a felperes részére korábban kiállított nemzeti letelepedési engedéllyel és státusszal {Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [17]}. A nemzeti letelepedési engedély sajátos szabályai – így azok a körülmények, amelyekre tekintettel a hatóság nem az európai, hanem a nemzeti letelepedési engedély megadásáról dönt – nem tartoznak a Tartózkodási Irányelv hatálya alá, nem annak átültetése folytán kerültek be a Harmtv.-be, ezért e tekintetben a Tartózkodási Irányelv és annak az EUB által adott kötelező értelmezése sem vehető figyelembe {Kfv.37.416/2022/10., Indokolás [70]; Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [18]}.

[29] Egyik újabb döntésében a Kúria utalt arra is, hogy a Tartózkodási Irányelvnek a felperes által megfogalmazott kiterjesztő értelmezése is legfeljebb addig terjedhet – akár az akkor még folyamatban volt C-420/22. (NW) és C-528/22. (PQ) számú előzetes döntéshozatali eljárások eredményeként –, hogy a letelepedés egyes általános szabályai közősek az uniós jog hatálya alá tartozó és a nemzeti szabályozás alá tartozó eljárásokban, ezért – ha a nemzeti letelepedési engedély tekintetében is alkalmazni kell azokat – nem lehet eltérő joghatásuk {Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [19]}.

[30] A Kúriának a fél családi kapcsolatait és az erre vonatkozó uniós jogot, ide értve a Tanács 2003/86/EK irányelvét (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelvét (2004. április 29.) 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, valamint ezek EUB általi értelmezését a nemzeti letelepedési engedélyekkel kapcsolatos idegenrendészeti hatósági határozatokkal kapcsolatos eljárásaiban nem kellett vizsgálnia. Néhány esetben ez eljárási okból sem merült fel, mivel a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 117. § (3) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelemben nem lehet hivatkozni új jogalapra és olyan új tényre, körülményre, amely nem volt az elsőfokú eljárás tárgya. Ha tehát a fél a megelőző hatósági eljárásban vagy az elsőfokú közigazgatási perben ezekre nem hivatkozott, akkor a felülvizsgálati eljárásnak ez már nem lehetett tárgya {Kfv.II.37.603/2021/5., Indokolás [27]; Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [26]}.

- [31] Az értelmezés során a Kúria figyelembe vette azt is, hogy a 2004/38/EK irányelv csak uniós polgárokra vonatkozik, ezért nem alkalmazta azt soha a harmadik országok polgáraival szembeni idegenrendészeti eljárásokban az irat (titok) megismerési jogra. Az EUB a C-159/21. (GM) számú ítéletét nem idegenrendészeti, hanem menekültügyben hozta, és menekültügyi irányelvek (2011/95/EU irányelv és 2013/32/EU irányelv) rendelkezéseinek értelmezését végezte el a Charta 47. cikkének fényében. Ezeket az irányelveket (illetve az irányelvek átültetését célzó magyar szabályozást) az idegenrendészeti ügyekben eljáró hatóságok nem alkalmazhatták. Hasonlóan az EUB a C-528/21. számú ítélete harmadik országok állampolgárainak visszatéréseivel kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv (2008/115/EK irányelv) rendelkezéseit értelmezte a Charta 47. cikkének fényében. Az idegenrendészeti eljárásokban szereplő fél esetében ezeknek az irányelveknek az alkalmazása fel sem merült {Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [26]}.
- [32] Ezzel a gyakorlattal szemben az *NW-PQ ítéletben* az EUB megállapította, hogy az EUMSZ 20. cikke ugyan nem biztosít önálló jogot a harmadik országok állampolgárai számára, de kivételesen meg kell kapnia a származékos tartózkodási jogot uniós polgár családtagjára tekintettel, mivel ellenkező esetben az uniós polgárság elveszítené hatékony érvényesülését. A kivétel alapja az olyan függőségi viszony, amelynek következtében az uniós polgár a harmadik országbeli állampolgárral tartva az Unió területének elhagyására kényszerülne. A függőségi viszony szorosságának vizsgálata során az ügy összes körülményét figyelembe kell venni, és a nemzeti hatóságoknak meg kell győződniük arról, hogy az általuk meghozandó határozat nem jár azzal a joghatással, hogy uniós polgár ténylegesen köteles elhagyni az Unió területét. Ugyanakkor a nemzeti hatóságokat nem terheli kötelezettség ennek szisztematikus és saját kezdeményezésükre történő vizsgálatára. Éppen ellenkezőleg, az érintett személynek kell olyan bizonyítékot szolgáltatnia, amely alapján mérlegelhető, hogy az EUMSZ 20. cikk alkalmazásának feltételei teljesülnek-e (*NW-PQ ítélet*, 59-71).
- [33] Az EUB *NW-PQ ítélete* tehát a Harmtv. alapján folytatott, a Tartózkodási Irányelv 13. cikkében biztosított, tagállami jogon alapuló kedvezőbb feltételekkel megadott (nemzeti) tartózkodási engedély tárgyában folytatott idegenrendészeti eljárásokat, ideértve azokat is, amelyekben nemzetbiztonsági kockázat miatt a Mavtv. előírásait is alkalmazni kell, általában nem vonta az európai jog, így a Tartózkodási Irányelv hatálya alá. A Harmtv. ebben a vonatkozásban nem a Tartózkodási Irányelvet a magyar jogba átültető jogszabályként érvényesül. Általában tehát az ilyen tárgyú idegenrendészeti hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó kúriai gyakorlat megváltoztatásának szükségessége nem következik az EUB *NW-PQ ítéletéből*.
- [34] Ha azonban felmerül, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárt származékos tartózkodási jog illetheti meg a családtagjával fennálló olyan függőségi viszony alapján, amelynek következtében az uniós polgár családtag a harmadik országbeli állampolgárral tartva az Európai Unió területének elhagyására kényszerülne, vizsgálni kell az EUMSZ 20. cikkének érvényesülését. Ilyen esetben tehát az idegenrendészeti hatóságnak és a bíróságnak az uniós jogot alkalmazva kell eljárnia. Az uniós jog alkalmazása ebben az esetben is elsősorban a Tartózkodási Irányelvet a magyar jogba átültető Harmtv. szerinti eljárást jelenti, de azzal a megkötéssel, hogy ha a Harmtv. vagy a vele együtt alkalmazandó más jogszabály szabályozása ellentétes az uniós jogból származó kötelezettségekkel, akkor az uniós jogot kell alkalmazni. Ha pedig az uniós jogot az EUB értelmezte, ez az értelmezés a hazai bíróságokat köti. Vonatkozik ez a származékos tartózkodási jog eseteire is. Ilyen esetben vizsgálni kell a harmadik országbeli állampolgár és az uniós polgár családtagja közötti függőségi viszonyt, amely ténylegesen arra kényszerítené az említett uniós polgárokat, hogy az Európai Unió területét elhagyják annak érdekében, hogy e családtagot elkísérjék. Ez a vizsgálati

kötelezettség vonatkozik a nemzetbiztonsági kockázatra alapított döntésre is. A tagállami hatóságokat ezek a kötelezettségek azonban csak akkor terhelik, ha információkkal rendelkeznek az ilyen családi kapcsolatok fennállásáról [*NW-PQ ítélet*, 117-2), 117-3)].

- [35] A Jogegységi Panasz Tanács ezért az indítványozó álláspontjával egyezően megállapította, hogy az *NW-PQ ítélet* irányadó a nemzeti letelepedési engedéllyel összefüggő közigazgatási perekben is. Ugyanakkor az indítványozó tanács által elbírálandó ügyben alkalmazandó Harmtv. 87/A-87/B. §-ai, és a helyébe lépő, 2024. január 1. napjától hatályos Btátv. 178-179. §-ai sem tartalmaznak olyan szabályt, amely az *NW-PQ ítéletnek* megfelelő vizsgálatot és mérlegelést kizárnák. A nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóságok a Harmtv. és a Btátv. esetén is „az e törvényben szabályozott eljárásokban” kötelesek eljárni, a közreműködésük tehát egyformán vonatkozik az Európai Unió jogán és a nemzeti szabályokon alapuló eljárásokra. A Btátv. ezen túlmenően kifejezett rendelkezést tartalmaz a 106. §-ában a származékos tartózkodási jog vizsgálatára. Ezzel ellentétes jogértelmezést a Kúria BHGY-ban közzétett határozatain alapuló eddigi ítélezési gyakorlata sem tartalmaz.
- [36] Nincs tehát akadálya annak, hogy a bíróságok, így a Kúria ítélkező tanácsai is – ha ennek eljárási feltételei fennállnak – megvizsgálják, hogy az idegenrendészeti hatóság törvényesen értékelte-e a szóban forgó függőségi viszonyt, illetve ennek alapján a tartózkodási engedélyt visszavonó vagy elutasító határozat arányosságát. Ennek során a következőkre kell figyelemmel lenniük. Az ilyen függőségi viszony figyelembevétele a *NW-PQ ítélet* szerint is elsősorban az idegenrendészeti hatóságot terheli. A bíróságnak nem kell átvennie a hatóság hatáskörét, hanem csak azt vizsgálhatja, hogy a hatóság törvényesen végezte-e el a mérlegelést. Felülvizsgálati eljárás esetén pedig a Kúria azt vizsgálhatja, hogy az elsőfokú bíróság értékelése megfelel-e a törvényi előírásoknak és a Kúria joggyakorlatának.
- [37] A mérlegelési kötelezettség az idegenrendészeti hatóságot is csak akkor terheli, ha információkkal rendelkezik az ilyen családi kapcsolatok fennállásáról. A hatóságnak és a bíróságnak nem kell ezt a körülményt szisztematikusan és saját kezdeményezésére hivatalból vizsgálnia (*NW-PQ ítélet*, 69). A félnek kell, mégpedig a hazai eljárásjogi keretekre tekintettel már a megelőző hatósági eljárásban olyan bizonyítékot szolgáltatnia, amely alapján mérlegelhető, hogy az EUMSZ 20. cikk alkalmazásának feltételei teljesülnek-e.
- [38] A Jogegységi Panasz Tanács megvizsgálta azt is, hogy a származékos tartózkodási jogra a harmadik országbeli állampolgár mely eljárásban hivatkozhat. A Harmtv. 42. §-ának és a Btátv. ezzel egybehangzó 98. §-ának rendelkezései szerint a harmadik országbeli állampolgár magyarországi tartózkodásra való jogosultságának megszűnése esetén a kiutasításról a tartózkodási engedély kérelmet elutasító vagy a tartózkodásra jogosító okmányt visszavonó határozatban kell rendelkezni; a harmadik országbeli állampolgár a kiutasítással szemben jogorvoslattal a tartózkodási engedély kérelmet elutasító vagy a tartózkodásra jogosító okmányt visszavonó határozattal szembeni jogorvoslat során élhet. Az *NW-PQ ítélet* szerinti garanciális jogok végső soron a kiutasítással szemben jelenthetnek védelmet, de a származékos tartózkodási jogot az eljárás során csak egyszer, mégpedig a tartózkodási engedély kérelmet elutasító vagy a tartózkodásra jogosító okmányt visszavonó, illetve az ezekkel egyenértékű, kiutasításhoz vezető határozat meghozatala előtt, illetve az ezzel kapcsolatos jogorvoslat során kell vizsgálni. Ha a hatóság bármely okból külön döntést hoz a kiutasításról, az ezzel kapcsolatos jogorvoslati eljárásban a származékos tartózkodási jogra csak akkor lehet hivatkozni, ha a hatóság a származékos tartózkodási jogot ebben az eljárásban vizsgálta. A kiutasításról rendelkező határozattal összefüggésben ez csak akkor vizsgálható, ha azt nem előzte – és ezzel alapozta – meg más, a magyarországi tartózkodás kizárásáról rendelkező hatósági határozat.
- [39] A Jogegységi Panasz Tanács mindezek alapján megállapította, hogy a harmadik országbeli állampolgár fél származékos tartózkodási jogával összefüggésben az *NW-PQ ítélet*

következtében az indítványozó tanácsnak és a Kúria más tanácsának sem kell eltérnie a közzétett határozatokon alapuló jogértelmezéstől. A Kúria eddigi gyakorlatát kell követniük a bíróságoknak. Annak vizsgálata, hogy az előzetes döntéshozatali indítvány alapjául szolgáló ügyben a származékos tartózkodási jogot érintő vizsgálat eljárási feltételei fennállnak-e, kívül esik a Jogegységi Panasz Tanács eljárásán, ez az indítványozó tanács hatáskörébe tartozó kérdés.

