

SZABÓ ATTILA\*

## A MENEKÜLTEK INTEGRÁCIÓJÁNAK ELLEHETETLENÍTÉSE MAGYARORSZÁGON 2015–2018 KÖZÖTT

*A társadalmi befogadás fogalmi keretei a menekültekkel kapcsolatosan csak most körvonalazódnak, ám eközben a nemzetközi védelemben vetett beilleszkedése számos (jogi, szociológiai) kutatás tárgya. Kérdés, hogy vajon a sokféle gyakorlatból miként lehet általánosítani? A szerző összefoglalja, hogy 2015 év eleje és 2018 szeptembere között milyen intézkedéseket hozott a jogalkotó és a közigazgatás a menekültek és oltalmazottak integrációja terén, vagyis azon emberek állam általi támogatásáról ír, akik nemzetközi védelmet kértek és kaptak. Mindezt összekapcsolja egyrészt a kormány kommunikációjával, hiszen az nagyban hátráltatta a társadalmi befogadást, másrészt az Európai Bizottsággal közös irányítású Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap pályázati kiírásainak visszahívásával, amely lépés a támogatási programok hazai felszámolásával járt. Az intézkedésekkel a magyar állam – az európai uniós normákat és a nemzetközi jogi kötelezettségeket is megsértve – a menekülteket magukra hagyta a társadalmi beilleszkedésben.*

### 1. MINEK NEVEZZELEK?

A pedagógiával, a fogyatékkal élők oktatásával és a szociálpedagógiával foglalkozó szakemberek egyaránt jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy önálló tartalmat adjanak a kirekesztés és a szegregáció, illetve az integráció és a befogadás fogalmaiknak<sup>1</sup>. A megkülönböztetés az egyes mozzanatok elválasztásán alapul, amelyek így a társadalmi folyamat egy-egy állomását jelentik. Vagyis a befogadás és az integráció nem szinonima, ahogyan nem az a kirekesztés és a szegregáció sem.<sup>2</sup> Míg a kirekesztés egyénenként zárja el a társadalmi közegetől az embereket, a szegregáció már csoportok kijelölése alapján rekeszti ki a fogyatékkal élőket, időseket, külföldieket vagy éppen muszlimokat. Az integráció ehhez hasonlóan – csak ellenkező irányú szándékkal – egy-egy jól meghatározható szociális jellemző alapján definiált csoportot (például a menekülteket) kíván a főáramú társadalomba illeszteni, a csoport egészére alkalmazandó intézkedésekkel, szolgáltatásokkal. Ezzel szemben az

\* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54. E-mail: szattila85@gmail.com.

<sup>1</sup> Bryan HARMAN: „Inclusion / Integration. Is There a Difference?” *Canadian Down Syndrome Society*, bit.ly/39qaKQk.

<sup>2</sup> Serge THOMAZET: „L'intégration a des limites, pas l'école inclusive!” *Revue des sciences de l'éducation* 2008/1. 123–139.

inklúzió az egyéni igények és jellemzők, valamint informális segítségnyújtás alapján biztosít lehetőséget a társadalmi befogadásra, részvételre.<sup>3</sup>

A befogadás, ha példaként az oktatást vesszük, magában foglalja egyrészt a fogyatékossgal élő tanulók és közösségeik részvételének erősítését, ami a helyi pedagógiai programokban jelenik meg. Másrészt beletartozik az iskolák kultúrájának, politikáinak és gyakorlatainak olyan átszervezése, hogy azok megfelelhessenek a tanulók sokféle igényeinek, de része a sokszínűség normalitásként való elfogadása is. Ennek oly módon kell megvalósulnia, hogy az minden diák számára erőforrás lehessen. A cél tehát minden hallgató különféle igényeinek kielégítése (a tanulási stílust, arányokat is ideértve); az oktatás minőségének biztosítása minden hallgató számára a megfelelő tantervek, támogatási és oktatási stratégiák segítségével, valamint annak elfogadása, hogy az oktatásba való befogadás a társadalmi befogadás egyik aspektusa.<sup>4</sup> Vagyis a befogadás nem izoláltan, hanem lényegében minden szakpolitikába beillesztve vezet sikerre.

