



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/92/.../2021.

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke**

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság X/477-2/2021. számú végzésére

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése, illetve a Kormány felhatalmazása alapján a Kormány nevében indítványoztam, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, valamint a XIV. cikk (4) bekezdését az Európai Unió Bíróságának a C-808/18. számú ügyben 2020. december 17-én kihirdetett ítéletére figyelemmel, az alábbi – alkotmányjogi jelentőségű problémát összefoglaló – kérdés mentén:

„Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését és XIV. cikk (4) bekezdését lehet-e úgy értelmezni, hogy Magyarország végrehajthat olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely – az európai uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal de facto az ország népességének részévé válik?”

Az Alkotmánybíróság tárgybeli végzését köszönettel vettem kézhez, az abban foglalt megkeresés szerint a tárgybeli indítvány vonatkozásában, az EU visszafogadási egyezmények gyakorlati végrehajthatatlansága vonatkozásában az alábbiakról tájékoztatom.

Előljáróban indokolt felhívni a figyelmet – ahogyan arra az indítvány is hivatkozik – az Európai Bizottság közleményében megjelenő statisztikákra, amelyek a visszaküldés vonatkozásában támasztották alá az indítványban foglaltakat (lásd indítvány 7. oldalának első bekezdését és a 3-as lábjegyzetet).

1. Az Európai Unió és a Szerb Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) által kötött visszafogadási egyezmények alkalmazhatósága tekintetében az EU és a Szerb Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás releváns, amelynek végrehajtása – a Szerbiából illegálisan érkező koszovói állampolgárok kivételével – 2015. szeptember 15-ig (a magyar-szerb zöldhatár lezárásáig) hatékonyan szolgálta az illegális migráció kezelését.

Ezen visszafogadási megállapodás szerinti átadások 2012-től 2021. február végéig az alábbiak szerint alakultak:

időszak	kitoloncolt személyek száma	megjegyzés
2012. év	3041 fő	
2013. év	2737 fő	
2014. év	2767 fő	
2015. év	4506 fő	
2016. év	191 fő	amelyből 157 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra
2017. év	279 fő	amelyből 262 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra
2018. év	333 fő	amelyből 326 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra
2019. év	239 fő	amelyből 226 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra
2020. év	280 fő	amelyből 270 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra
2021. év január- február	245 fő	amelyből 244 fő visszafogadási kérelem megküldése nélkül került kitoloncolásra

Indokolt rámutatni, hogy Szerbia 2015. szeptember 18-tól a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében nem ad ki fogadó nyilatkozatot. Belügyminiszteri megállapodás alapján 2015. október 12. és október 20. között Szerbia átlagosan napi 10 főt vett át (összesen 75 főt), azóta a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében továbbra sem ad pozitív választ.

A 2016–2020. közötti időszakban a visszafogadások területén nem volt érdemi egyeztetés és előrelépés, csak olyan személyek átvételére került sor, akik utasforgalomban – visszafogadási kérelem megküldése nélkül – kiléptethetők. Erre az eljárásra abban az esetben kerülhet sor, ha a Magyarországra illegálisan érkezett és Szerbiába kiutasított személy rendelkezik érvényes úti okmánnyal, és azzal Szerbiába beutazhat. Ily módon a rendőrség jellemzően a nyugat-balkáni és a török állampolgárok kiléptetését tudja végrehajtani.

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1a) bekezdése (8 km-en belülről) 2016. július 5-től, (1b) bekezdése (az ország területéről) 2017. március 28-tól biztosít felhatalmazást ahhoz, hogy a Magyarországra illegálisan érkező külföldiek feltartóztatásra és a kiépített ideiglenes biztonsági határzáron átkísérésre kerüljenek.

A feltartóztatások és átkísérések száma 2016. július 5-től az alábbiak szerint alakult:

	Átkísérések száma összesen	Átkísérés 8 km-en belülről	Átkísérés 8 km-en túlról
2016. év	8464	8464	0
2017. év	9142	8540	602
2018. év	4285	3951	334
2019. év	13170	12350	820
2020. év	29643	25536	4107
2021. év január-február	7203	6061	1142
Összesen:	71907	64902	7005

A fenti adatok alapján elmondható, hogy 2020-ban már közel 30 000 fő illegális határátlépő rekedt volna hazánkban, amennyiben a jogi határzár bevezetésére és alkalmazására nem került volna sor.