VII.

- [40] A fél és jogi képviselője iratmegismerési joga tekintetében a Kúria eddigi joggyakorlata szerint nemzetbiztonsági okból a nemzeti letelepedési engedély kiadása megtagadható, vagy az engedély visszavonható, ha az érintett letelepedése tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent Magyarország nemzetbiztonságára. Ezt az engedélyről döntő hatóságnak indokolnia kell. A bíróságnak a hatósági döntés törvényességét és megalapozottságát akkor is vizsgálnia kell, ha a fél az indokokat nem ismerheti meg. A Tartózkodási Irányelv meghagyta a tagállamok, így Magyarország önálló szabályozási hatáskörét egyrészt a letelepedés akadályát képező nemzetbiztonsági okok meghatározását, másrészt a követendő eljárást illetően [erre utal az EUB C-300/11. (ZZ) számú ítélete is]. Vagyis abban a kérdésben megmaradt a tagállami hatáskör, hogy mit minősít a tagállami jogalkotó a letelepedést kizáró nemzetbiztonsági oknak, miként abban is, hogy ebből mit minősít a fél által nem megismerhető adatnak. A Tartózkodási Irányelvnek ezt a nemzeti hatáskört fenntartó szabályát semmilyen értelmezés nem üresítheti ki, miként az eddigi értelmezések sem üresítették ki {Kfv.37.517/2023/12., [23]-[24]}.
- [41] A Kúria az EUB-nak a közrendi, közbiztonsági, nemzetbiztonsági kockázat megítélésével, a minősített bizonyítékokról adható tájékoztatással, illetve a Tartózkodási Irányelv rendelkezéseivel kapcsolatban kialakított korábbi jogértelmezését, így a C-300/11. (ZZ), a C-448/19., valamint a C-503/19. és C-592/19. számú ügyekben hozott ítéleteit nagyon sok határozatban hivatkozta (többek között az indítványozó tanács által megjelölt ügyek egy részében). Ezek alapján világosnak tekintette az adott esetben releváns szabályok értelmét, és figyelemmel volt arra is, hogy a tagállami bíróságnak ezeket a szabályokat mindig az elbírálendő egyedi ügy sajátosságainak megfelelően kell alkalmaznia. Hasonlóan foglalt állást a Kúria más ügyekben is {pl.: Pfv.21.211/2020/6., Indokolás [48]-[51]}.
- [42] Az idegenrendészeti hatóság által megjelölt nemzetbiztonsági ok ténylegessége és annak súlyossága olyan kérdés, amelynek vizsgálatára a közigazgatási perekben eljáró bíróságok, így a Kúria is kétségtelenül jogosult. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból következik a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságoknak az a hatásköre, hogy az általuk felülbírált ügyek érdemében döntsenek {pl.: 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [44]}. Sőt, ezt történeti alkotmányunk vívmányának minősítette {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]-[88]}. Kétségtelen, hogy a bíróság nem veheti át a hatóság szerepét, nem gyakorolhat hatósági hatáskört, de az érdemi felülbírálat körében azt mindenképpen vizsgálhatja és értékelheti, hogy a támadott határozat kötelező alapját képező szakhatósági állásfoglalás megalapozott-e; más szóval: éppen azt lehet és kell is vizsgálnia, amit az EUB értelmezése előír {Kfv.38.329/2018/10., Indokolás [17]; Kfv.37.047/2019/8., Indokolás [12]; Kfv.37.544/2019/16., Indokolás [16]; Kpkf.40.408/2020/2.; Kfv.37.533/2020/9., Indokolás [31]-[32]; Kfv.37.671/2020/17., Indokolás [44]-[45]; Kfv.37.863/2020/15., Indokolás [38]-[39]; Kfv.37.983/2020/10., Indokolás [26]; Kfv.37.129/2021/13., Indokolás [38]; Kfv.37.761/2021/9. Indokolás [45]; Kpkf.39.339/2022/2., Indokolás [14]; Kfv.37.098/2022/15., Indokolás [80]-[81]; Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [25], [27]-[32]}.

- [43] A felek iratmegismerési jogával összefüggésben a Kúria eddigi joggyakorlata arra az álláspontra helyezkedett, hogy a feleknek a tisztességes eljárás alkotmányos követelményéből eredően joguk van arra, hogy minden, az ügyükben lényeges és a döntéshozatalhoz szükséges adatot megismerhessenek, azokra nyilatkozhassanak. Ez az iratmegismerési jog azonban nem lehet korlátlan. Korlátot jelentenek mindenekelőtt a Mavtv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján minősített adatok. Ez az adatok jellegéből és abból a nemzetbiztonsági érdekből ered, amely elsőséget élvez a szuverenitás alapján. Sem az idegenrendészeti hatóság, sem az eljáró bíróság nincs abban a helyzetben, hogy ezen minősített adatok megismeréséről, megismertetéséről a minősítő helyett döntsön, annak feltárását lehetővé tegye, akár szűk körben is. Elkerülhetetlen ezért, hogy a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szerv perben álljon {Kfv.37.387/2024/7., Indokolás [19], [22]}.
- [44] Az EUB *NW-PQ ítélete* ebben a tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlatára – különösen a C-159/21. (*GM*) számú ügyben hozott ítéletére – támaszkodva vizsgálta a Charta bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogát biztosító 47. cikkének érvényesülését. Ennek alapján állapította meg, hogy az EUMSZ 20. cikke szerinti tartózkodási joggal kapcsolatos eljárásokra az uniós jog nem tartalmaz az iratbetekintés részletszabályait meghatározó különös szabályt, az e célból folytatott eljárások konkrét részletszabályai az egyes tagállamok jogrendjébe tartoznak.
- [45] Ugyanakkor a Charta 47. cikke értelmében az eljárással érintett személy számára – adott esetben képviselő útján – ténylegesen biztosítani kell annak lehetőséget, hogy megismerje azokat az adatokat, amelyekre a hatóság a határozatát alapítani kívánja, mivel a védelemhez való jog tiszteletben tartása a közigazgatási eljárás során feltételezi az iratanyagban lévő valamennyi információhoz való hozzáférés jogát. A védelemhez való jog ugyanakkor nem abszolút jog, ezért korlátozható minősítésre okot adó érdekek mérlegelése alapján, különösen, ha ezek az érdekek összefüggésben vannak a nemzetbiztonsággal, bizonyos információktól tehát a fél elzárható. Ilyen esetben a hatóságnak és a bíróságnak a tisztességes eljáráshoz való jog és az iratmegismertetés elmaradásának igazolásául hivatkozott érdekek közötti mérlegelés alapján kell döntenie, e mérlegelés azonban nem foszthatja meg az érintett személy védelemhez való jogát a tényleges érvényesüléstől, és nem üresítheti ki a jogorvoslathoz való jogát, különösen azáltal, hogy nem közlik vele vagy adott esetben a képviselőjével legalább a rá vonatkozó határozat alapjául szolgáló indokok lényegét (*NW-PQ ítélet*, 97). Arra továbbra is lehetőség van, hogy az iratanyag bizonyos elemeit ne közöljék az érintett személlyel, amennyiben ez közvetlen és egyedi módon sértené az érintett tagállam nemzetbiztonságát, különösen, ha ez veszélyeztetheti a személyek életét, egészségét vagy szabadságát, vagy felfedheti a nemzetbiztonsági hatóságok által alkalmazott specifikus nyomozási módszereket, és így súlyosan akadályozhatja, vagy akár meggátolhatja e hatóságok feladatainak jövőbeli teljesítését (*NW-PQ ítélet*, 96).
- [46] Összefoglalva: a teljes iratmegismerési jog korlátozható, de a korlátozás nem terjedhet ki a meghatározó elemek lényegének elzárásáig, illetve a fél elől elzárt adatok hatósági vagy bírósági eljárásban történő felhasználásának teljes tilalmáig. A bíróság iratbetekintési lehetősége nem válthatja ki az érintett személy vagy a képviselője hozzáférését a szóban forgó elzárt iratanyagban lévő információkhoz (*NW-PQ ítélet*, 87, 91-100). Ha pedig a felet indokolatlanul zárták el az információtól, akkor az ilyen indokolatlanul elzárt információ nem használható fel a perben a hatóságok döntésének alátámasztásául [*NW-PQ ítélet*, 117-4)].
- [47] Szintén az iratok megismerhetősége tekintetében az EUB megvizsgálta azt is, hogy a minősített adatokon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatát végző bíróságnak hatáskörrel kell-e rendelkeznie arra, hogy felülvizsgálja a minősítés jogszerűségét, valamint hogy az érintett személy számára maga engedélyezze ezen adatok teljes körének megismerését. Ebben a körben a korábbi döntésein – mindenekelőtt a C-300/11. (*ZZ*) ítéletén

alapuló – állandó ítélkezési gyakorlatát erősítette meg. Eszerint az adatok nemzeti szabályozás szerinti minősítésére és minősítésének megszüntetésére vonatkozó szabályok – ideértve a bírósági felülvizsgálati hatásköröket is – nem uniós jogi aktus által harmonizáltak. A tagállamok rendelkezhetnek olyan eljárásjogi technikákról és szabályokról, amelyek alkalmazásával kivételes esetekben nemzetbiztonsági okokra hivatkozva elkerülhető, hogy az érintett személlyel közöljék a tartózkodásra vonatkozó határozat alapjául szolgáló pontos és teljes indokolást. Figyelembe vehetők tehát az információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogszerű nemzetbiztonsági megfontolások, de ezeket össze kell hangolni a jogalany eljárási jogaival, így a meghallgatáshoz való jog és a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartásával. A Charta 47. cikkének érvényesüléséhez az idegenrendészeti ügyben eljáró bíróságnak nem kell szükségszerűen hatáskörrel rendelkeznie arra, hogy megszüntesse bizonyos adatok minősítését, vagy ezen adatokat maga közölje a kérelmezővel [*NW-PQ ítélet*, 103-116, 117-5)]. Ezt a kötelezettséget tehát az idegenrendészeti hatóságnak, illetve a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóságnak kell teljesítenie. A bíróságra a közigazgatási perben annak vizsgálata hárul, hogy a hatóság és a szakhatóság a kötelezettségét megfelelően teljesítette-e.