A szemantikai eltéréseken túl a menekültek integrációja tehát valamilyen sztereotípián alapuló csoportképen nyugszik, még akkor is, ha ezt nem fogalmazza meg az állam. Jogi szempontból az integráció bizonyos támogatásokra való jogosultságot jelent a csoportba tartozóknak, sőt lehet, hogy a jogszabály bizonyos kérdésekben a főáramú társadalom tagjaival való egyenjogúsítást mondja ki. Ám a társadalmi befogadás, az inklúzió a menekültek egyediségének, eltéréseinek elfogadására épít, így olyan formális és nem formális oktatást, nyelvi képzést, foglalkoztatást, jövedelmi és lakhatási támogatást tud kialakítani, amely nem mindenkinek ugyanazt, hanem mindenkinek azt adja, amire neki valóban szüksége van. Ezt a differenciált gondolkodást a szabályozásban az valósíthatja meg, ha a meglévő szociális ellátórendszer alkalmazkodik a sajátos igényekhez, és személyre szabott támogatási, fejlesztési, tutorálási rendszert alakít ki.

A kifejezetten menekültekkel kapcsolatos szakirodalomban az integráció és a befogadás nem különbözik ilyen egyértelműen. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is – a hazatérés és a végső célországba történő áttelepedés mellett – a helyi (társadalomba, közösségbe való) integrációt szorgalmazza a menekültekkel kapcsolatos tartós megoldások között,<sup>5</sup> ezért elsősorban a menekültek integrációjáról esik szó, a befogadásukról és az inklúziójukról sokkal kevésbé.<sup>6</sup> Ki kell ugyanakkor emelni, hogy az integráció kétirányú folyamat, a (helyi) társadalom és az egyes menekültcsoportok irányából egyidejűleg kell megvalósulnia. Ezt a szemléletet tükrözi a legtöbb

<sup>3</sup> Sónia LEITE: „From Exclusion to Inclusion Going Through Segregation and Integration: The Role of the School and of the Sociopedagogical Mediator” *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2012/1. 47–53.

<sup>4</sup> *3rd Workshop on Training of Teachers of the Visually Impaired in Europe – Report* Warsaw, 3–6 April 2002, [bit.ly/2tQ28Dp](http://bit.ly/2tQ28Dp).

<sup>5</sup> Példaként lásd UNCR: „Framework for durable solutions for refugees and persons of concern. Core Group on Durable Solutions” 2003. 28, [bit.ly/39uIWdw](http://bit.ly/39uIWdw).

<sup>6</sup> Például Will JONES – Alexander TEYTELBOYM: „The Local Refugee Match: Aligning Refugees’ Preferences with the Capacities and Priorities of Localities” *Journal of Refugee Studies* 2018/2. 152–178, [bit.ly/2tVOKaI](http://bit.ly/2tVOKaI).

kormányzati stratégiai anyag is az európai országokban.<sup>7</sup> Csak 2015 óta élénkült fel a vita arról, hogy vajon miként mérhető egyáltalán a menekültek integrációja, mitől sikeres egy-egy országban az integráció és annak egyes faktorai. A válasz filozófiai alapelvekre épül, ám az integráció fogalmáról Dominik Hangartner is ad egy meghatározást: „a vándornak az a tudásbeli és képességi foka, hogy teljes és sikeres életet élhessen a fogadó ország társadalmában”<sup>8</sup>. Ezért a menekültek beilleszkedését nem lehet egységesen kezelni. Egy átfogó kutatás szerint a menekülteket segítő intézkedések nyomán más-más „integrációs ablakok” nyílnak meg, és különböző típusú integrációkról kell gondolkodni (munkahelyi, nyelvi, politikai, szociális stb.).<sup>9</sup> Persze nyilvánvaló, hogy a főáramú társadalom, a közvélemény és a kormányzati kommunikáció hangvétele nagyban akadályozhatja vagy éppen erősítheti az integrációt vagy a társadalmi befogadást, illetve közvetítheti a kirekesztést és a szegregációt a vándorok számára.

## 2. A KORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓRÓL

A gyűlöletkampányt nehéz jogi módszerekkel megragadni, ezért itt csak röviden jelezzük a legfontosabb állami intézkedéseket, amelyek jogi eszközökkel befolyásolták a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi beilleszkedését (például a költségvetésből fizetett és a miniszterelnökség által megrendelt óriásplakátok révén) is. Ezeknek az intézkedéseknek a hatása többrétű, hiszen a mögöttük meghúzódó megfontolások sem homogének.<sup>10</sup>

Orbán Viktor miniszterelnök 2015. január 18-án a Kossuth Rádióban a következőt mondta:

Magyarországon 2014-ben a menedékjog iránti kérelmet benyújtóknak a száma elérte a 42 ezer, majdnem 43 ezer főt. Ez megduplázódása a korábbi adatoknak. Tehát a tendencia az, ami igazán riasztó. [...] Tehát egy problémátömegről beszélünk, aminek a nagyságrendje riasztó mértékben nő, és hogyha Európa továbbra is homokba dugja a fejét, akkor ezek a tendenciák nem változnak meg. [...] Ez nyersen hangzik, de a dolog úgy fest, hogy Brüsszel ezzel a bajjal szemben, ezzel a gonddal szemben nem fog bennünket megvédeni. Ezt nekünk, magyaroknak kell megoldani, meg kell magunkat védeni, és persze harcolnunk kell azért, hogy Brüsszelben megváltozzanak

<sup>7</sup> Például Joseph COLEY et al.: „Integrating refugees. What works? What can work? What does not work? A summary of the evidence (Second edition)” *Home Office of the United Kingdom* 2019. 20. [bit.ly/3bx6qAI](http://bit.ly/3bx6qAI).

<sup>8</sup> Joanna ROBERTS: „Five things you need to know about: the science of refugee integration” *Horizon* 2019. július 1. [bit.ly/3aDwzfN](http://bit.ly/3aDwzfN).

<sup>9</sup> Az említett kutatás: Immigration Policy Lab, With branches at Stanford University and ETH Zurich, financed by the European Research Fund, 2015–2019, lásd Niklas HARDER et al.: „Multidimensional measure of immigrant integration” *PNAS* 2018/45. [bit.ly/3ISsH7x](http://bit.ly/3ISsH7x).

<sup>10</sup> NAGY NELLI: „Jogok határok között: a migráció politikai filozófiája” *Fundamentum* 2018/1. 101–107. [bit.ly/2S16Mmw](http://bit.ly/2S16Mmw).

a szabályok, és ne olyan életidegen szabályokat erőltessenek ránk, mint ami ma szokásban van.<sup>11</sup>

Tulajdonképpen ez az interjú értékelhető a magyar kormányzat bevándorlással kapcsolatos kommunikációja nyitányaként. Az első jelentős kommunikációs intézkedés a 2015 májusában kiküldött nemzeti konzultációs kérdőív volt. A kérdőív többek közt a következő kérdéseket tartalmazta: „Vannak, akik szerint a Brüsszel által rosszul kezelt bevándorlás összefüggésben van a terrorizmus térnyerésével. Ön egyetért ezekkel a véleményekkel?”, valamint „Egyetért-e Ön a magyar kormánnyal abban, hogy a bevándorlás helyett inkább a magyar családok és a születendő gyermekek támogatására van szükség?”<sup>12</sup> A kérdések egyértelműen olyan megfogalmazásúak voltak, amelyek az emberek félelmére építve sugallták a választ.<sup>13</sup>

A 2015. nyári migrációs, menekültügyi krízist<sup>14</sup> követő plakátkampány, a közmédiában elhelyezett hirdetések, a kormányzati információknak álcázott üzenetek és politikusi megnyilatkozások<sup>15</sup> részletezése itt felesleges.<sup>16</sup> Elég annyit megemlíteni, hogy ezek közt kiemelkedő szerepe volt a 2016. október 2-án megtartott, bevándorlási kvótáról szóló népszavazást megelőző, jogilag erőteljesen vitatott kampánynak,<sup>17</sup> valamint a 2018. évi általános országgyűlési választások előtti kampányidőszaknak. A kampányidőszak kapcsán megemlítendő azoknak a plakátoknak a kihelyezése, amelyeken úton lévő sötét bőrű – egyébként menekülő – irreguláris migráns személyek láthatók, előtérben a „STOP” felirattal; a plakátokon emellett az is szerepel, hogy azok a kormány megbízásából készültek. Mivel ez a kommunikációs aktus felveti az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* (Ebkvtv.) 10. §-a sérelmének lehetőségét,<sup>18</sup> a plakátok ügyében beadvány született az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz címezve.<sup>19</sup>

<sup>11</sup> A *180 perc* című műsorban készült interjú leirata elérhető: „A fogyasztási hitelekről a bankoknak és a hiteleseknek kell tárgyalniuk” 2015. január 19. [bit.ly/2SjoGWG](http://bit.ly/2SjoGWG).

<sup>12</sup> A Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról elektronikus kérdőíve elérhető: [bit.ly/37lpIWt](http://bit.ly/37lpIWt).