Az illegális migráció további erősödését jól mutatja, hogy **2021 első két hónapjában az előző év hasonló időszakához képest a feltartóztatott és átkísért, hazánkba illegálisan érkezők számában 64,5%-os emelkedés tapasztalható.**

2. Egyéb visszafogadási egyezmények

Az EU és Ukrajna közötti visszafogadási egyezmény problémamentesen alkalmazható, amely alapján 2016-ban 403 fő, 2017-ben 413 fő, 2018-ban 344 fő, 2019-ben 239 fő, 2020-ban 379 fő, valamint 2021. január és február hónapjaiban 62 fő került átadásra.

Az EU által kötött egyéb visszafogadási egyezmények végrehajtása Magyarország vonatkozásában csak légi úton valósulhat meg, az illegális migrációban nagyobb számban érintett kibocsátó országok közül egyedül Pakisztánnal van az EU-nak visszafogadási egyezménye, azonban ennek alkalmazására csekély számban (évi néhány eset) került sor a 2015-ben bevezetett jogszabály-módosításokat követően.

Az Európai Unió által kötött visszafogadási egyezmények gyakorlati végrehajthatatlansága vonatkozásában az Európai Számvevőszék 2020 júliusában készített tájékoztató 1. táblázata (6. oldal) is tartalmaz adatokat, a tájékoztató az alábbi linken érhető el:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20_07/AP_Migrant_return_policy_EN.pdf

3. Egyéb releváns megállapítások

3.1. Az uniós menekültügyi *acquis* egyik legfontosabb része a dublini rendelet jelentette „illetékességi” szabályozás. Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i **604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet** (a továbbiakban: Dublini rendelet) részletesen meghatározza, hogy az Európai Unió területére érkező menedékkérők menedékjogi kérelmének megvizsgálása mely tagállam kötelessége. Egyes kivételektől eltekintve (pl. kiskorúak kérelme, családegyesítés, vízumkiállítás) **főszabály szerint annak a tagállamnak kell a kérelmet megvizsgálni, amelynek határát a külföldi harmadik országból érkezve először illegálisan átlépte** (Dublini rendelet 13. cikk (1) bekezdés).

A Dublini rendelet 3. cikk (2) bekezdése értelmében azonban *„Amennyiben egy kérelmezőt lehetetlen az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamnak átadni, mivel megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a III. fejezetben meghatározott feltételeket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak.”*

Görögország vonatkozásában – az EJEB döntéseire tekintettel - **2011 óta folyamatosan fennáll a szisztematikus hiányosság kérdése**, jelenleg éppen a túlszűfolt szigetek, a leégett Moria menekülttábor, a nem téliesített befogadó intézmények, illetve a járványügyi intézkedések miatt. Görögországba irányuló dublini eljárás lefolytatását az elmúlt 10 évben több tagállam bírósága is kifejezetten megtiltotta az egyes tagállamok menekültügyi hatóságai számára.

Magyarország 2018. május 1-jétől ismét küld dublini eljárás keretében átvétel vagy visszavétel iránti megkeresést Görögország irányába, a Bizottság ajánlása alapján kidolgozott útmutatóban foglaltak betartásával kizárólag nem sérülékeny csoportba tartozók ügyében, akik 2017. március 15. után Görögországon keresztül jogellenesen léptek be az EU területére, illetve ott nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet. A menekültügyi hatóság az elmúlt három évben összesen 17 személyt érintően küldött felelősséget érintő megkeresést Görögországnak, a görög társszerv minden esetben elutasította a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősséget, döntő többségében arra való hivatkozással, hogy sérülékeny csoportba tartozónak sorolta be az érintett külföldit (1 fő a görög társszervtől beérkező válasz előtt visszavonta menedékkérelmét).

3.2. A fentiek mellett hangsúlyozandó, hogy a Dublini rendelet 19. cikk (2) bekezdése értelmében **az első belépés helye szerinti tagállam felelőssége megszűnik, ha az érintett személy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét**, kivéve, ha az érintett személy a felelős tagállam által kiadott érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.

Tekintettel arra, hogy mind Görögország, mind Bulgária irányából érkező a menedékkérőknek legalább 2-5 határon átkelve kell mozogniuk ahhoz hogy Magyarországra érkezzenek, az esetek többségében Görögország „maradék” felelőssége sem áll meg. Ugyanezen okból 2020. évtől a menekültügyi hatóság már nem küld megkeresést Bulgáriának. Ennek hátterében legfőképpen szintén az áll, hogy a kérelmezők a bulgáriai tartózkodásuk és a Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmük között több mint három hónapra elhagyják a tagállamok területét (ezalatt többnyire Szerbiában tartózkodnak), ami Bulgáriának a Dublini rendeletből fakadó felelősségének megszűnését eredményezi. Mindezekkel összefüggésben lásd az alábbi két táblázatot.