[48] Az a tagállami jogszabályi rendelkezés tehát, amely lehetővé teszi, hogy az idegenrendészeti hatóság e követelmények figyelmen kívül hagyásával hozzon döntést, ellentétes a Charta 47. cikkével (*NW-PQ ítélet*, 95). Mivel e követelmény teljesítését nem váltja ki a közigazgatási perben eljáró bíróság iratmegismerési joga (*NW-PQ ítélet*, 99), nem tartható fenn a Kúria BHGY-ban közzétett határozataiban foglalt jogértelmezés kötelező ereje. Ez a jogértelmezés és az ezen alapuló ítélkezési gyakorlat ugyanis a bíró általi iratmegismerést a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog szükséges és elégséges feltételének tekintette, aminél az *NW-PQ ítélet* szigorúbb követelményt támaszt [*NW-PQ ítélet*, 94-95, 97, 117-4)].

[49] Az *NW-PQ ítélet* tehát megerősítette a C-300/11. (ZZ) számú ítélet 68. pontjának azt a következményét, hogy ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság nem a legszükségesebbre korlátozza a határozata alapjául szolgáló okok, valamint az ezzel kapcsolatos bizonyítékok féllal történő közlésének elmaradását, akkor ez adott esetben azzal járhat, hogy a hatóság határozatát a közigazgatási perben meg kell semmisíteni.

[50] Mindezek alapján a Jogegységi Panasz Tanács arra a következtetésre jutott, hogy szemben a Kúria BHGY-ban közzétett határozataiban foglalt jogértelmezéssel, az *NW-PQ ítéletből* az a kötelező jogértelmezés következik, hogy azokban az ügyekben, amelyekben Magyarország hatóságai az Európai Unió jogát hajtják végre, az idegenrendészeti hatóságnak és a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóságnak biztosítania kell legalább azt, hogy az érintett fél vagy képviselője a hatósági határozat alapjául szolgáló indokok lényegét megismerje, és azzal kapcsolatban a perben álláspontját kifejtthesse. Ezen a minimális követelményen túl a hatóságnak és a szakhatóságnak a nemzetbiztonsági érdekekkel összevetve mérlegelnie kell a minősített iratok legalább egy részének hozzáférhetővé tételét. Ezt az értelmezést kell követnie az indítványozó tanácsnak és a Kúria más ítélkező tanácsainak, és a BHGY-ban korábban közzétett határozatok ezzel ellentétes jogértelmezése kötelező erejüként nem hivatkozható. Mivel az iratbetekintés terjedelméről és a nemzetbiztonsági kockázat lényegéről a szakhatóság dönthet, a bíróság nem térhet el attól a kúriai jogértelmezéstől, amely szerint a bíróságnak gondoskodnia kell arról, hogy a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szerv perben álljon {Kfv.37.387/2024/7., Indokolás [19], [22]}.

VIII.

[51] Végezetül a Jogegységi Panasz Tanácsnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az *NW-PQ ítéletből* fakadó követelmények hogyan érvényesíthetők a közigazgatási perekben, ideértve a

Kúria felülvizsgálati eljárásait is. E körben figyelemmel kellett lennie arra, hogy az *NW-PQ ítélet* rendelkező részének magyar nyelvű (hivatalos) változata az uniós joggal „*ellentétes*”-nek minősít bizonyos tagállami jogszabályokat, de más – szintén hivatalos – nyelveken nagyjából ugyanezt a szófordulatot használja „*s’oppose*” (francia), „*entgegensteht*” (német), „*esso osta*” (olasz), „*se oponer*” (spanyol), ugyanakkor más értelmű szóhasználat is, így az angol „*precluding*” megfogalmazás a tagállami jog alkalmazásának kizártságára utal. Vizsgálni kellett ezért, hogy az ítélet következtében a magyar bíróságok eljárhatnak-e közvetlenül az európai jog szabályai alapján. Figyelemmel arra, hogy az *NW-PQ ítélet* maga is utal arra, hogy az uniós jog nem tartalmaz az iratbetekintés részletszabályait meghatározó különös szabályt, és az EUB az e célból folytatott eljárások konkrét részletszabályait az egyes tagállamok jogrendjébe tartoznak tekinti (*NW-PQ ítélet*, 87), nem lehet más következtetést levonni, mint azt, hogy fel sem merülhet az a megoldás, hogy a bíróság a Harmtv., Btátv., Mavtv. szabályait félretelve közvetlenül és kizárólag az európai unió aktusára – ideértve az EUB kötelező jogértelmezést tartalmazó határozatait is – alapítsa a döntését.

[52] Következésképpen a hatóságnak, a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóságnak, illetve a bíróságnak az EUB kötelező értelmezésével összhangban alkalmazott hatályos magyar jogszabályok keretei között kell ellátniuk feladataikat. Ennek során a következő megfontolásokra kell figyelemmel lenniük. A Tartózkodási Irányelv közrendi és közbiztonsági okból teszi lehetővé a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megadásának megtagadását, a nemzetbiztonsági okot (kockázatot) nem nevesíti. Ez utóbbit az EUB kötelező jogértelmezése vezeti be, így az *NW-PQ ítélet*. A Kúria joggyakorlata a nemzetbiztonsági érdeket szuverenitási kérdésnek {Kfv.38.329/2018/10., Indokolás [17]; Kfv.37.047/2019/8., Indokolás [12]; Kfv.37.544/2019/16., Indokolás [16]; Kpkf.40.408/2020/2.; Kfv.37.983/2020/10., Indokolás [26]; Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [31]}, ilyenként a közrendi ok részének tekinti {Kfv.37.517/2023/12., Indokolás [28]}. A közrend veszélyeztetése pedig az Alaptörvény által meghatározott alkotmányos rend veszélyeztetését jelentené {Kgyk.39.120/2023/8., Indokolás [30]}, ilyenként a részét képező nemzetbiztonsági kockázat az idegenrendészeti eljárásokban is igen alapos vizsgálatot igényel.

[53] A nemzetbiztonsági kockázat figyelembevételére az idegenrendészeti hatósági eljárásban és a közigazgatási perben is kétirányú. Anyagi jogi értelemben a fél szabad tartózkodáshoz és szabad mozgáshoz való jogának korlátozását vonja maga után. Ebből a szempontból a huzamos tartózkodási engedély vagy nemzeti letelepedési engedély megtagadása azért szükséges, mert a fél törvényes itt-tartózkodásának lehetővé tétele Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit veszélyeztetné. Ennek a szempontnak a figyelembevételét a leírtak szerint az *NW-PQ ítélet* és az EUB más értelmezése sem korlátozta. A kockázat megállapítása a nemzetbiztonsági szakhatóságra tartozik, figyelembevételére pedig az idegenrendészeti hatóság számára a Harmtv. és Btátv. értelmében kötelező. A bíróság az adatok alapján azt vizsgálhatja, hogy a bizonyítékok alapján a kockázatra vonatkozó megállapítás megalapozott és arányos-e. Eljárásjogi értelemben a nemzetbiztonsági kockázat maga után vonja, hogy az arra vonatkozó, azt megalapozó információk legalább egy részét a fél közvetlenül nem ismerheti meg. Ezt a kivételszabályt az *NW-PQ ítélet* annyiban korlátozta, hogy legalább az okok lényegét a féllel közölni kell, a bíróság pedig csak akkor veheti ezt figyelembe, ha az okokat a fél vagy képviselője a lehető legteljesebb terjedelmében megismeri. Annak eldöntése, hogy a nemzetbiztonsági kockázat lényege, illetve a kockázatot megalapozó adatok milyen terjedelemben közölhetők a féllel, nem a bíróság, hanem a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóság hatáskörébe tartozik, és ennek mérlegelését a bíróság nem bírálhatja felül.

- [54] A Harmtv., Btátv., Mavtv. hatályos rendelkezései általában nem teszik lehetővé, hogy a fél vagy jogi képviselője megismerjék azokat a minősített adatokat, amelyeket a nemzetbiztonsági kockázatról döntő szakhatóság nem tesz megismerhetővé, a közigazgatási per kontradiktórius jellege pedig enélkül nem érvényesülhet, mivel a bíróság iratbetekintési joga a fél jogosultságát az *NW-PQ ítélet* értelmében leírtak szerint nem pótolja. Következésképpen mindaddig, amíg a jogalkotó az EUB értelmezésének megfelelően nem módosítja a magyar jogot, annak hatályos szabályait kell úgy értelmezni, hogy az az EUB jogértelmezésének megfeleljen. Mindeközben a nemzetbiztonsági kockázat anyagi jogi jogkövetkezményeinek alkalmazása tehát változatlanul lehetséges a magyar jog és az európai jog alkalmazása során is, ezt az *NW-PQ ítélet* nem zárja ki. A jogkövetkezmények alkalmazására azonban csak az eljárási garanciáknak a fentiek szerinti biztosítása mellett van lehetőség. Ezért mindaddig, amíg jogszabály ezt más módon nem szabályozza (megfelelő betekintési joggal rendelkező pártfogó ügyvéd, önálló jogvédelmet biztosító intézmény útján vagy más hasonló módon), addig a felperes jogainak érvényesítése csak oly módon biztosítható, ha a bíróság úgy tekinti, hogy a fél iratmegismerési jogának védelmére jogszabályi tilalom miatt nem képes. Ilyen esetre a magyar jog biztosít megoldást.
- [55] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 59. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett pert indíthat, ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes, a (3) bekezdés szerint pedig az ügyész – ha az ilyen perindítási jog megilleti, de a perbeli részvételét megalapozó körülmények a per folyamán állnak be – a perben felléphet. Ha az ügyészi fellépés törvényi feltételei fennállnak, a bíróság erről az ügyészt értesíti. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 27. § (1) bekezdés b) pontja ezzel összhangban biztosítja, hogy az ügyész a mások között folyó perben törvény felhatalmazása alapján felléphet, ilyen esetben pedig a (3) bekezdés szerint a fél jogait gyakorolja, de köteles tiszteletben tartani a felek rendelkezési jogát.
- [56] A Kp. 6. §-a úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni – mégpedig a Kp.-val összhangban –, ha azt a Kp. kifejezetten előírja. A Pp. 59. § (1) bekezdésében lehetővé tett ügyészi fellépés lehetőségét a közigazgatási perben a Kp. 16. § (4) bekezdése teszi lehetővé, amely szerint a perképességre – a Kp. sajátos szabályain túl –, valamint a támogató, a tolmács és a fordító részvételére a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni. A Kp. 16. § (1) bekezdése értelmében a perben fél az lehet, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek. Annak a felperesnek a perképessége, akinek iratmegismerési jogát – sem személyesen, sem jogi képviselője útján – a jogszabályok nem teszik lehetővé, ebben a vonatkozásban korlátozott, ezért ezt a Pp. szabályai alapján lehet csak pótolni.
- [57] Az ügyfél hiányzó jogosultságának pótlását az Ütv. 36. § (2) bekezdése biztosítja, amelynek értelmében az ügyész (továbbá az alügyész, ügyészségi fogalmazó és ügyészségi megbízott) a hivatala gyakorlása során a tudomására jutott adatokat köteles a minősített adat védelmére, a magántitokra és a személyes adatok védelmére, továbbá a statisztikára, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok szerint – az e törvényben meghatározott eltérésekkel – kezelni. A Mavtv. 14. § (4) bekezdése szerint pedig az ügyész által közérdekből indítható polgári peres eljárásban – más, az ügyész közreműködésével zajló eljárások mellett – a nemzeti minősített adat felhasználására vonatkozó engedély kiadása nem tagadható meg. Annak tehát nincs akadálya, hogy az ügyész megismerje a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását megalapozó minősített adatokat, és erre vonatkozóan a bíróság előtt – a minősítést tiszteletben tartva – szóban vagy írásban nyilatkozzon.

- [58] A fél iratbetekintési jogának korlátozása tehát a közigazgatási per kontradiktórius jellegének megőrzésével, a *NW-PQ ítélet* jogértelmezésével összhangban feloldható, ha a bíróság az ügy érdemi tárgyalása (vagy tárgyaláson kívüli elintézése) során az Ütv. 27. § (1) bekezdés *b*) pontja és (3) bekezdése figyelembevételével, a Pp. 59. § (3) bekezdése alapján az ügyészt értesíti a perbeli fellépés szükségességéről a jogainak védelmére jogi okból képtelen felperes érdekében. A bíróság pedig az iratokba történő betekintést követően, a felperes érdekében fellépő ügyész és a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító szakhatóság nyilatkozatainak figyelembevételével tud dönteni arról, hogy a minősített adatok alátámasztják-e a nemzetbiztonsági kockázat fennállását. Ha a fél és jogi képviselője nem ismerheti meg a minősített adatokat, és az ügyész sem lép fel, a bíróság az alperesek egyoldalú álláspontját a nemzetbiztonsági kockázat fennállásáról nem fogadhatja el.
- [59] Figyelemmel arra, hogy az indítványozó tanács által kifejtettekhez, miszerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a Charta 41. cikkével azonos tartalommal biztosítja a megfelelő hatósági ügyintézéshez való jogot, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése pedig a Charta 47. cikkével azonos tartalommal biztosítja a tisztességes bírósági eljáráshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogot, nem fér kétség, a Jogegységi Panasz Tanács nem talált okot arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárok fentiek szerint értelmezett iratmegismerési jogát azokra az idegenrendészeti eljárásokra korlátozza, amelyekben az érintettek származékos tartózkodási joga felmerül. Az ügyész értesítése ezért a fellépés lehetőségéről a Harmtv. és Btáv. alapján folyó minden eljárásban mellőzhetetlen, amelyben a hatóság határozata a fél által nem megismerhető minősített adaton alapul.

IX.

- [60] Mindezekre tekintettel a Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 24. § (1) bekezdés *c*) pontja, 25. §-a, 32. § (1) bekezdés *b*) pontja, 33. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint 40. § (1) és (2) bekezdései alapján, a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása érdekében [Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés] a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.
- [61] A Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 42. § (1) bekezdése alapján a jogegységi határozatot a Magyar Közlönyben, a BHGY-ban, a bíróságok központi internetes honlapján és a Kúria honlapján közzéteszi.
- [62] A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező. Ettől az időponttól kezdve a Kúriának az indítványozó tanács által megjelölt vagy bármely más, a BHGY-ban közzétett határozatának a fentiekkel ellentétes jogértelmezése kötelező erejűként nem hivatkozható; azoktól az indítványozó tanács eltérhet.

Budapest, 2025. február 24.

Böszörményiné dr. Kovács Katalin s.k. a tanács elnöke, Dr. Varga Zs. András s.k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt Péter s.k. bíró, Dr. Bartkó Levente s.k. bíró, Dr. Csák Zsolt s.k. bíró, Dr. Cseh Attila s.k. bíró, Dr. Darák Péter s.k. bíró, Dr. Domonyai Alexa s.k. bíró, Dr. Döme Attila s.k. bíró, Dr. Dzsula Marianna s.k. bíró, Dr. Farkas Attila s.k. bíró, Dr. Hajdu Edit s.k. bíró, Dr. Harangozó Attila s.k. bíró, Dr. Kalas Tibor s.k. bíró, Dr. Kovács András s.k. bíró, Dr. Kurucz Krisztina s.k. bíró, Nyíróné dr. Kiss Ildikó s.k. bíró, Dr. Sperka Kálmán s.k. bíró
Dr. Tanczos Rita s.k. bíró

Dr. Kovács András bíró többségi határozattól eltérő álláspontja

- [63] A jogegységi határozat (a továbbiakban: Határozat) az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) jogegységi eljárásra okot adó *NW-PQ ítéletét* helyesen értelmezte a Határozat [50] bekezdésében. Ezen értelmezés szerint az idegenrendészeti hatóság – és a közreműködő nemzetbiztonsági szerv – kötelezettsége, hogy a nemzetbiztonsági kockázaton

alapuló idegrendészeti határozatok a minősített adatok sérelme nélkül a határozatnak alapul szolgáló nemzetbiztonsági *indokok lényegét* tartalmazzák.

[64] Az eddigi gyakorlat ugyanis elfogadta, hogy a határozatok semmilyen érdemi indokolást nem tartalmaztak, valamint, hogy azokat a bíró megismerhette ugyan, de ítéletében nem ismertethette ezen indokok lényegét sem.

[65] Az EUB ítéletének helyes értelmezése ellenére a Határozat téves jogkövetkeztetésekre jutott, és ezért az EUB ítélettel ellentétes joggyakorlatot tesz kötelezővé a Határozat rendelkező része az alábbiak szerint:

I.

[66] *Nem értek egyet a Határozattal, mert az EUB NW-PQ ítéletéből következő eltérő jogértelmezés nem igényli kötelező jelleggel a Jogegységi Panasz Tanács eljárását, az EUB ítélete önmagában alapot ad indokolt eltérésre a Bszi. 41/D. § (1) bekezdés a) pontja alapján.*

[67] A Határozat [25] bekezdése szerint, ha az EUB valamely döntésben megjelenő új követelmény miatt fennáll a Kúria korábbi joggyakorlatától való eltérés szükségessége, a Jogegységi Panasz Tanács döntése elkerülhetetlen, mert – szemben az alacsonyabb szintű bíróságokkal – a Kúria ítélkező tanácsai kizárólag akkor térhetnek el a korábbi jogértelmezéstől a Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontja értelmében, ha a Jogegységi Panasz Tanács jogegységi határozata ezt lehetővé teszi.

[68] A Bszi. 41/D. § (1) bekezdés a) pontja szerint, ha a jogegységi panasz tanács megállapítja a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést, dönt a bíróságokra kötelező értelmezésről és határozatában a panasszal támadott határozatot hatályában fenntartja, ha az eltérés indokolt volt.

[69] Ez utóbbi szabály megítélésem szerint kifejezetten a jól megindokolt, azaz a Kúria közzétett határozatától való szándékos eltérések esetkörét szabályozza.

[70] Ha ugyanis az eltérésre nem szándékosan kerül sor, hanem szakmai hiba eredményeként – azaz a Kúria ítélkező tanácsa nem észleli, hogy az adott jogkérdésben a Kúriának már van eltérő jogértelmezést tartalmazó közzétett határozata –, akkor értelemszerűen e körben indokolást sem tartalmazhat a Kúria határozata, tehát az ilyen eltérés *indokolt* eltérésnek nem tekinthető. Ebben az esetben a jogegységi panasz eljárásban a határozat hatályon kívül helyezésének van helye.

[71] Ha tehát az eltérésre nem szándékosan kerül sor, hanem szakmai hiba eredményeként, akkor a fél a jogegységi panasszal tudja elérni az ebből fakadó sérelmeinek orvoslását. Szintén a jogegységi panasz áll a fél rendelkezésére jogorvoslati eszközként, ha a Kúria ítélkező tanácsa szándékosan, indokolt módon tér el a Kúria közzétett határozatától.

[72] Mindemellett, ha a Kúria ítélkező tanácsa megindokolja az eltérést egy BHGY-ban közzétett kúriai határozattól az ügyszabályság hiányára hivatkozva, akkor ott megint csak nem a Bszi. 41/D. § (1) bekezdése jöhet szóba, mert vagy nincs valóban ügyszabályság, vagy van ügyszabályság és ekként az eltérés nem volt indokolt, hiszen az indokolás nem az eltérésre, hanem az ügyszabályság hiányára vonatkozik az alapítéletben.

[73] Végül utalni kell a jogintézmény objektív teleológiai céljára is. Amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárás a jogegység érdekében minden esetben kötelező volna, az teljes mértékben kiüresítené a jogegységi panasz eljárásokat, lényegében annak helyébe az előzetes döntéshozatali eljárások lépnének.

[74] Ezen érvet a jogegységi panasz eljárást létrehozó 2019. évi CXXVII. törvény miniszteri indoklására alapítom, amely szerint: „Az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja, mert így a jogorvoslat során gyorsan elérhető az eredmény. A korlátozott

precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze. A Javaslat értelmében a bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értelmében az Alkotmánybíróság döntése mindenkire, így a bíróságokra nézve is kötelező, ezt nem szükséges ismételt rögzíteni. A rendelkezés ugyanakkor nem sértheti az ítélkező bírók (eljáró tanácsok) személyes függetlenségét. Ennek biztosítása érdekében teszi lehetővé a törvényjavaslat az eltérést a Kúria jogértelmezésétől, ha az az ügy körülményei vagy az Alaptörvénnyel való összhang érdekében szükséges. *Az eltérést az eljáró bíró (tanács) köteles külön indokolni. Az eltérés megalapozottságának vitatását lehetővé kell tenni a felek számára, amelyre elsősorban a büntető eljárási, a polgári- és a közigazgatási perrendtartásokról szóló törvényekben biztosított rendes és rendkívüli jogorvoslati eszközök alkalmasak.* Arra az esetre, ha a feleknek már nem áll rendelkezésére jogorvoslati eszköz, mert azokat már kimerítette a fél, vagy ilyen eszköz igénybevétele kizárt (*ide értve azt az esetet is, ha a Kúria tanácsa tért el a joggyakorlattól*) a törvényjavaslat új jogorvoslati eszközként biztosítja a jogegységi panaszt. Mindez a Bszi. jogegységi eljárásra vonatkozó szabályainak pontosítását is szükségessé teszi.”

[75] Továbbá: „A Velencei Bizottság CDL-AD(2010)004 alap-jelentés kifejezetten poszt-szovjet megoldásnak tekinti az egyes legfelsőbb bíróságok elvi (tehát nem konkrét perekben hozott döntésekből kiolvasható, hanem) jogalkotás- jellegű iránymutatásait, és ehelyett az egyedi ügyekben hozott döntésekkel elért jogegységesítő hatást preferálja (70-71. szakaszok). A Velencei Bizottság bíróságokra és bírákra vonatkozó fontosabb eseti ajánlásai gyűjteménye egyrészt megerősíti, hogy az eseti döntéseken kívüli iránymutatások nem jogállami megoldások, ehelyett a precedens-rendszert ajánlja, és csak a sajátos kollégium létrehozását ellenzi (3.2.1 alcím). Mindezt megismétlik a legújabb eseti döntések is. A CDL-AD(2017)019 jelentés Örményországról az eseti jogegységesítő döntéseket ajánlja az absztrakt, jogfejlesztő célú iránymutatások helyett. Fontosnak tartja, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntéseinek kötelező ereje ellenére az alsóbb szintű bíróságok eltérhessenek azoktól, mivel a jogorvoslat során ezeket a Legfelsőbb Bíróság felülbíráhatja, és akár el is fogadhatja a saját korábbi gyakorlata helyett (21-32. és 37. szakaszok). Sőt, javasolja a különböző szakági kollégiumok közös döntéshozatalát (ajánlások első pontja). A CDL-AD(2018)011 jelentés Szerbiáról újra megerősíti a precedensrendszerre vonatkozó ajánlást az absztrakt iránymutatások helyett (28. és 34. szakaszok).”

[76] Az Alaptörvény 28. cikke alapján ezen szubjektív jogalkotói akaratot kell elsősorban figyelembe venni a Bszi. szabályainak értelmezésekor. Természetesen a Velencei Bizottság ajánlásai olyan esetet nem tartalmaznak, amikor egy nemzeti legfelsőbb bíróságon belül jön létre egy belső jogorvoslati rendszer, amivel Magyarország – tudomásom szerint – az európai országok között egyedülálló. Azonban a magyar jogalkotó célja így is egyértelmű: a jogegységi eljárásokat főszabályként a felek rendelkezési joga alá helyezi, az előzetes döntéshozatali eljárás a jogegység érdekében csak kivételes és kiegészítő jellegű intézmény.

[77] A Határozat [25] bekezdésének értelmezése ezzel szemben a jogegységi célú előzetes döntéshozatali eljárást teszi általános intézménnyé, és a jogegységi panasz eljárást pedig kivételes intézménnyé minősíti le. A kúriai ítélkező tanácsok hibátlan működése esetén a jogegységi panasz eljárás üres intézménnyé válna, amely így nem a jogegységet szolgálná, hanem szimplán és kizárólag jogorvoslati intézményként funkcionálna, ami ellentétes a jogalkotó azon szándékával, hogy a jogegységi panasz eljárás elsődlegesen a jogegységesítés eszköze legyen.

[78] Azt pedig az indokolás is tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság új jogértelmezése lehetővé teszi a jogegységi eljárás nélküli indokolt eltérést. A törvényi indokolás a Kúria

döntéseinek kötelező erejéről beszél, de az senki által sem vitatott, hogy ez nem jelenti azt, hogy az alsóbb fokú bíróságok kellő indokolás mellett ne térhetnének el a Kúria döntéseitől. Az Európai Unió Bíróságának ítélete ebből a szempontból pedig az Alkotmánybíróság határozataival analóg, hiszen az uniós jog értelmezése vonatkozásában azok kötelezőek mindegyik tagállami bíróságra. A törvényi indokolás nem tesz különbséget alsóbb fokú bíróságok és a Kúria tanácsainak jogértelmezési lehetőségei között, hiszen annak terjedelmét a törvényi indokolás kifejezetten a bírák (eljáró tanácsok) személyi függetlenségéből vezeti le. Ellenkező értelmezés ahhoz vezetne, hogy a Kúria bírái (eljáró tanácsai) személyi függetlensége nem biztosított, és sérülne az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése.

- [79] Összefoglalva: a Bszi. 41/D. § (1) bekezdés a) pontja kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha ügyszabvány áll fenn, és a Kúria ítélező tanácsa indokoltan – tehát a korábbi joggyakorlatot is ismerve, *az attól való eltérés indokairól való számadás mellett* – tér el a korábbi kúriai joggyakorlattól. A jogegységi határozat [25] bekezdésében megjelenő értelmezés nem csak az Alaptörvény 28. cikkével nem fér össze, de abból az is következik, hogy a Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontja és a 41/D. § (1) bekezdés a) pontja egymásnak ellentmondanak. Ez a látszólagos ellentmondás azonban helyes jogértelmezéssel feloldható.
- [80] A Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontja szerint az előzetes döntéshozatali indítványra jogegységi eljárásnak van helye – többek közt –, ha a Kúria valamely ítélező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától.
- [81] E szabály azt írja elő, hogy *helye van* jogegységi eljárás kezdeményezésének a Kúria ítélező tanácsa részéről, ha el kíván térni a Kúria közzétett határozatától, azt viszont nem írja elő eltérést meg nem engedő módon, hogy a Kúria ítélező tanácsa *köteles lenne* ilyen esetben jogegységi eljárást kezdeményezni.
- [82] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: régi Bszi.) 31. § (1) bekezdése rögzítette, hogy *mikor kell jogegységi eljárást* lefolytatni, amelynek egyik esete a régi Bszi. 29. § (1) bekezdés b) pontja volt. A régi Bszi. 29. § (1) bekezdés b) pontja a „*van helye*” fordulatot tartalmazta, azonosan a Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontjával. A jogalkotó tehát egyértelműen jelezte, hogy mikor volt „köteles” jogegységi eljárást lefolytatni a Legfelsőbb Bíróság, és mi volt az eset, amikor annak „helye van”. A „köteleesség” arra vonatkozott, hogy ha valamely tanács kezdeményezte az eljárás lefolytatását, akkor a Legfelsőbb Bíróság elnöke az eljárás lefolytatására köteles volt, tehát e szabály nem a kezdeményezés kötelezettségére vonatkozott. A régi Bszi. hivatkozott szabályai alapján kialakult állandó gyakorlat a Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontjának és Bszi. 41/A. § (1) bekezdés a) pontjának összevetéséből kizárólagosan következő – és általam preferált – értelmezéssel volt egyező.
- [83] Erre jól mutat rá Varga Zs. András tanulmánya, amikor a régi Bszi. 29. § (1) bekezdés b) pontja kapcsán kifejti az alábbiakat: „Ha megnézzük, hogy a fenti precedenshatás hány esetben érvényesült ellenőrizhetően, furcsa eredményt látunk. Osztovits András cikkének táblázatai és a Kúria honlapjának adatai szerint az Alaptörvény hatálybalépése óta kevesebb mint 60 jogegységi határozatot hoztak. Ha megnézzük, hogy ebből hányat kezdeményezett ítélező tanács az eltérés szándéka miatt, furcsa eredményt kapunk. Mindössze négy ilyen eset volt: a 2/2019. számú KMJE, az 1/2019. számú KMJE, a 3/2018. számú BJE, az 1/2017. számú KMPJE jogegységi határozat.” (Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és precedenshatásról. In: Magyar Jog 2020/2. 81-87. o. 6. fejezet)
- [84] Mindebből egyértelmű: a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria bírái és ítélező tanácsai a régi Bszi. 29. § (1) bekezdés b) pontját nem úgy értelmezték – még a 1997-2012 közötti, teljesen azonos szabályozást tartalmazó időszakban sem –, hogy a jogegységi eljárás kezdeményezése minden eltérés esetében kötelező lett volna.

- [85] Fontos érv, hogy ma sem az a gyakorlat, hogy ha van olyan közzétett kúriai határozat, amelytől el kíván térni a Kúria ítélkező tanácsa, akkor automatikusan és kötelezően előzetes döntéshozatali eljárást kellene kérnie. A konkrét ügyben felmerült jogkérdésben is kialakult egy viszonylag egységes gyakorlat, azonban volt olyan, ezzel ellentétes tartalmú közzétett kúriai határozat is, ami az EUB által most kimondott értelmezést már megelőlegezte (Kúria Kfv.III.37.559/2012/4.). Erre figyelemmel legkésőbb a 2020. évtől a jogegység érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kellett volna kérnie az ítélkező tanácsoknak, ha úgy értelmezték volna a Bszi. szabályait, hogy a jogegységi eljárás kezdeményezése bármely közzétett kúriai határozattól való eltérés esetén automatikusan kötelező, függetlenül attól, hogy időközben kialakult egy többségi és töretlen gyakorlat.
- [86] Korábban hasonló gyakorlat alakult ki az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezésével összefüggésben is. A végső bírói fórumnak ugyancsak kötelező az EUB-hoz fordulás [EUMSz. 267. cikk (3) bekezdés], de a jogalkalmazás számos kivételt alakított ki, köztük azt az esetkört, amikor jól megindokolható a döntés, mert a szóban forgó uniós jogi aktus értelmezése észszerű kételyt nem vet fel. Ilyen esetben a bíróságnak indokolnia kell, hogy miért nem merült fel észszerű kételye az uniós jog értelmezése kapcsán (ld. pl. C-561/19. számú *Consorzio Italian Management* ítélet, 51. pont). Ezen értelmezési azonosság a két intézmény kötelező jellegének megítélésben a jogalkalmazás immanens természetéből következik.
- [87] Ez az értelmezés felel meg továbbá az EUB C-537/22. számú *Global Ink. Trade* ügyben hozott ítéletének is. A *Global Ink. Trade ítélet* rendelkező része első pontjának első mondata ugyanis kifejezetten kimondja, hogy csak az olyan nemzeti szabályozás nem ellentétes az uniós joggal, amely indokolási kötelezettséget ír elő az uniós jogra hivatkozással történő eltérés esetén.
- [88] Ezért kifejezetten téves a Határozat [25] bekezdésében szereplő okfejtés, hogy mivel a *Global Ink. Trade ítélet szerint* megfelel uniós jognak az a szabályozás, amelyben az alsóbb fokú bíróságok indokolással eltérhetnek a közzétett kúriai határozatoktól, ezért a Kúria ítélkező tanácsaira nem ugyanez vonatkozik. A Kúria ítélkező tanácsai a Jogegységi Panasz Tanácshoz viszonyítva nyilvánvalóan „alsóbb fokú” bírói tanácsoknak minősülnek, így ha rájuk a BHGY-ban *közzétett kúriai határozat* kötelező és az ellentétes az uniós joggal, akkor azt a Kúria eljáró tanácsa természetesen – mint ahogy a jogszabályokat is – félreteheti, ha ennek kellő indokát adja.
- [89] Ami a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa által 2024. október 14. napján hozott Jpe.II.60.036/2024/23. számú határozat [67]-[72] bekezdéseit illeti, először is szükséges leszögezni, hogy a jogegységi határozat csak a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező [3114/2017. (V. 22.) AB végzés]. Mivel a hivatkozott jogegységi eljárásnak nem az volt a tárgya, hogy kötelező volt-e a jogegység érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kérni avagy sem, ezért az fogalmilag nem kapcsolódhat a rendelkező rész logikai érvrendszeréhez, tehát az nem kötelező, hanem orientáló jellegű.
- [90] Feltételezve, de meg nem engedve, hogy a Jpe.II.60.036/2024/23. számú határozat [67]-[72] bekezdéseiben kifejtettek mégis kötelezőek, akkor azt a Bszi. 41/D. §-ba ütköző, a jogértelmezés alkotmányos kereteit túllépő, törvényi kollíziót eredményező jogalkotásnak kell tekinteni, amely kapcsán felvethető az Alaptörvény sérelme is. Ennek kapcsán utalok arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 37. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokkal szemben is előterjeszhető.
- [91] Ahogyan a 3047/2025. (I. 21.) AB végzés [34] bekezdése kifejti, „a Bszi. 41/B. § (1) és (2) bekezdésének megfelelően akkor van helye, ha a Kúria ítélkező tanácsa jogkérdésben eltér

a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától. A jogegységi panasz eljárás ennek megfelelően egy sui generis eljárás, a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának döntése pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapügytől függetlenül, önállóan is támadható alkotmányjogi panasszal {legutóbb: 3306/2024. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [12]}. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a Kúria jogegységi hatályú határozata nem az alapügyben született döntés egészét bírálja felül, ennek megfelelően a jogegységi hatályú határozat indokolásának is kizárólag arra a kérdésre kell kitérnie, ami a jogegységi panasz eljárás tárgya.”

[92] Mivel jelen ügynek semmilyen módon nem tárgya az a kérdés, hogy egyébként kötelesek-e a kúriai ítélkező tanácsok az EUB ítélete folytán megváltozott jogértelmezés esetén előzetes döntéshozatali eljárással fordulni a Jogegységi Panasz Tanácshoz (hiszen a K.IV. tanács épp ezt tette), ezért a fenti alkotmánybírósági határozat alapján a Határozat indokolásának [25] bekezdését mellőzni kellett volna. Ez esetben pedig nem kellett volna érinteni a Jpe.II.60.036/2024/23. számú határozat [63]-[72] bekezdéseiben kifejtett jogértelmezést sem.

[93] Figyelemmel azonban arra, hogy a Határozat [25] bekezdése mégis tartalmazza ezt a jogértelmezést, az alábbiakra kell rámutatni.

[94] Az EUB a 106/77. sz. (Simmenthal) ügyben megállapította, hogy a közösségi joggal összeegyeztethetetlen a nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közösségi normák teljes hatékonyságának akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye. Ilyen helyzet állna elő akkor, ha egy közösségi jogi rendelkezés és egy nemzeti törvény közötti ellentmondás esetén az összeütközés feloldása nem a közösségi jog alkalmazására hivatott bíróság számára lenne fenntartva, hanem egy másik, saját mérlegelési jogkörrel felruházott hatóság számára, még akkor is, ha a közösségi jog teljes hatékonyságának ilyen akadály csak átmeneti lenne.

[95] A Simmenthal-ítélet ugyan az uniós jogba ütköző tagállami törvények (jogszabályok) kapcsán mondta ki, hogy a tagállami bíróságnak nem kell az alkotmánybírósághoz fordulnia azok megsemmisítése érdekében, azonban e következtetések jelen ügyre is alkalmazhatóak. A Határozatban kifejtett jogértelmezés szerint ugyanis a Kúria ítélkező tanácsa egy egyedi ügyben csak akkor térhet el a Kúria azon közzétett határozatától, amely saját belső meggyőződése szerint, az EUB azt értelmező határozatára is figyelemmel ellentétes az uniós joggal, ha ennek érdekében előzetes jogegységi indítvánnyal fordul a Jogegységi Panasz Tanácshoz, amely az eltérést – ha azt indokoltnak tartja – engedélyezi számára. A Határozat [25] bekezdésében foglalt jogértelmezés szerint tehát az uniós jogi aktus és a tagállami jog közötti összeütközés feloldása valójában nem a közösségi jog alkalmazására elsődlegesen hivatott bíróság (az egyedi ügyet elbíráló ítélkező kúriai tanács) számára lenne fenntartva, hanem egy másik fórum (a Jogegységi Panasz Tanács) számára. A Jogegységi Panasz Tanács ráadásul ilyen esetben mérlegelési jogkörrel rendelkezik, hiszen jogegységi határozatában – lényegében a kezdeményező, illetve a többi ítélkező tanács helyett – értelmezni fogja a vonatkozó uniós jogi normát, illetve az annak tartalmát kijelölő esetleges EUB-ítéletet, mint ahogy az jelen ügyben a Határozat [24] bekezdésében tetten is érhető. Az ilyen gyakorlat álláspontom szerint akadályozza a közösségi jogi rendelkezés és a nemzeti jogszabály közötti ellentét azonnali, a konkrét ügyet elbíráló bírói tanács általi feloldását, és ekként az uniós jog hatékony érvényesülését.

[96] Ez a helyzet analóg azzal a Simmenthal-ítéletben leírt helyzettel, amikor a bíróságnak egy alkotmányértő és egyúttal uniós jogot is sértő jogszabályt kellene alkalmaznia. Mindkét esetben a bíróságra valamilyen kötelező erővel bíró jogi aktusról van szó, amelynek

„kötőerejét” csak egy másik fórum döntése oldhatja fel: az alkotmánybíróság megsemmisítő határozata vagy a Jogegységi Panasz Tanács eltérést engedélyező határozata. Ez utóbbi joghatását tekintve ekvivalens az alkotmánybíróság jogszabályt megsemmisítő határozatával, hiszen az eltérés engedélyezése esetén a korábbi határozatok „a továbbiakban *kötelező erejüként* nem hivatkozhatóak.” Ebből a szempontból nincs relevanciája annak, hogy a Kúria közzétett határozata jogalkalmazói (bírói) aktus, míg a jogszabály jogalkotási aktus; a Simmenthal-ítélet ugyanis nem tesz különbséget a jogalkotási és jogalkalmazási aktusok, illetve jogalkotási és gyakorlatok között az uniós jog hatékony érvényesülése (effet utile) szempontjából.

[97] Megjegyzem, hogy erre az eredményre a *többről a kevesebbre* következtetés útján is eljuthatunk, hiszen ha egy tagállami bíróságnak (a Kúria ítélkező tanácsának) az uniós jogba ütköző, általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó tagállami jogszabályt félre kell tennie a jogvita elbírálásánál (ld. pl. legújabban: Kfv.III.37.488/2024/5., Kfv.VII.37.617/2024/8.), akkor az adott jogszabályt csupán *értelmező* közzétett kúriai határozatot is nyilvánvalóan félre kell tennie. Az ellenkező értelmezés arra az abszurd, az Alaptörvény 28. cikkében rögzített észszerűség elvével össze nem egyeztethető eredményre vezetne, hogy a Kúria ítélkező tanácsainak az uniós jogba ütközés esetén az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint általánosan kötelező jogszabályokat félre kellene tenniük, viszont az azokat értelmező és – még a Határozat [25] bekezdése szerint is – csak a Kúria ítélkező tanácsaira kötelező közzétett kúriai határozatokat viszont nem.

[98] Mindezt megerősíti az EUB újabb gyakorlata is, amely a Simmenthal-elvet uniós jogi érintettségű ügyekben nem csak az uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályokra, hanem az uniós jogba ütköző tagállami bírói gyakorlatra is alkalmazza (ld. pl. C-107/19. sz. (C-XR) ügy, 44-49. pontok; C-173/09. sz. (Elchinov) ügy 20-32. pontok).

[99] Az EUB például a C-118/17. sz. (Dunai) ügyben utalt arra, hogy ellentétes lehet a Charta 47. cikkével, illetve az adott ügyben alkalmazandó irányelvvel, ha a tagállam legfelsőbb bírósága az egységes jogértelmezés érdekében az irányelv végrehajtásának részletes szabályait illetően kötelező határozatokat hoz, ha azok nem teszik lehetővé a bíróság számára az irányelv szabályai teljes érvényesülésének azáltal történő biztosítását, hogy szükség esetén saját hatáskörben figyelmen kívül hagyja az összes azzal ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezést, *beleértve az azzal ellentétes bírósági gyakorlatot is*, és nem kell sem kérnie, sem megvárnia azok jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő előzetes megsemmisítését, másrészt ha akadályba ütközne az előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz fordulás lehetősége.

[100] Hasonlóan foglalt állást az EUB a C-689/13. sz. (Puligenica Facility Esco SpA kontra Airgest SpA) ügyben, ahol az indítványozó bíróság arra kereste a választ, hogy ha az EUB az irányadó uniós jogi aktus értelmezéséről úgy foglalt állást, ami ellentétes a bíróság teljes ülése által megállapított valamely belső jogelvvvel, akkor a bíróság egyes tanácsai közvetlenül alkalmazhatja-e az uniós jogot az EUB által adott értelmezés szerint, vagy ekkor is köteles-e az ügyet a bíróság teljes ülése elé utalni. Az EUB a Simmenthal-ítéletre visszautalva kimondta, hogy az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy a végső fokon eljáró bíróság tanácsának, miután a Bíróságtól választ kapott az uniós jog értelmezésével kapcsolatban általa előterjesztett kérdésre, *vagy ha a Bíróság ítélkezési gyakorlata e kérdésre már egyértelmű választ adott*, magának kell megtennie mindazt, ami az uniós jog ezen értelmezésének érvényre juttatásához szükséges. Lerontaná ugyanis az EUMSZ 267. cikk hatékony érvényesülését, ha a nemzeti bíróság akadályoztatva lenne abban, hogy az uniós jogot azonnal az EUB döntésének vagy ítélkezési gyakorlatának megfelelően alkalmazhassa.

[101] Az EUB hivatkozott határozatai alapján álláspontom szerint alapos kétség támasztható azzal szemben, hogy összeegyeztethető-e az uniós jog elsőbbségének elvével és a közvetlen hatály

elvével a Határozat [25] bekezdésében kifejtett azon jogértelmezés, miszerint a Kúria ítélkező tanácsai nem jogosultak saját hatáskörben értelmezni és – adott esetben az EUB releváns döntésében foglaltaknak megfelelően – alkalmazni az előttük folyamatban lévő ügyben irányadó uniós jogi aktust azon az alapon, hogy az adott jogkérdésben van korábbi, eltérő közzétett kúriai gyakorlat.

- [102] Végül utalok rá, hogy a Határozat [25] bekezdésében foglalt jogértelmezés az EUB 2024. július 11. napján kelt C-554/21, C-622/21, C-727/21. számú (*Hann-Invest és társai*) ügyben hozott ítéletre figyelemmel az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikk (1) bekezdésének való megfeleléssége tekintetében is aggályos lehet, de legalábbis további elemzést igényelne e kérdés.

II.

- [103] *Nem értek egyet a Határozattal, mert az túlterjeszkedik azon a jogegységi feladaton, hogy az EUB ítéletének fenti helyes értelmezése meghatározásával az ezzel ellentétes korábbi joggyakorlattól való eltérést engedélyezze.*

- [104] Az Indítvány az EUMSZ 20. cikke, a Tartózkodási Irányelv 9. cikke (3) bekezdésének és 10. cikke (1) bekezdésének, valamint a Charta 7., 24. cikkének, 51. cikke (1) bekezdésének és 52. cikke (1) bekezdésének értelmezésére, ezen belül – lényege szerint – két kérdéskörre irányult (*NW-PQ ítélet*, 24, 27, 35) [Határozat 21. pont].

- [105] Ehhez képest nem volt szükség, valamint lehetőség sem egy újfajta „ügyészi eljárásrend” bevezetésére a Határozat 2. pontjában, amely számos, az Indítvánnyal érintett ügygel vagy az NW-PQ ítélettel összefüggésbe nem hozható jogszabály értelmezése kapcsán ad kötelező értelmezést. Az e pontban felvetett kérdésre vonatkozó megfelelő jogértelmezés kidolgozása az egyes ítélkező tanácsok feladata lett volna. A Kúria jogegységesítésben megnyilvánuló alkotmányos feladata ugyanis a már meglévő gyakorlat egységesítését jelenti. Amíg az alsóbb fokú bíróságok a felmerült jogkérdésben döntenek és a döntéseik között nincs eltérés a jogszabályok értelmezése és alkalmazása kapcsán, addig a joggyakorlat egységének biztosítása nem indokolja a Kúria eljárását {7/2023. Jogegységi határozat [28] bekezdés}. Mint arra a Jogegységi Panasz Tanács is rámutatott, a Bszi. 32. § (1) bekezdésében foglaltakból szintén az következik, hogy jövőben hozandó döntéseket érintően, a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében jogegységi eljárást nem lehet indítani, az csak már meghozott határozatokkal összefüggésben kezdeményezhető (Jpe.IV.60.034/2022/5.). Arra pedig sem az Indítvány, sem pedig a Határozat nem hivatkozott, hogy az elsőfokú bíróságok vagy a Kúria ítélkező tanácsainak gyakorlatában akárcsak felmerült volna az ügyész fellépésének lehetősége hasonló ügyekben. E jogkérdésre vonatkozó, meglévő bírósági gyakorlat hiányában a Jogegységi Panasz Tanácsnak álláspontom szerint nem volt jogszabályi lehetősége a Határozat 2. pontjában foglalt, bíróságokra kötelező jogértelmezés előírására.

III.

- [106] *Nem értek egyet azért sem a Határozat 2. pontjával, mert olyan kötelező előírást tartalmaz, amely ellentétes a Határozatban is rögzített helyes értelmezéssel. A Határozat e pontjában rögzített „megoldás” alapján sem a közigazgatási határozat, sem az azt felülvizsgáló bírósági ítéletek nem tartalmazhatják a határozati indokok lényegét, ami ellentétes az EUB NW-PQ ítéletének rendelkező részével.*

- [107] A Határozat 2. pontjából az következik, hogy az eljáró bíró a per során köteles az ügyészt felhívni egy „ügygondnok” jellegű eljárásra, és amennyiben az ügyész fellép, akkor a minősített adatok áttanulmányozása után, az ügyféllel való kapcsolatfelvétel nélkül nyilatkozik arról, hogy a nemzetbiztonsági kockázat megítélése szerint fennáll-e. Ennek során a nyilatkozatát megalapozó indokok lényege szintén nem ismerhető meg. Ha pedig a bíró (vagy a felek) és az ügyész nem ért egyet, akkor a Határozat szerint továbbra sincs mód

kontradiktórius eljárásra, hiszen a bíró a döntését akkor sem köteles megindokolni, ha egyetért az ügyésszel és akkor sem, ha nem ért egyet. A minősített adatot nem tartalmazó lényegi indokok pedig továbbra sem ismerhetők meg, ezért ez a „megoldás” ellentétes az NW-PQ ítéletben kifejtettekkel, továbbá a Határozat [50] bekezdésével is, ekként a rendelkező rész és az indokolás is ellentmond egymásnak. Mindez sérti az Alaptörvény E) cikkét, valamint az EUSz 19. cikk (1) bekezdését, valamint az EUMSZ. 267. cikkét is abban az értelemben, ahogy az uniós jog kötelező és elsődleges jellegét az EUB a C-6/64. sz. (Costa kontra Enel) ügyben ítéletében értelmezi.

IV.

- [108] *Nem értek egyet a Határozat 2. pontjával azért sem, mert a közigazgatási perben a Pp. 59. § (1)-(3) bekezdései a Kp. 16. §-án keresztül sem alkalmazhatóak, ezért a javasolt megoldás (ügyési fellépés) nem alkalmazható az érintett idegenrendészeti ügyekben, különösen nem azon okból, amelyet a Határozat megjelöl.*
- [109] A Kp. 6. §-a szerint a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, *ha azt e törvény kifejezetten előírja.*
- [110] A Kp. 16. § (3) bekezdése szerint a perben személyesen vagy meghatalmazottja útján az járhat el, aki *a polgári perrendtartás szabályai szerint perbeli cselekvőképességgel rendelkezik* vagy a megelőző eljárásban személyesen eljárhatott. Ugyanezen törvényi szakasz (4) bekezdése értelmében *a perképessegre egyebekben, valamint a támogató, a tolmács és a fordító részvételére a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni.*
- [111] A Kp. 16. § (3)-(4) bekezdései a Pp. V. fejezet 12. alfejezetének perképessegre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását (Pp. 33-35. §§) vitán felül előírják.
- [112] A Határozat [56] bekezdése szerint annak a felperesnek a *perképessege*, akinek iratmegismerési jogát a jogszabályok nem teszik lehetővé, ebben a vonatkozásban korlátozott. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a perképesseg dogmatikai fogalma két elemből áll össze: a perbeli jogképessegből (Pp. 33. § és Kp. 16. § (1) bekezdés) és a perbeli cselekvőképességből (Pp. 34. § és Kp. 16. § (3) bekezdés). A Határozat ugyanakkor dogmatikai tévedéssel nem specifikálja, hogy a „perképesseg korlátozottsága” alatt a perbeli jogképesseg vagy a perbeli cselekvőképesség korlátozottságát érti-e.
- [113] A perbeli jogképesseg korlátozottsága logikailag értelmezhetetlen, hiszen a perképesseg arra utal, hogy valaki fél lehet-e egy perben. Egy jogalany vagy lehet fél, vagy pedig nem lehet fél – ez utóbbi esetben pedig a keresetlevél visszautasításának van helye a Kp. 48. § (1) bekezdés h) pontja alapján –, tehát „köztes állapot” nem létezik.
- [114] A Határozat [56] bekezdése épp ezért – feltehetően – a perbeli cselekvőképesség korlátozottságára kíván utalni. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a szakirodalom egységes álláspontja és a vonatkozó bírói gyakorlat szerint a Pp. továbbra is csak teljesen cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen személyeket ismer, tehát az anyagi jogi szabályokkal ellentétben továbbra sincs perbeli korlátozott cselekvőképesség. A perbeli cselekvőképesség tekintetében nem létezik átmenet, nincs "korlátozott" vagy "részleges" perbeli cselekvőképesség. [Nagy Adrienn: Perbeli cselekvőképesség. In: Wopera Zsuzsanna (szerk.): Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló törvényhez. Budapest, Wolters Kluwer, 2024. 1. pont; Légrádi István: Perbeli cselekvőképesség. In: Varga István (szerk.): A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 2. pont; Kfv.I.21.224/2024/5.; Pfv.I.21.458/2010/6.; BH 1992.107.]. Az idegenrendészeti ügyben érintett felperes, ha polgári jogi értelemben teljesen cselekvőképesnek minősül, akkor a Kp. 16. § (3) bekezdése és a Pp. 34. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási perbeli cselekvőképessége is teljes, ennél fogva a Határozat [56] bekezdésében foglalt, a fél

„korlátozott perbeli cselekvőképességére” vonatkozó megállapítások minden jogi alapot nélkülöznek.

- [115] Kiemelendő továbbá, hogy a Pp. V. fejezet 17. alfejezete, amely „[a]z ügyész részvétele a perben” alcímet viseli, és amely a Határozat által hivatkozott Pp. 59. §-át tartalmazza, a közigazgatási perekben eleve nem alkalmazható, mivel a Kp. erre nézve utalószabályt nem tartalmaz. A Kp. maga határozza meg, hogy mikor és milyen esetekben van mód ügyészi fellépésre vagy perindításra [vö. Kp. 17. § b) és f) bekezdések, 41. § (3) bekezdés; 81. § (4) bekezdés; 120. § (2) bekezdés; 121. § (3) bekezdés; 128. § (1) bekezdés b) pont; 136. §]. A Kp. a Pp. V. fejezetében lévő egyes alfejezetekre önállóan utal vissza, például a Kp. 16. § (4) bekezdésben a támogató, a tolmács és a fordító részvételére. Ebből következően sem a pertársaságra, sem a beavatkozásra, sem a jogutódlásra vonatkozó polgári perjogi szabályokat nem lehet a közigazgatási perekben alkalmazni. Az ügyész részvételére vonatkozó polgári perjogi szabályok alkalmazására sem kerülhet sor, az ügyész perbeli szerepét ugyanis a közigazgatási perekben a Kp.-ban és más törvényekben (például a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben) található szabályok határozzák meg. (F. Rozsnyai Krisztina: 16. §. In: Barabás Gergely – Kovács András György – F. Rozsnyai Krisztina: Nagykommentár a közigazgatási perrendtartáshoz. Budapest, Wolters Kluwer, 2024. 4. pont).
- [116] Feltételezve, de meg nem engedve, hogy a Pp. 59. § (1)-(3) bekezdései közigazgatási perekben is alkalmazhatók, a következőkre szükséges rámutatni:
- [117] A Pp. 59. § (1) bekezdése az ügyész perindítási jogát szabályozza arra az esetre, ha az ügy felperese nem képes a perindításra, saját jogai védelmére. E szabály alkalmazására tehát a Kp. 16. §-án keresztül is csak a perbeli cselekvőképesség hiánya esetén lenne mód, azaz ha a fél cselekvőképtelen, vagy polgári jog szabályai szerint oly módon korlátozottan cselekvőképés, ami a perbeli cselekvőképesség hiányát eredményezi.
- [118] Ha idegenrendészeti ügyekben a felperes iratbetekintési jogának korlátozott voltából a perbeli cselekvőképesség hiánya levezethető is volna – ami már feltevésné is „komoly dogmatikai érvelést” igényelne –, az azt jelentené, hogy a felperes nem tudna pert indítani. A perbeli cselekvőképesség hiánya esetén ugyanis Kp. 16. § (4) bekezdése nyomán alkalmazandó Pp. 34. § (2) bekezdés a) pontja alapján a felperes törvényes képviselője jogosult a felperes nevében eljárni, márpedig az iratbetekintési jog korlátozottsága miatt a természetes személy harmadik országbeli állampolgárnak értelemszerűen nincs (és nem is lehet) törvényes képviselője. Ebből következően minden minősített adattal érintett idegenrendészeti ügyben az ügyészhez kéne fordulnia a jogvédelmet kereső harmadik országbeli állampolgár felperesnek, és az ügyész feladata lenne – ha a magánérdek egyben közérdekként vélelmezhető – a perindítás. Megjegyzem azt is, hogy a Határozat [56] bekezdése nem reflektál arra sem, hogy a Kp. 26. § (1) bekezdése nyomán alkalmazandó Pp. 76. § a) pontja szerint ha a perbeli cselekvőképességgel nem rendelkező félnek nincs törvényes képviselője – márpedig a jelen üggyhöz hasonló idegenrendészeti ügyekben mindig ez lesz a helyzet –, akkor ennek főszabály szerinti perjogi következménye az ügygondnok kirendelése, és nem pedig az ügyész fellépésre való felhívása.
- [119] A Pp. 59. § (3) bekezdése szerint, ha az ügyészt az (1) bekezdésben meghatározott perindítási jog megilleti, de a perbeli részvételét megalapozó körülmények a per folyamán állnak be, az ügyész a perben felléphet. Ha az ügyészi fellépés törvényi feltételei fennállnak, a bíróság erről az ügyészt értesíti.
- [120] A Pp. 59. § (3) bekezdése két feltételt szab a fellépéshez: 1. az ügyészt az 59. § (1) bekezdése alapján megilleti a perindítás joga; 2. az ezt megalapozó körülmények a per folyamán állnak be. E két feltételből egyik sem áll fenn a Határozatban kifejtett esetkörben.

- [121] A 2. feltétel teljesüléséhez arra lenne szükség, hogy a közigazgatási per folyamán derüljön ki, hogy a felperes az iratbetekintési jogát gyakorolni akarja. A határozati indokok lényegének minősített adatok sérelme nélküli megismerésére vonatkozó igénynek azonban már a keresetben szerepelnie kell, ellenkező esetben a korlátozott keresetváltoztatási szabályokra figyelemmel (vö. Kp. 43. §) ez már utóbb nem kérhető. De még ha feltételezzük is a 2. feltétel fennállását, az 1. feltétel nyilvánvalóan nem állhat fenn, hiszen az ügyésznek az előbb kifejtettek szerint a felperes perbeli cselekvőképességének fennállása esetén nincs perindítási joga a Pp. 59. § (1) bekezdése alapján sem, tehát az 59. § (3) bekezdése alapján fellépési jogát sem gyakorolhatja.
- [122] Megítélésem szerint a hatályos jogszabályok – az ügyészre vonatkozó javaslat nélkül is – lehetővé teszik a minősített adatot kezelő nemzetbiztonsági szervnek, hogy a minősített adatok sérelme nélkül meghatározza – a fél és az eljáró hatóság számára is megismerhetően és a határozatba foglalhatóan – a nemzetbiztonsági kockázat indokainak lényegét. Ez azért is fontos, mert az idegenrendészeti hatóság értelemszerűen csak akkor tud eleget tenni az *NW-PQ ítélet* rendelkező részének 2-3. pontjaiban foglalt, a családi körülmények nemzetbiztonsági okkal történő összevetésére, arányossági szempontú mérlegelésére vonatkozó kötelezettségének, ha számára is ismert a nemzetbiztonsági kockázat indokainak lényege. Amennyiben ezen indokok lényege sem ismert az idegenrendészeti hatóság előtt, akkor a hatóság a *NW-PQ ítélet* rendelkező részének 2-3. pontjaiban foglalt – az Indítvány és a Határozat által egyébként nem érintett – arányossági vizsgálatot értelemszerűen nem tudná elvégezni, hiszen nem tudná, hogy milyen nemzetbiztonsági körülményeket kell összevetnie a származékos tartózkodási jog alapjául szolgáló egyedi családi körülményekkel. A bíróságok pedig úgy vonhatják le a megfelelő jogkövetkezményeket, hogy az eljáró hatóság számára előírják ezen minősített adatot nem tartalmazó nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó lényegi indokok bekérését, amelynek a nemzetbiztonsági szerv – amennyiben nem csak törvényesen, hanem eredményesen is szeretne működni, márpedig ez alapvető elvárás – köteles eleget tenni.
- [123] Kétségtelen, hogy a jogalkotó a jogszabályok módosításával a nemzetbiztonsági szolgálatok munkáját, és így a közérdek érvényesülését nagyban előmozdíthatná. Ugyanakkor ennek helyes és célszerű iránya semmi esetre sem a Pp. 59. § (1)-(3) bekezdésének módosítása, majd annak beépítése a Kp.-ba, hanem a nemzetbiztonsági szervek működésére vonatkozó szabályozás előző bekezdés szerinti kiegészítése. Ugyanis az ügyész perindítási joga vagy az ilyen perekbe történő általános jellegű belépése idegen feladat az ügyészi közérdekvédelemtől (hiszen itt harmadik országbeli állampolgárok érdekeinek védelméről van szó a nemzetbiztonságával szemben), így ez a megoldás azzal az eredménnyel járna, hogy ilyen esetben a magyar állam közérdeket érvényesítő egyik szerve állna szemben a magyar állam másik közérdeket védő szervével. Ez hatalommegosztási és egyéb alkotmányos kérdéseket is felvetne. Csak utalok arra, hogy egy ilyen eljárásban mindkét közérdeket érvényesítő szerv esetében a közérdek azonos volna: a nemzetbiztonsági kockázatokat jelentő személyek hatékony kiutasítása. Ugyanis csak kivételes esetben áll fenn nyomós közérdek amellet, hogy egy egyébként nemzetbiztonsági kockázatokat nem jelentő, csak a nemzetbiztonsági szervek látókörébe került harmadik országbeli állampolgár feltétlenül – a köz érdekében – az országban maradjon.
- [124] Végül megjegyzem, hogy a Határozat [57] bekezdése tévesen hivatkozik a Mavtv. 14. § (4) bekezdésének második pontjára, az ugyanis kizárólag az ügyész által közérdekből indítható *polgári peres eljárásra* nézve írja elő, hogy a nemzeti minősített adat felhasználására vonatkozó engedély kiadása nem tagadható meg az ügyész részére, az idegenrendészeti hatóság határozatainak megtámadása iránt indított közigazgatási peres eljárásokra e rendelkezés nem vonatkozik.

V.

- [125] *Végül nem értek egyet a Határozat [28] bekezdésével, amelyet mellőzni kellett volna, mivel annak jogi tartalma nem összeegyeztethető az EUB NW-PQ ítéletével, de jelen határozat [27] és [29] bekezdéseivel sem, ezen felül pedig nem is releváns az ügy megítélése szempontjából.*
- [126] A Határozat [28] bekezdésével szemben a Tartózkodási Irányelv – annak 13. cikkére figyelemmel – minden szabálya tekintetében hivatkozható lehet közvetetten, még ha jelen konkrét ügynek nem is volt ez a tárgya. Bár a nemzeti letelepedési engedélyekre a Tartózkodási Irányelv hatálya nem terjed ki, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne sérthetné a Tartózkodási Irányelv valamely szabályára figyelemmel annak 13. cikkét, és ekként ne sérthetné a magyar szabályozás a Tartózkodási Irányelv bármely szabályát.
- [127] A Tartózkodási Irányelv 13. cikke szerint a tagállamok állandó vagy korlátlan érvényességű tartózkodási engedélyt bocsáthatnak ki olyan feltételekkel, amelyek *kedvezőbbek az ezen irányelvben megállapítottaknál*. E tartózkodási engedélyek nem jogosítanak fel a más tagállamban való tartózkodásra, az ezen irányelv III. fejezetében megállapítottak szerint.
- [128] Ahogy a jelen jogegységi eljárásban értelmezett *NW-PQ ítélet* 43. pontja rögzíti, amennyiben harmadik ország állampolgára számára az említett irányelvben megállapítottaknál kedvezőbb feltételekkel adták meg az állandó vagy a korlátlan érvényességi idejű tartózkodási engedélyt, ahogyan azt az Irányelv 13. cikke lehetővé teszi, e tartózkodási engedély visszavonását nem szabályozzák ugyanezen irányelv rendelkezései.
- [129] Mindebből következik, hogy általánosságban nem mondható az ki, hogy nemzeti letelepedési engedély esetén a Tartózkodási Irányelv alkalmazása „szóba sem kerül”, mint ahogy az sem állítható, hogy a Tartózkodási Irányelv és annak EUB által adott értelmezése ne lenne kötelező ilyen esetben.
- [130] Teljesen világos a fenti szabályokból, hogy ha a nemzeti letelepedési engedély megadása nem a Tartózkodási Irányelvnél kedvezőbb szabályok eredménye, akkor a Tartózkodási Irányelv visszavonásra vonatkozó szabályait alkalmazni kell.
- [131] A Tartózkodási Irányelv 13. cikke tehát valamennyi nemzeti letelepedési engedély esetében hivatkozható, és ezen keresztül az *irányelv bármely szabálya alkalmazásra kerülhet a nemzeti letelepedési engedélyekre is, egy feltétellel: ha az adott nemzeti szabályozás a Tartózkodási Irányelvnél kedvezőtlenebb*.
- [132] A nemzeti letelepedési engedély és a Tartózkodási Irányelv közötti ezen viszonyrendszert egyébként a Határozat [27] bekezdése maga is elismeri annak rögzítésével, hogy a nemzeti letelepedési engedélyre vonatkozó kedvezőbb tagállami szabályozás megalkotására a Tartózkodási Irányelv 13. cikkének keretei között került sor. Ehhez képest a Határozat [28] bekezdése mégis azt mondja ki, hogy a nemzeti letelepedési engedély esetében a Tartózkodási Irányelv alkalmazása szóba sem kerül. A Határozat [27] és [28] bekezdései között ennél fogva értelemzavaró ellentmondás áll fenn.
- [133] *Az NW-PQ ítélet* 45. pontjában szereplő azon megállapítás, miszerint a konkrét eset nem tartozik a Tartózkodási Irányelv hatálya alá, azon is alapszik, hogy nem volt az eljárás tárgya a Tartózkodási Irányelv 13. cikke.
- [134] Az tényszerű megállapítás, hogy a nemzeti letelepedési engedélyek nem tartoznak a Tartózkodási Irányelv hatálya alá, de mindez nem jelenti azt, hogy a nemzeti letelepedési engedélyek esetén ne lenne hivatkozható a Tartózkodási Irányelv 13. cikke, és azon keresztül közvetetten az Irányelv bármely rendelkezése. Megjegyezhető, hogy a Határozat [27] bekezdésében idézett, a Harmtv. 35. § (1a) bekezdésében szereplő különös feltétel sokkal inkább tűnik szigorító plusz feltételnek, mint kedvezőbb szabályozásnak.

- [135] Színén értelemzavaró ellentmondás van a Határozat [28] és [29] bekezdései között. A Határozat maga is megállapítja a [29] bekezdésben, hogy ha a magyar jogi szabályozás azonos a Tartózkodási Irányelv hatálya alá tartozó letelepedési engedélyek esetén a nemzeti letelepedési engedélyek esetében alkalmazandó szabállyal, akkor ugyanazon nemzeti jogszabálynak nem lehet két eltérő jelentése, így azt minden esetben a Tartózkodási Irányelv szabályainak tükrében, és az EUB autentikus értelmezése alapján kell alkalmazni.
- [136] A nemzetbiztonsági kockázat fennállása mindkét típusú tartózkodási engedély esetén az országból való kiutasítást eredményez. A minősített iratok megismerésére vonatkozó idegenrendészeti és közigazgatási perrendtartási szabályozás pedig teljesen egységes normaszöveget képez, függetlenül attól, hogy milyen típusú tartózkodási engedély képezi az ügy tárgyát.
- [137] Összefoglalva: a nemzeti letelepedési engedély szabályozása – a Harmtv. indokolásában is megjelenő – Magyarország szuverenitása alapján áll, amely a Tartózkodási Irányelv 13. cikkének keretei között érvényesül.
- [138] Ismételten szükséges utalni arra, hogy a jogegységi határozat a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező [3114/2017. (V. 22.) AB végzés], valamint, hogy a 3047/2025. (I. 21.) AB végzés [34] bekezdése értelmében *„a Kúria jogegységi hatályú határozata nem az alapügyben született döntés egészét bírálja felül, ennek megfelelően a jogegységi hatályú határozat indokolásának is kizárólag arra a kérdésre kell kitérnie, ami a jogegységi panasz eljárás tárgya.”*
- [139] A Határozat [28] bekezdése kúriai gyakorlaton alapul, és az indítvány az e kúriai gyakorlattól való eltérésre nem terjedt ki, ezért a helyes megoldás a [28] bekezdés mellőzése lett volna, különös tekintettel arra, hogy a [28] bekezdés a [27] és [29] bekezdésekkel sincs teljes összhangban, így ezzel a szöveg belső koherenzia zavara is kiküszöbölhető lett volna.

Budapest, 2025. március 7.

dr. Kovács András s.k.
bíró