

COVID-19 PANDÉMIA ÉS A MENEDÉKJOGHOZ HOZZÁFÉRÉS

1. A téma aktualitása

A menedékjoghoz való hozzáférést az 1951. évi Genfi Konvenció 1. cikkének (2) bekezdése alapján minden faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodó személy részére biztosítani kell.¹

A tanulmányomban arra keresem a választ, hogy járványügyi vészhelyzet idején sérült-e a menedékjoghoz hozzáférés és, ha igen, akkor milyen mértékben. Ennek megvizsgálásához először az elérhető nemzetközi statisztikai adatokat elemzem. Az elemzéshez a globális adatforrások felhasználásától haladok a közeli régiókban, az Európai Unióban elérhető statisztikai adatok értékelése felé. Azt feltételezem, hogy a COVID-19 pandémia, mint a természetből származó jelenség olyan társadalmi hatásokat váltott ki, amelyek lecsapódtak a migráció alakulásában és így a menedékjogi eljárások számának változásában is. A feltételezésem az, hogy a természeti és / vagy társadalmi jelenségek változása reaktív jelleggel hatással van a migrációs folyamatokra, amelybe az irreguláris migráció alakulása is beletartozik.

A statisztikai vizsgálatot követően elsősorban az Európai Unióban a menedékjogi eljárás lefolytatása során végbement változásokat ismertetem a jogi szabályozók változása alapján, majd ismertetem, hogy az egyes tagállamokban, hogyan érintette a COVID-19 járvány az eljárás lefolytatását.

2. Pandémia és a menedékjogi kérelmek száma

Minden migrációs jelenségről elmondható, hogy sérülékenységének, könnyen változó mivoltának köszönhetően nem, vagy csak nehezen lehet kijelentéseket tenni jövőbeni alakulására. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)² 2017-ben kiadott tanulmánya szerint a menedékjoggal kapcsolatos migráció kutatása a jelenség gyors változási képessége miatt jelentős nehézségekbe ütközik. Öberg egyik tanulmányában³ azt a megállapítást tette, hogy a migrációt befolyásoló tényezők között megkülönböztethetünk ún. „kemény tényezőket” – ezek közé sorolható a természeti katasztrófa vagy valamilyen fegyveres konfliktus, amely miatt a származási országuk elhagyására kényszerülnek a potenciális menedékkérők.

¹ ENSZ Menekültügyi Főbiztossága. (2021.). UNHCR.

Forrás: https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/TEXT_1951_convention_HUN.pdf, (Letöltés ideje: 2021.05.31.)

² Quantitative Assessment of Asylum Related Migration, EASO 2017. Forrás: https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/Quantitative_assessment_of_asylum_related_migration_1.pdf 10. o. (Letöltés ideje: 2021.05.31.)

³ Öberg S (1996) Spatial and Economic Factors in Future South-North Migration In: Lutz W. (ed.): The Future Population of the World: What Can We Assume Today? London: Earthscan.

A migrációt alakító tényezők között vannak azonban ún. „puha tényezők”, amelybe beletartozhatnak a kibocsátó és a származási országok gazdasági tényezői vagy akár jogi szabályozásában rejlő tényezők is. Ilyen jogi szabályozó eszköznek tekinthető a határellenőrzés visszaállítása érdekében az EU belső határain meghozott reaktív intézkedések is.

A COVID-19 járvány következtében az irreguláris migráció terén kialakult jelenség tulajdonképpen egy „kemény tényező” (természeti jelenség, a koronavírus járvány) és a „lágy tényezők” (jogi szabályozás, a menedékjogi eljárások ajánlásai járvány idején) együttes hatására alakult ki. A nyilvánosan hozzáférhető statisztikai adatok köre még viszonylag szűkös a COVID-19 járvány harmadik hullámának végén (2021 júniusában), ami legalább két tényezővel magyarázható.

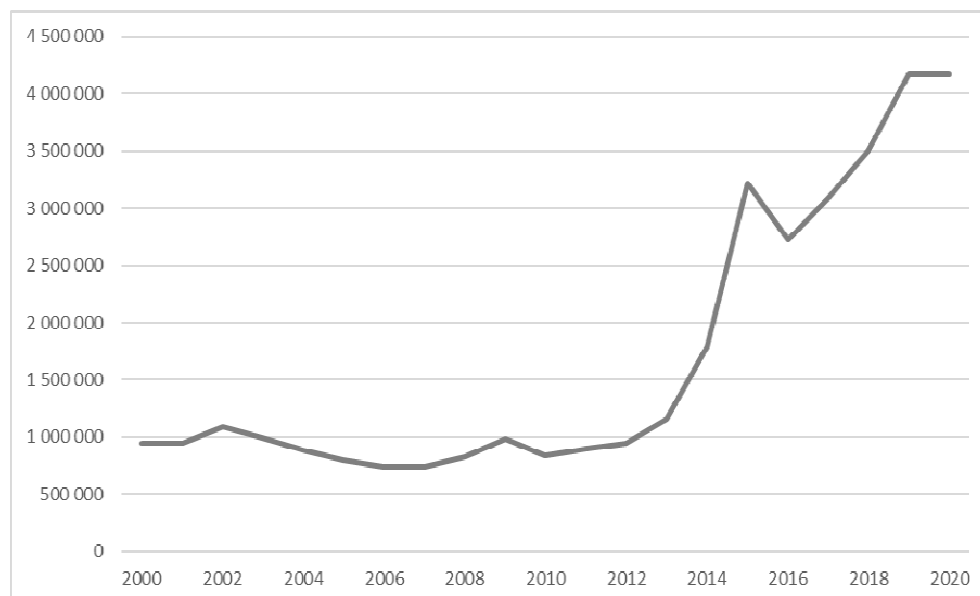
Egyrészt statisztikai értelemben is még egy viszonylag friss jelenségről van szó, hiszen a járvány európai mértékű kitörése 2020 márciusára tehető, ekkor hozták meg az Európai Unió és tagállamai az utazással, valamint a határellenőrzéssel kapcsolatos első intézkedéseiket. Másrészt azért van csak viszonylag kevés elérhető és uniós szinten összehasonlítható statisztikai adat, mert a statisztikai adatszolgáltatást szabályozó EU rendelet⁴ alapján a tagállamoknak a referencia időszak végét követő meghatározott időn belül (ez általában - az adatkör jellegétől függően - a referencia időszakot követő 2 – 6 hónap) kell továbbítani az adatokat az Európai Bizottságnak és a statisztikai adatok átvételével és publikálásával foglalkozó szervezetének az Eurostatnak.

A menedékkérők száma az elmúlt húsz évben globálisan rendkívül változatos képet mutatott, az azonban látható, hogy egy-két év csökkenésétől eltekintve töretlen növekedés jellemzi. A 2000-es évek elején a UNHCR⁵ adatai alapján éves szinten egymillió fő körül alakult a regisztrált menedékkérők száma, ezzel az értékkel nagyjából tíz éven át leírható volt a menedékkérők száma. A globálisan regisztrált menedékkérők száma 2010 után lépte át az egymillió főt jelentő határt, majd ezt követően 2015-ig töretlen növekedés volt tapasztalható a kérelmek számában. 2015-ben jelentős kiugrást regisztrált a UNHCR, amely nem kis mértékben volt köszönhető az Európai Unióban benyújtott nagyszámú menedékkérelemnek.

2015-ben már a hárommillió főt is meghaladta a regisztrált kérelmek száma és ez az érték ezt követően tovább növekedett és 2018-ban meghaladta a négymillió főt is.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 3111/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hungarian/summary/?uri=CELEX:32007R0862>.

⁵ Forrás: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>, (Letöltés ideje: 2021.06.01.)



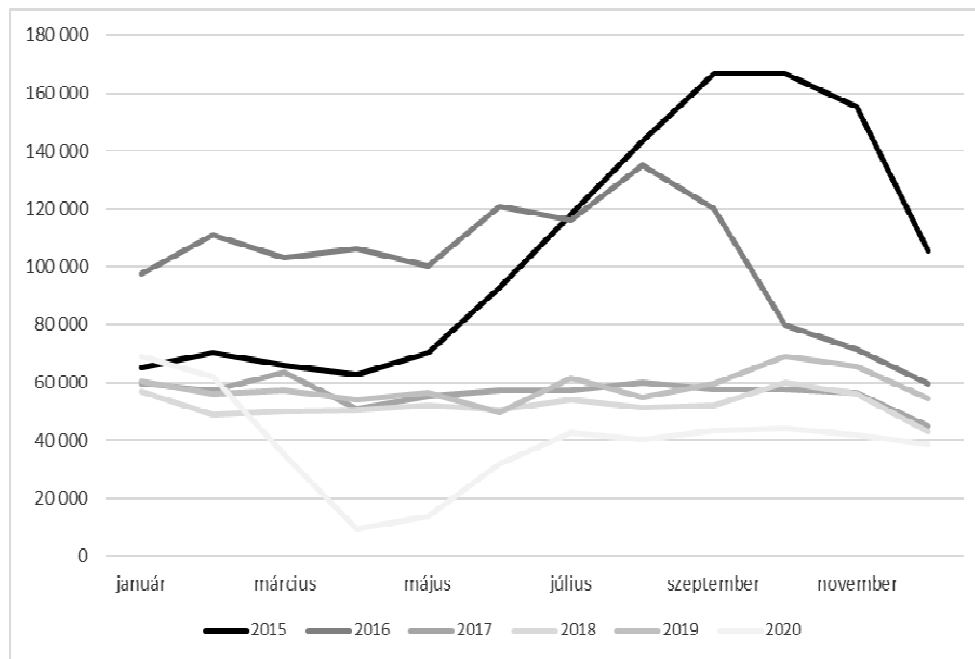
3. ábra: A menedékkérelmek számának alakulása a UNHCR adatai alapján 2000-2020⁶

A menedékkérelmek számának alakulása szorosan leképezi a világban bekövetkező természeti és társadalmi változásokat, kiobbant fegyveres konfliktusokat. Ez kimutatható a menedékkérelmek számának globális alakulásában is, hiszen a 2000-es évek elejének viszonylag alacsony menedékkérő száma először 2002-ben mutatott növekedést, ami szoros összefüggésben van az Afganisztánban kitört fegyveres konfliktussal, majd ennek a viszonylag jelentős kérelmező számnak a szinten tartásához hozzájárult 2003-ban az Irak elleni fegyveres támadás.

Viszonylagos nyugalmat követően a Közel-Keleten kitört forradalmak, az ún. „Arab Tavasz” következtében mutatott jelentősebb növekedést a világszerte regisztrált menedékkérelmek száma. A kérelmek számában 2015-ben bekövetkezett jelentős növekedés még túlnyomó részben az „Arab Tavasz” következményeire vezethető vissza, de sajnos a világ más térségeiben is nagyszámú menedékkérelmet rögzítettek. 2016 után további növekedés meghatározó része az Afrikában és Dél-Amerikában benyújtott menedékkérelmek számára vezethető vissza. 2018 után a kérelmek száma nagyjából négy millió fölé stagnált, a COVID-19 járvány kirobbanásának évében is 4,1 millió kérelmet regisztráltak.

A természeti és társadalmi események menedékjogi kérelmek számára gyakorolt hatása természetesen térségünkben is éreztette hatását. A globális tendenciák érvényesültek szűkebb környezetünkben, de régióink közelében bekövetkezett geopolitikai hatások érthető módon jobban érezhetőek voltak az EU-ban. Az EU tagállamai menedékjogi kérelem számait összesítő adatok már 2007-re is rendelkezésre állnak, mivel az adatgyűjtés jogi kerete és feltételei a 2007-ben elfogadott 862/2007 EK rendelet alapján biztosítva voltak.

⁶ Forrás: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>, (Letöltés ideje: 2021. 06.01.)



4. ábra A menedékjogi kérelmek számának havi alakulása 2015 – 2020⁷

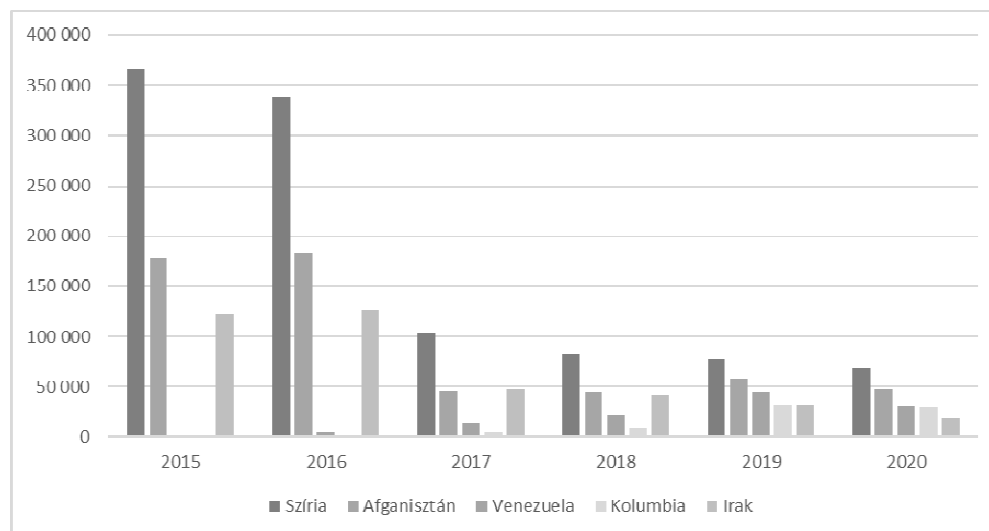
Az EU tagállamaiban regisztrált menedékjogi kérelmek száma 2015-ben mutatott erőteljes növekedést, ami a menekültügyi válságnak nevezett jelenséggel áll kapcsolatban, illetve annak egyik kiváltó okával, a Közel-Keleten végbement forradalmi eseményekkel és a velük együtt járó társadalmi-politikai átalakulással. A kérelmek magas száma még 2016-ra is jellemző volt, de ezt követően a menedékjogi kérelmek havi száma látványos csökkenést mutatott. A 2016-ban abban a hónapban, amikor a legtöbb menedékkérelmet regisztrálták a 2015-ben legtöbb menedékkérelmet felmutató hónaphoz képest a kérelmek száma 40%-al mutatott kisebb értéket. A 2016-ot követő három évben a kérelmezők száma havi szinten csupán néhány alkalommal haladta meg a 60 000 főt, ennél sokkal jelentősebb csökkenés tapasztalható 2020-ban (az Európai Statisztikai Rendszer előnye, hogy a menedékjogi statisztikai adatok időszerűsége jobb, mint a UNHCR-é).

A 2020. évi adatok alapján megállapítható, hogy a COVID-19 járvány terjedésének megakadályozása érdekében hozott, elsősorban a határellenőrzést és a menedékjogi eljárások befogadhatóságát érintő intézkedések következtében az EU-ban előterjesztett menedékjogi kérelmek száma drasztikusan, ötödére esett vissza 2020. első negyedévében. Ez számszerűsítve azt jelenti, hogy a 2020-at megelőző három év azonos hónapjaiban, vagyis az áprilisban benyújtott kérelmek száma még 50 000 fő volt rendre, 2020-ra már alig érte el a tízezer főt.

A havonta az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek száma alapján kitűnik, hogy a kérelmek számának alakulása egy adott éven belül is ingadozik és igazodik az évszakok változásához, jellemzően nyár vége felé következik be a növekedés, majd

⁷ Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, (Letöltés ideje: 2021. 06. 05.)

ősszel ez tovább fokozódik, és végül a tél beköszöntével érhető okokból –az időjárási körülmények romlása miatt nagymértékben visszaesik.



5. ábra Az Európai Unióban benyújtott menedékjogi kérelmek száma főbb állampolgárság szerint (2015-2020)⁸

Az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek főbb állampolgársági kategóriáit tekintve is nyilvánvalóan a kérelmek számának csökkenése és az egyes állampolgárságok átstruktúrázódása látható. 2015-ben még nem volt jellemző állampolgárság a benyújtott kérelmek között a venezuelai és a kolumbiai ezek a kategóriák 2018-at követően fedezhetők fel nagyobb számban a kérelmezők között.

A menedékjogi kérelmet benyújtók között láthatóan mindvégig nagy számban voltak azok a személyek, akik valamilyen fegyveres konfliktus sújtotta területről származnak, így szíriaiak, afgánok és irakiak. Természetesen látható, hogy 2020-ra az egyes állampolgársági kategóriák által az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek száma is a töredékére esett vissza a 2015-ben benyújtott kérelmekhez viszonyítva, de az állampolgársági átstruktúrázódásra jelentősebb mértékben volt hatással a származási ország ingatag helyzete. Az adatokból az állapítható meg, hogy a COVID-19 pandémia a kérelmek állampolgárság szerinti eloszlására kevésbé volt hatással, annak alakulását jellemzően a kibocsátó területek fegyveres konfliktusai befolyásolták.

Tulajdonképpen egy láncreakció szerű hatás áll a menedékjogi kérelmek számának drasztikus csökkenése mögött, amelynek kiváltó oka egy természeti hatás (a COVID-19) járvány volt, erre a természeti hatásra született egy reaktív intézkedés, vagyis a határellenőrzés visszaállítása a Schengeni belső határokon, illetve a harmadik országokból a Schengeni területre beutazás megakadályozása és a menedékjogi kérelmeket befogadó intézmények rövid ideig tartó leállása.

⁸ Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, (Letöltés ideje: 2021.06.05.)

A COVID-19 járvány megelőzése érdekében meghozott intézkedések erősen ország, illetve tágabb értelemben EU központúak voltak, vagyis annak érdekében születtek, hogy egy ország biztonságát szavatolják a vírus területen kívül tartásával.

A vírus terjedésének megakadályozása érdekében az EU belső határellenőrzés terén meghozott intézkedései illetve a külső határokon a beutazás erős korlátozása nem voltak kielégítőek a járvány további terjedésének megakadályozása érdekében. A pandémia uralta helyzetben az egyes tagállamok kiemelt feladatként kezelték a járvány által okozott halálozás és a gazdasági visszaesés elkerülését és a kialakult helyzetben kevés figyelmet tudtak helyezni az országukat kényszerből elhagyó személyekre, a menedékkérőkre.⁹

Azokban az esetekben, amikor egy országot vagy nagyobb politikai, gazdasági entitást, mint pl. az EU valamilyen jelentősebb gazdasági vagy akár járványhelyzetből fakadó csapás ér a figyelem nem az otthonukat kényszerből elhagyókra összpontosul elsősorban.

3. A menedékhöz hozzáférés lehetősége pandémia idején

A különböző befogadó állomásokon élő a menekültüggyel összefüggésben álló személyek számát a UNHCR világszerte 2,6 millió főre teszi.¹⁰ A menekülttáborokat abból a célból hozták létre, hogy nagyszámú, országát kényszerből elhagyó személynek adjon otthont és ellátást, ezért ezek a táborok különösen alkalmas terepei a különböző járványok terjedésének. Azon túl, hogy sokan zsúfolódnak össze ezekben a táborokban a higiénés körülmények sem minden esetben kielégítőek.

A COVID-19 járvány idején országukat elhagyókat nem csak az őket befogadó táborokban uralkodó rossz körülmények sújtják, hanem az egyes országok által a beutazást és a határellenőrzést szigorító intézkedések is, amelyek miatt a szokásosnál nagyobb kockázatot is vállalnak a határokon történő átkeléskor.¹¹

A COVID-19 járvány káros hatással volt a társadalom minden szegmensére: a gazdasági hatásokon túl, összességében kedvezőtlenül befolyásolta az alapvető emberi- és szabadságjogok érvényesülését. E jogokat korlátozó intézkedések bevezetését közegészségügyi és biztonsági tényezőkkel indokolták. A korlátozó intézkedések természetesen hátrányosan érintették a menedékhöz hozzáférést is,¹² számos tagállamban bezárták a menedékhöz hozzáférést lefolytatásáért felelős intézményeket 2020 márciusában, így: Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Romániában, Spanyolországban és Lengyelországban¹³. Egyes országokban, így pl. Franciaországban a járvány első hullámának kezdetekor a kérelmek rögzítését is felfüggesztették a sérülékeny csoportok kivételével.

⁹ Jussi S. Jauhiainen: Biogeopolitics of COVID-19: Asylum-Related Migrants at the European Union Borderlands <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/tesg.12448>, (Letöltés ideje: 2021. 06. 07.)

¹⁰ Libal, K., Harding, S., Popescu, M. et al. Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity. *J. Hum. Rights Soc. Work.* 2021. <https://doi.org/10.1007/s41134-021-00162>, (Letöltés ideje: 2021. 06. 07.)

¹¹ Uo.

¹² COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems Forrás: https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COVID-19%20emergency%20measures%20in%20asylum%20and%20reception%20systems-December-2020_new.pdf, a (Letöltés ideje: 2021.06.07.)

¹³ Uo.

A menedékjogi eljárás lefolytatásának feltételei szerint csoportosítva az EU tagállamok másik csoportjába azok tartoztak, amelyekben az alapvető adatok regisztrációját elvégezték, így pl. Görögországban, Olaszországban, Hollandiában, valamint Dániában is csak a kérelmezők alapvető adatait rögzítették. A vészhelyzeti intézkedések idején a személyes interjúk lefolytatását is felfüggesztették az EU és EGT tagállamok többségében. Számos országban a menedékjogi ügyintézők távmunkában vagy rotációs munkarendben dolgoztak ezen időszak alatt. A tagállamok egy része hosszabb időintervallumot biztosított a kérelmek átvételére vagy pedig megteremtették az elektronikus kommunikáció feltételeit.

Az EU Bizottsága 2020. április 16-án a menekültügyi eljárás terén is megfogalmazott ajánlásokat és bemutatta közleményét: „COVID-19: Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről” címmel.¹⁴ Az iránymutatás kidolgozása az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, az Európai Határ és Partvédelmi Ügynökség és a tagállamok érintett intézményeinek közreműködésével valósult meg. A dokumentum tájékoztatást nyújt arról, hogy miként lehet a lehető legnagyobb mértékben biztosítani a menedékjogi eljárások folytonosságát, úgy, hogy az emberek egészségét és alapvető jogait is szem előtt tartásák.

Az ajánlás felidézi azokat az alapelveket, amelyeket továbbra is alkalmazni kell. Alapvető elvárás a tagállamok menedékjogi rendszerétől, hogy a menekültügyi eljáráshoz hozzáférés a COVID-19 pandémia idején is a lehető legnagyobb mértékben biztosított legyen: minden nemzetközi védelem iránti kérelmet nyilvántartásba kell venni és fel kell dolgozni, még akkor is, ha erre csak bizonyos késéssel kerül sor. Az ajánlás gyakorlati útmutatást is megfogalmaz a menedékjogi eljárások lefolytatására.

A menedékjogi eljárásokhoz hozzáférés is nehézségbe ütközött több tagállamban, a közösségi kontaktusok korlátozásának szükségessége és a munkaerőhiány miatt. Az országok egy részében a hozzáférést csak előzetes értesítés alapján, telefonon vagy elektronikus szolgáltatásokon keresztül engedélyezték. Egyes tagállamok úgy döntöttek, hogy a kérelmek nyilvántartásba vételét általánosan felfüggesztik, vagy csak kivételes esetekben, sérülékeny helyzetben lévő személyek esetében engedélyezi.¹⁵

Azokban a tagállamok egy részében, ahol lehetőség volt a menedékjogi eljárás lefolytatására a kérelmezőknek egészségügyi kérdőívet kellett kitölteni esetleges COVID-19 fertőzöttségükre vonatkozóan, de több országban is, így pl. Bulgáriában, Dániában, Horvátországban és Izlandon, a kérelmezőknek önkéntes alapon karanténba kellett menniük, amelynek ideje alatt monitorozták egészségügyi állapotukat.

Az EGT tagállamok egy részében az interjú lefolytatására valamilyen online platformot alkalmaztak, az online platformon végzett interjúk során a kérelmező a befogadó állomáson tartózkodott, a tolmács pedig egy másik helyszínről kapcsolódott be a beszélgetésbe. Természetesen nem csak a menedékjogi eljárás során a meghallgatás ütközött nehézségekbe, hanem az ügyben meghozott döntésről a kiértesítés is, ezért pl. a finn bevándorlási hivatal postán értesítette ki az döntésről a kérelmezőket.¹⁶ A szigorú határellenőrzés és az utazási korlátozások bevezetése okán a Dublini átadás-átvételek lefolytatása is akadályokba ütközött, a tagállamok közül Bulgária felfüggesztette a Dublini

¹⁴ Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07)) (Letöltés ideje: 2021.06.08.)

¹⁵ Uo.

¹⁶ COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems. i.m.

átadásokat és átvételek is, de a transferek végrehajtása több másik EU tagállamban is szünetelt.

Az új szabályok korlátozták az ügyintézők számára a személyes kapcsolatot a menedékkérőkkel és egyben lehetővé tették a rugalmasságot a menedékkérelmek rögzítése és feldolgozása terén. A személyes interjúkat online eszközök segítségével kell lefolytatni, ha erre lehetőség van, amennyiben erre nincsen lehetőség, akkor az interjú el is hagyható. Az online lefolytatott menedékjogi interjúkon is biztosítani kell a tanácsadók jelenlétét, továbbá biztonságos és a kérelem megvizsgálására alkalmas környezet kialakítását kell megvalósítani. A Bizottság javasolta, hogy a menedékjogi eljárások lefolytatására rendelkezésre álló hat hónapos időtartamot a tagállamok a COVID-19 járványra tekintettel kilenc hónappal meghosszabbítsák. A tagállamok számára azért indokolt, hogy alkalmazzák ezt az átmeneti eltérési szabályt, mivel a COVID-19 okozta helyzet következtében a gyakorlatban nagyon nehéz betartani a kérelmek megvizsgálására vonatkozó hat hónapos határidőt.

4. Záró gondolatok

A tanulmány eredményeképpen megállapítható, hogy egyértelmű kapcsolat mutatható ki a COVID-19 járvány és a menedékjogi kérelmek számának alakulása között. Bizonyítható volt az a feltételezés, hogy a természeti, társadalmi jelenségek hatással vannak a menedékjogi kérelmek számának alakulására. Az ismertetett statisztikai adatok alapján látható, hogy az EU tagállamokban regisztrált menedékjogi kérelmek száma csökkenést mutatott a pandémia első hullámának idején, vagyis 2020-ban.

A csökkenés két tényezőre vezethető vissza, egyrészt a határellenőrzést és a nemzetközi utazásokat érintő szigorítások miatt csökkent jelentős mértékben az EU-ban benyújtott kérelmek száma, másrészt a legnagyobb csökkenést elkönyvelő hónapban a kérelmek előterjesztésére több országban nem, vagy csak késve volt lehetőség, mivel a kérelmek elbírálásáért felelős hivatalokban is szünetelt a munkavégzés. Ezeknek a kérelmeknek azonban az ügymenet újraindulását követően meg kellett volna jelennie a rendszerben, ám ezt nem tapasztaltuk.