	Bulgária irányába			
	Kiküldött érdemi megkeresés (személyek)	Felelősség megállapítása (személyek)	Jogorvoslati eljárás következtében megváltozott döntések	Sikeres átadás Bulgáriának (személyszám)
2017. év	652	302	9 ¹	93 ²
2018. év	200	17	17 ³	-
2019. év	113	-	-	-
2020. év	-	-	-	-
2021. év (03.11- ig)	-	-	-	-

	Görögország irányába			
	Kiküldött érdemi megkeresés (személyek)	Felelősség megállapítása (személyek)	Jogorvoslati eljárás következtében megváltozott döntések	Sikeres átadás Görögországnak (személyszám)
2017. év	-	-	-	-
2018. év	5	-	-	-
2019. év	10	-	-	-
2020. év	3	-	-	-
2021. év (03.11- ig)	-	-	-	-

3.3. A fentiekkel szemben a schengeni övezethez tartozás okán a Magyarországról indulók akár egy nap alatt Németországig, vagy akár Svédországig is eljuthatnak. Ezekre tekintettel **Magyarország, mint schengeni külső tagállam Dublini rendelet szerinti felelőssége hatványozottan jelentkezik**, hiszen a magyar felelősség kezdő dátumaként a menedékkjogi kérelemnek a másik tagállamban történő benyújtása számít, ami a fentiek alapján Magyarország elhagyásának időpontjától számítva 1-2 nap.

A fentiek mellett lényeges körülmény, hogy az Európai Unió Bíróságának a **C-924/19 PPU számú ügyben** hozott jogértelmező döntésére tekintettel Ausztria, Németország és több tagállam is érdeklődni kezdett a tranzitónák kiürítése kapcsán az új eljárásrend és a Magyarországra visszatérők jövőbeli elhelyezése iránt. Legszenbetűnőbben az Ausztria és Németország felől

¹ 1 saját hatáskörben megváltoztatott, 8 esetben új eljárásra kötelezést követően eltérő döntés /összesen 98 jogorvoslati eljárásból/

² Elfogadott, de a végrehajtás előtt ismeretlen helyre távozott személyek száma: **200**.

³ 3 saját hatáskörben megváltoztatott, 14 esetben új eljárásra kötelezést követően eltérő döntés /összesen 17 jogorvoslati eljárásból/

érkező felelősség megállapítására irányuló megkeresések növekedtek meg (egy részét ezeknek a megkereséseknek a tranzitónák kiürítését követően ismeretlen helyre távozott személyek Németországban vagy Ausztriában, több esetben mindkét tagállamban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelme alapozta meg).

Hivatalosan meg nem erősített adatok értelmében korábban (2017. március 28-tól) Ausztria csak a Magyarországon tartózkodási jogosultsággal rendelkező személyekre, illetve a védelemben részesített személyekre (menekült, oltalmazott) küldött érdemi megkeresést. Ennek megfelelően az összes beérkező érdemi megkeresésen belül az osztrák társszerv által küldöttek aránya az elmúlt években csökkent (2017. év: 21%; 2018. év: 10%; 2019. év: 5%). 2020. év júniusát követően azonban újra emelkedett (11,8%).

Hivatalosan Németország sem függesztette fel a Magyarországra irányuló dublini transferek végrehajtását, azok végrehajtását azonban az egyedi ügyben kért egyéni biztosítékadáshoz kötötte. Ennek megfelelően az összes beérkező érdemi megkeresésen belül a német társszerv által küldöttek aránya az elmúlt években csökkent (2017. év: 45,69%; 2018. év: 21,8%; 2019. év: 1,8%). 2020. év júniusát követően azonban újra emelkedtek (16,18%). 2021. év március 11-ig: 23,68%.

A dublini felelősség vizsgálata kapcsán szükséges kiemelni, hogy a Dublini rendelet 18. cikkének rendelkezései részletesen meghatározzák, hogy a felelős tagállam *köteles* az érintettet átvenni, illetve visszavenni. Az át-, illetve visszaadás biztosítására az átadó akár őrizetet is elrendelhet (Dublini rendelet 28. cikk).

Mindezek okán egyértelmű, hogy a Dublini rendelet alkalmazása, illetve annak egyes tagállamok vonatkozásában korlátozott alkalmazhatósága, illetve Magyarország földrajzi helyzete mind azon megállapítást támasztja alá, miszerint a Magyarországon menedéket kérők hosszútávon is a magyar társadalom integráns részévé válnak, ahogy az a tárgybeli indítvány keretében részletesen kifejtésre került.

Kérem a tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2021. április „16”...

Tisztelettel:

