

AZ OROSZ-UKRÁN HÁBORÚ HATÁSA A MENEDÉKJOGI STATISZTIKÁRA

1. A háború kitörése

2021 második felében az Oroszországi Föderáció nagyszabású katonai felvonulásba kezdett Ukrajna keleti határszakaszának közelében, amely jelentős aggodalmat váltott ki az ukrán és a világ meghatározó részének közvéleményében. 2021. február 21-én Vladimir Putyin orosz elnök önkényesen önálló államoknak ismerte el Ukrajna szakadárok által ellenőrzött területeit, így Ukrajna luhanszki régióját és a donyecki régiót, majd orosz katonai alakulatokat küldött ezekbe a régiókba. Vladimir Putyin elnök e lépését megelőzte az orosz Duma szavazása, 2022. február 15-én, amellyel függetlenként ismerte el Ukrajna ezen területeit. Ezt követően 2022. február 24-én az Oroszországi Föderáció több irányból katonai támadást indított Ukrajna ellen. A luhanszki és a donyecki régió független államként történő elismerését és Ukrajna lerohanását egybehangzóan elítélte az Európai Unió, amely ezzel párhuzamosan ítélte el Belarusz részvételét a támadásban.

A háború kitörése óta Ukrajna lakosságának egyharmada¹ kényszerült otthonának elhagyására és így jelenleg (2022 májusában) az orosz-ukrán háború okozta kényszermigráció a legnagyobb humanitárius katasztrófa a világon. 8 millió ukrán kényszerült elhagyni otthonát és további 13 millió ember pedig olyan helyen tartózkodik, amelyet a megnövekedett biztonsági kockázat vagy az infrastruktúra megsemmisülése miatt nem tud elhagyni.

A 2022. május 25-én rendelkezésre álló adatok szerint több, mint 6,3 millió ukrán Ukrajna határain kívül keresett menedéket, az ukrán háborús sikerek hatására áprilistól jelentős mértékű visszavándorlás is tapasztalható Ukrajnába, a tanulmány írásakor rendelkezésre álló adatok alapján eddig 1,8 millióan vissza is tértek az országba a háború kitörésének kezdete óta. A május 11-ei adatok szerint az Ukrajnával szomszédos országokban közel 2,5 millió fő keresett menedéket².

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztoságának információi szerint a május 17-ei adatok szerint közel 8000 áldozata volt a háborúnak, mintegy 3800-an vesztették életüket és 4200-an sérültek meg. Májusban a harcok nagyobb mértékben érintették az ország keleti- és déli területeit, így a Dnyipropetrovszki területet, Harkovot, Herszont, valamint Zaporizzsjá-t.

2022 február végétől az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa rendszeresen tanácskoznak az orosz-ukrán háború kérdésében, az EU vezetői többször eredménytelenül szólították fel az Oroszországi Föderáció vezetőit, hogy fejezzék be az agressziót Ukrajnával szemben és állítsák helyre Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét. Február 23-ától kezdődően összesen öt szankciós csomagot fogadtak el az Oroszországi Föderációval szemben³

¹ UNHCR Operational Data Portal. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (Letöltés ideje: 2022. 05.25.)

² Ukrain Situation Flash Update. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (Letöltés ideje: 2022. 05. 25.)

³ Európai Unió Tanácsa. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, (Letöltés ideje: 2022.05.25.)

A szankciós csomagok első körben az orosz Duma képviselőit, valamint magát Vladimir Putyint, az orosz külügyminisztert, Szergej Lavrovt, illetve az orosz gazdasági élet uniós kapcsolatait érintették. A későbbi szankciós csomagok során kitiltották az orosz felségjelű repülőket az Európai Unió területéről, illetve korlátozták a SWIFT nemzetközi bankközi kód használatát az orosz bankoknak, majd korlátozták egyes termékek (pl. vas) behozatalát az EU-ba Oroszországból. A 2022. áprilisi, sorrendben 5. szankciós csomag keretében egyes üzemanyagok EU-ból Oroszországba történő exportját korlátozták.⁴

2. Átmeneti védelemről szóló irányelv

A kialakulófélben levő menekültügyi válság megelőzése érdekében jelentős lépés volt az Átmeneti védelemről szóló irányelv (2001/55 EK irányelv) alkalmazása az orosz-ukrán háború miatt Ukrajnát elhagyni kényszerülő személyek védelme érdekében. Az irányelv alkalmazására először került sor az elfogadása óta. Létrejöttét alapvetően a jugoszláviai háborúk indokolták és az otthonukat elhagyni kényszerülő személyek nagyarányú beáramlásának esetére alkották meg. Abban a helyzetben hivatott működni, amikor a tagállami menekültügyi rendszerek nem képesek megbirkózni az új ügyek mennyiségével.

Az ideiglenes védelemről szóló irányelv volt az első menedékkérelmi irányelv, amit a Tanács elfogadott az Európai Közösségek Létrehozó Szerződés 63. cikkének (2.a) és (b) bekezdései alapján, amelyek már az EUMSZ 78. cikk⁵, (1) bekezdése és (2) bekezdés (c) és (g) pontjainak szerves részei. Az ideiglenes védelemről szóló irányelv az Európai Unió hatályos jogszabályainak része, gyakran úgy tekintenek rá, mint a harmadik védelmi kategóriára a menekülteként történő elismerés és az oltalmazottkénti elismerés után.

Az ideiglenes védelem kategóriája, ahogyan a neve is jelzi, ideiglenes jogi státuszt hoz létre, amellyel párhuzamosan jogok és juttatások is megilletik a védelmi kategóriában részesített személyt.

Az irányelv meghatározza a menedékkérőknek nyújtandó ideiglenes védelem minimális követelményeit a menekülők tömeges beáramlásakor, és elméletben lehetővé teszi a kiegyensúlyozott tehermegosztást a tagállamok között. Tömeges beáramlásnak nevezzük azt az eseményt, amikor harmadik országból vagy több államot érintő összefüggő területről nagyszámú, országának elhagyására kényszerülő menekülő érkezik. E helyzet fennállásáról az EU Tanácsának minősített többséggel kell döntenie. A Tanács által megadott védelem időtartama egy év, ami kétszer fél évvel meghosszabbítható.

Az ideiglenes védelem nem helyettesíti a Genfi Konvenció szerinti, az egyéni menedékkérelmi eljárás alapján menekült státus megadását, csak lehetővé teszi, hogy a tömeges beáramlás miatt túlterhelt hatóságok maximum két év haladékot kaphassanak az eljárás lefolytatására. Az irányelv az elismert menekültekhez hasonló jogokat biztosít az ideiglenes védelemben részesített személyeknek, vagyis hozzáférhetnek a munkaerőpiachoz és a családtagok beillesztésének lehetősége is biztosított számukra.

Az irányelv a tagállamok kilencvenes évek elején kezdődő egyeztetéseinek eredményeképpen született meg. Megalkotása azért vált szükségessé, mert a tagállamoknak megoldást kellett találniuk a volt Jugoszláviából, elsősorban Bosznia-Hercegovinából, illetve a kilencvenes évek végén Koszovóból beáramló nagytömegű menedékkérő okozta kritikus helyzetre.

⁴ Uo.

⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

A bevándorlási ügyekért felelős miniszterek 1992. évi londoni találkozáson (1992. november 30-a és december 1-je között) arra a következtetésre jutottak, hogy elsősorban a jugoszláviai háborúk során tapasztalt etnikai tisztogatások gyakorlatának következtében, tovább fognak erősödni a nagy kiterjedésű migrációs mozgások, ezért ki kell dolgozni a legfontosabb védelmi kritériumokat, illetve a tagállamok között a gazdasági terhek jobb elosztására kell törekedni.

A Maastrichti Szerződés újra az érdeklődés központjába helyezte az ideiglenes védelem kérdését és új jogi alapot teremtett az ideiglenes védelem kérdésében. A szerződés időszakában az Európai Unió Tanácsa 1995-ben elfogadott egy nem kötelező érvényű határozatot „A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek ideiglenes befogadásának és lakhatásának tagállamok közötti tehermegosztásáról”, majd 1996-ban szintén elfogadásra került egy határozat „A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek ideiglenes befogadásával és tartózkodásával kapcsolatos közös teherviselésre vonatkozó figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos és sürgősségi eljárásról”⁶ azonban egyik határozat alkalmazására sem került sor.

A későbbiekben még hozott döntéseket az Európai Unió Tanácsa lépések meghozataláról ebben a tárgykörben: 1997-ben és 1998-ban, a tagállamok valamelyikében ideiglenes védelmet leelő, az otthonukat elhagyni kényszerülő személyek anyagi támogatása érdekében az Európai Unióról Szóló Szerződés K.3 cikke alapján⁷.

Az Amszterdami Szerződés közösségiesítette a bevándorlási és menedékjogot és a megfelelő felelősségi köröket beillesztette az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés IV. címébe (Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák)⁸. A Bizottság újból napirendre vette az ideiglenes védelem kérdését és 2000. május 24-én továbbította a javaslatát a Tanácsnak

„A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó ideiglenes védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről”, ebben a Bizottság egyesítette az ideiglenes védelemről és a szolidaritásról szóló 1998-ból származó javaslatait.

A koszovói válság idején az EU Tanácsa megerősítette azt az álláspontját, hogy bár nemzetközi védelmet elsődlegesen a származási régióon belül szükséges biztosítani, ugyanakkor a védelem kiterjesztése a Közösségen belül is lényeges kérdés a nagyszámú országot elhagyni kényszerülő menedékkérő miatt. A Tanács 1999-ben elfogadott egy akciótérvet az Európai Unióról Szóló Szerződés K.3. cikke alapján, azért, hogy „gyakorlati támogatást nyújtson az országukat elhagyni kényszerülő személyeknek, menekülteknek és menedékkérőknek a befogadásukhoz és önkéntes hazatérésükhöz, beleértve azoknak a személyeknek nyújtott vészhelyzeti támogatást, akik az aktuális koszovói események miatt menekültek el.”⁹. Az irányelv elfogadásáig a tagállamok az ENSZ Humanitárius Kimenekítési Programja keretében biztosítottak ideiglenes védelmet az otthonukat elhagyni kényszerülőknek, és az ott szerzett tapasztalataikat a későbbiekben felhasználták az

⁶ Az Európai Unió Hivatalos Lapja. L63/10., <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/264135a4-00ba-4875-853d-677e6f1b3c80/language-en>, 1996. 3. 13.,

⁷ Az EU Tanács 98/304/JHA számú határozata

⁸ Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés:

https://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/HU_EC_Treaty_Vienna.pdf (Letöltés ideje: 2022.06.29.)

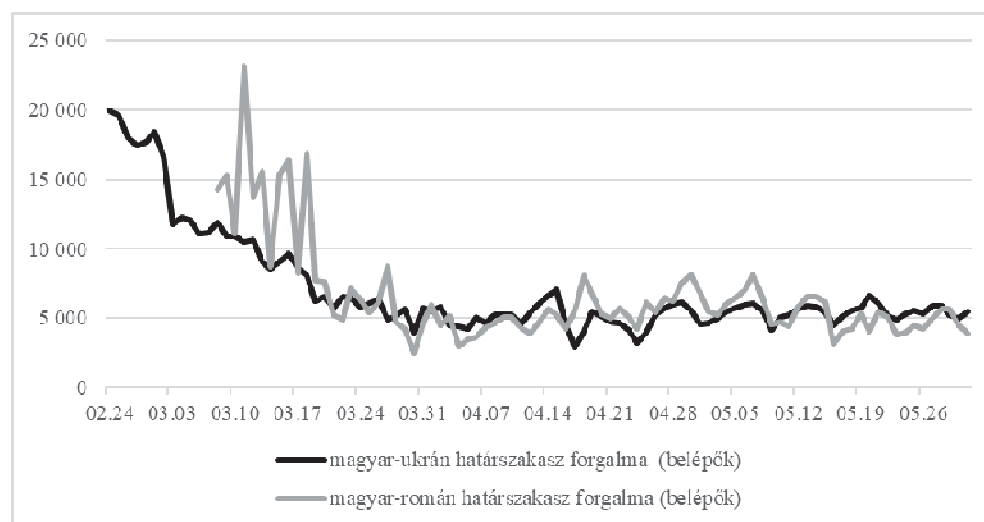
⁹ Hailbronner, Kay, Thym, Daniel: EU Immigration and Asylum Law A Commentary, Second Edition 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos

ideiglenes védelemről szóló irányelvvel kapcsolatos tárgyalásokhoz és az irányelv szövegezéséhez.

Az ideiglenes védelemről szóló irányelvnek kettős célja van: egyrészt megállapítja az országukat elhagyni kényszerülő személyek számára biztosítandó védelem minimum szabályait, másrészt elősegíti a tagállamok között a terhek igazságos elosztására való törekvést. Az irányelv hatályba lépése óta már volt olyan alkalom, hogy egy tagállam kérte volna az irányelv életbe léptetését. 2011-ben Olaszország hivatalosan is kérte az irányelv alkalmazását annak érdekében, hogy a Tunéziából beáramló jelentős számú menedékkérő által okozott helyzetet kezelni tudja, de a Tanács nem értett egyet az irányelv alkalmazhatóságáról, mivel véleménye szerint az irányelvben rögzített feltételek nem teljesültek¹⁰.

3. Az orosz-ukrán háború által kiváltott kényszermigráció

Az ORFK honlapján¹¹ 2022. február vége óta elérhető a magyar-ukrán határszakasz és a magyar-román határszakasz belépőforgalma, amely adatok aggregálása után azt kapjuk, hogy május 31-éig közel egymillió négyszázezer főre tehető az Ukrajna felől Magyarország területére belépő személyforgalom. A honlapon publikált adatokból azonban az nem derül ki, hogy milyen állampolgársági kategóriákat fed le ez a forgalom.



1. sz. ábra A magyar-ukrán és a magyar-román határszakasz belépő forgalma 2022.02.24. – 2022.05.26¹².

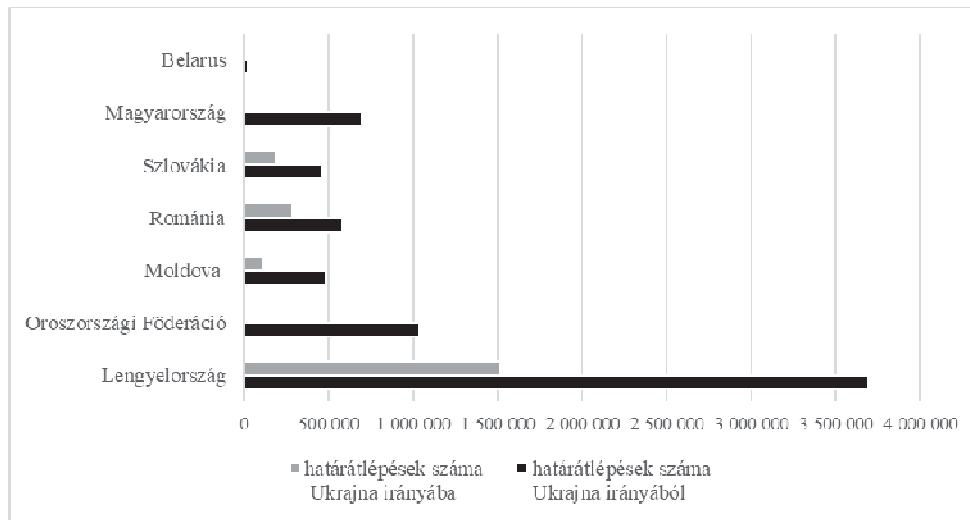
10 000 főt meghaladó belépőforgalom Ukrajna irányából a háború első heteiben volt kimutatható, majd március közepére a napi belépő forgalom 5 és 10 000 fő között normalizálódott mind az ukrán-magyar, mind pedig a román-magyar határszakaszok tekintetében.

¹⁰ U.o.

¹¹ Police.hu. <https://www.police.hu/adatai> alapján saját szerkesztés. (Letöltés ideje: 2022.06.07.)

¹² U.o.

Sajnálatos, hogy a nyilvános honlapon nem érhető el adat állampolgárság szerinti bontásban, így ebből a statisztikai adatforrásból viszonylag korlátozott információt vonhatunk csak le. Nevezetesen a határforgalom mértéke látható, illetve az, hogy a román-magyar határszakaszon belépő forgalom a háború kezdetétől május végéig terjedő időszakában hullámokban kiugróan változott. Ezek a kiugrások feltételezhetően visszavezethetők a háború intenzitásának változására, illetve az Ukrajnában a háború miatt elrendelt kijárási korlátozások elrendelésének időszakaival korrelálnak. A Magyarország irányába belépők forgalma az Ukrajnát kényszerből elhagyókon kívül természetesen azokat is tartalmazhatja, akik valamilyen Ukrajnában végzett humanitárius segítségnyújtás után tértek vissza Magyarországra.



2. sz. ábra A határforgalom alakulása az orosz-ukrán háború menekülőinek fogadásában érintett Ukrajnával szomszédos országokban 2022.02-05.¹³

Az ukrán-orosz háború alakulásával párhuzamosan erős Ukrajnába áramlás is megfigyelhető, vagyis a már valaha védelmet kérelmező (esetleg védelmet nem kérelmező) ukrain menekülők egy része vissza is tért hazájába.

Szembetűnő különbség a magyar és az UN által publikált adatok között vehető észre, ami azzal magyarázható, hogy a Police.hu oldalon az ukrán – magyar és a román – magyar határszakasz teljes belépő forgalmát közlik, míg az UN Operational Data Portálján csak az ukrán és harmadik országbeli állampolgárságú belépők adatát.

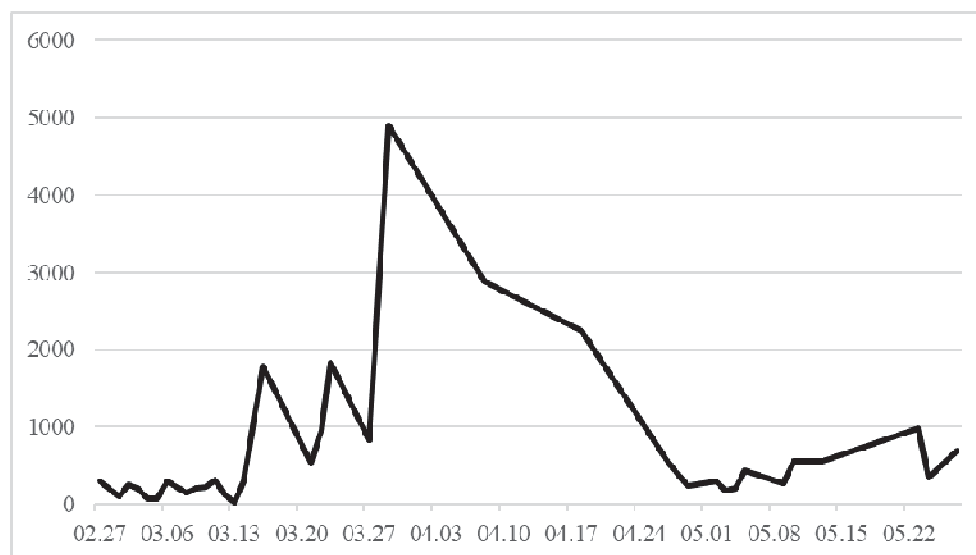
A háború kitörése után, és az Átmeneti védelemről szóló irányelv hatályba lépése óta eltelt időszakban az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF¹⁴) is tájékoztat a menedékes státus elismerése iránti kérelmek számának alakulásáról – tulajdonképpen az adott időpontban az összes kérelem számáról, mintegy pillanatképként. A tájékoztatás

¹³ UNHCR Operational Data Portal. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, adatai alapján saját szerkesztés, (Letöltés ideje: 2022.06.07.), Belaruszra, Oroszországra és Magyarországra nem érhető el az adott országokból mért kilépő forgalom adata. Csak ukrán és harmadik országbeli állampolgárok adatai érhetők el.

¹⁴ Forrás: <http://oif.gov.hu/index.php?lang=hu> (Letöltés ideje: 2022.06.07.)

szöveges sajtóközlemény formájában történik, mellőzve bármilyen egyszerű adatvizualizációt vagy a felhasználók számára letölthető és könnyen kezelhető formátumot.

Az adatok felhasználhatósága szempontjából az is nehézségként értékelhető, hogy csak állapot jellegű adatokat publikál az OIF, az adatközlés időpontja nem rendszeres, hanem rendszertelen időpontokhoz köthető. A honlapon közölt stock adatokból¹⁵ a két közölt adat különbségét kiszámolva flow¹⁶ adatot állítottam elő, így próbáltam meg következtetni a beáramlás mértékére. A nem rendszeres adatközlésből kifolyólag ezekből az adatokból a menedékeskénti kérelmek számának alakulásáról csak óvatos következtetések vonhatók le. Arra azért alkalmasak az itt publikált adatok, hogy megállapítható legyen a több ezres menedékes kérelem két adatközlési időpont között elsősorban a háború kezdeti hónapjára volt jellemző.



3. sz. ábra A menedékeskénti kérelmek számának változása, 2022.02.24 - 05.27.¹⁷

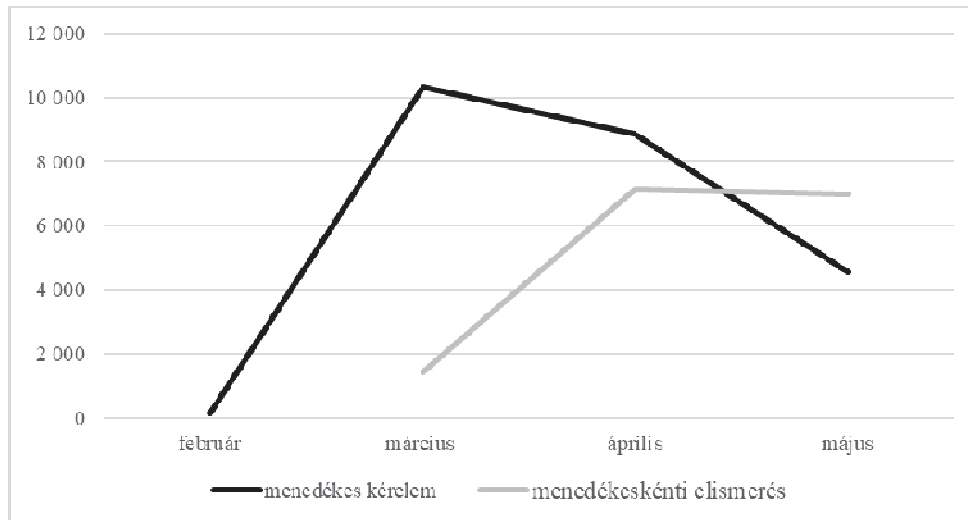
Az OIF által szolgáltatott adatokból is kitűnik, hogy elsősorban márciusban volt kimagasló a kérelmek szám, akkor 10 000-nél több kérelmet rögzítettek, szinte ebben az egy hónapban rögzítették a május 31-ig beérkezett közel 24 000 menedékes kérelem mintegy felét.

¹⁵ Egy adott időpontra vonatkozó, állapot jellegű adat

¹⁶ Áramlás jellegű adat, a rögzített kérelmek száma

¹⁷ Forrás: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF):

http://oif.gov.hu/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=6&lang=hu
(Letöltés ideje: 2022.06.07.)



4. sz. ábra A menedékes státusz iránti kérelmek és az elismerések számának alakulása 2022. 02 – 05.¹⁸

A 2022. május végéig benyújtott kérelmek többségét márciusban rögzítette az OIF, a következő két hónapban a kérelmek számában csökkenés látható. Ezzel a csökkenéssel párhuzamosan nyilvánvaló okokból a feldolgozott kérelmek száma, vagyis a menedékeskénti elismerések száma növekedő, majd stagnáló tendenciát mutat.

4. Összegzés

Az ukrán-orosz háború a II. világháború vége óta a legnagyobb humanitárius katasztrófát okozta Európában, 2022 júniusában a háború végére még esély sem látszik. A háború okozta kényszmigráció mértékére számos adatforrás áll rendelkezésünkre már, de ezek egységes adatforrásba, vagy adatbanka történő rendezése még várat magára. Az ukrán menekülők számának Európai Unióban történő alakulásának bizonyos idő elteltével (ez jellemzően 12 hónap vagy azt meghaladó tartózkodás) statisztikai szempontból népességszámot befolyásoló hatása is lesz. Ennek figyelembevételével is fontos lenne az egységes statisztikai adatgyűjtés és publikálás kialakítása legalább az EU tagállamokra vonatkozóan.

Kétségtelen, hogy nehéz feladatról van szó, hiszen az Ukrajnát a háború miatt elhagyni kényszerülő menekülők egy része nem regisztrál vagy regisztrált a nemzeti hatóságoknál, hiszen biometrikus útlevelel birtokában ukrán állampolgárok akár 90 napig vízummentesen, bejelentési kötelezettség nélkül tartózkodhatnak az EU területén. A határforgalmi statisztikákból visszaáramlás is látható, kimutatható, hogy a menedékes státusz iránti kérelmet előterjesztők egy része vissza is tért már Ukrajnába. Szükségesnek tartom az egyes nemzeti hatóságok és az EU tagállamok között is az Ukrajnából menekülőkre vonatkozó statisztikai adatszere lehetőségének kialakítását, ezzel elősegítve a megalapozott szakpolitikai döntések meghozatalát a menekélyjog terén.

¹⁸ Forrás: KSH