<sup>13</sup> Ehhez lásd jogi szempontból Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: „Üzenjük Magyarországnak” 6–7, [bit.ly/2OPqyV0](http://bit.ly/2OPqyV0); kommunikációs szempontból „Politikai kommunikáció a magyar választási kampányban” *Mértékblog* 2018. március 29. [bit.ly/2ULCivj](http://bit.ly/2ULCivj).

<sup>14</sup> Lásd erről MigSzol: *A bevándorlás hosszú nyara Magyarországon – a felelőtlen kormányzás cserben hagyta a menedékkérőket* (Budapest: Migráns Szolidaritás Csoport 2016) 30–41, [bit.ly/2SmnuBQ](http://bit.ly/2SmnuBQ).

<sup>15</sup> Lásd ehhez BERNÁTH Gábor – MESSING Vera: „Bedarálva – A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei” *Médiakutató* 2015/4, [bit.ly/2Hi0bmr](http://bit.ly/2Hi0bmr).

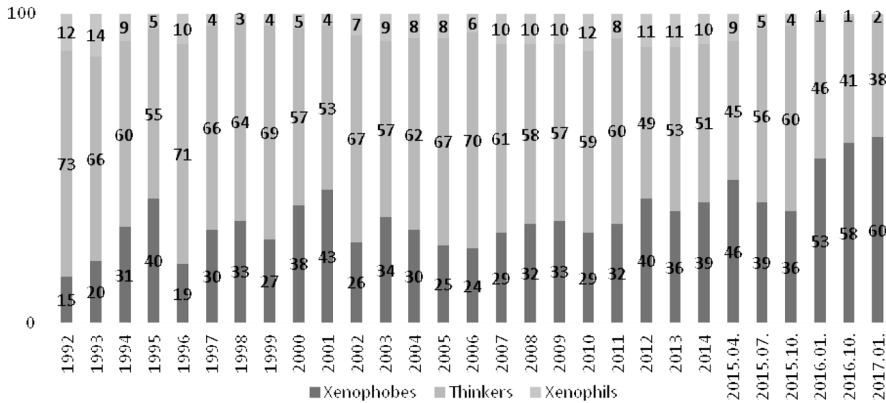
<sup>16</sup> A kormány 2015–2017 közötti kommunikációs kampányai más szempontból ugyan, de összegyűjtésre kerültek, lásd TASZ: „Értékelő jelentés az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszióknak a 2014. április 6-án, Magyarországon tartott Országgyűlési Választásokról szóló Záró-jelentésében foglalt Ajánlások Végrehajtásáról” 2018. [bit.ly/2UIGigh](http://bit.ly/2UIGigh).

<sup>17</sup> Ehhez lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről” *JeMa*, 2016/1–2. 77–84, [bit.ly/2ONTleF](http://bit.ly/2ONTleF).

<sup>18</sup> Azaz az Ebkvtv. szerinti zaklatást valósít meg.

<sup>19</sup> A közleményt és a beadványt lásd TASZ: „Stop kormányzati rasszizmus” 2018. április 06. [bit.ly/2SmgOU5](http://bit.ly/2SmgOU5).

Az itt említett és a többi kormányzati kommunikációs lépés hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon jelentősen nőtt az idegenellenesség.<sup>20</sup> A TÁRKI mérései jól mutatják, hogyan változott itthon a külföldiek megítélése.<sup>21</sup>



Simonovits, 2018.<sup>22</sup>

Mint látható, az idegenellenesség az említett kormányzati intézkedéseket követően növekedni kezdett, és soha nem mért csúcsra ért. Természetesen nem állíthatjuk, hogy ezt kizárólag a kormányzat intézkedései okozták, csak feltételezhetjük, hogy azok nem fékeztek az idegenellenesség erősödését.<sup>23</sup>

Ez a jelenség tovább nehezíti a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi elfogadását, hiszen az érintettek ebben a társadalmi környezetben nehezebben találnak munkát, bérelnek lakást és jutnak hozzá szolgáltatásokhoz. Azaz, még ha elméleti szempontból ugyanazon jogok illetnék is meg őket, mint a magyar állampolgárokat, akkor sem tudnák ezeket a jogokat úgy gyakorolni úgy,

<sup>20</sup> Ennek részletes elemzését 2016-ig lásd SIK Endre – SIMONOVITS Bori – SZEIDL Blanka: „Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban” *Régió* 2016/2. 81–108, [bit.ly/3bwoXgx](http://bit.ly/3bwoXgx). Bővebb elemzésért a migrációs, menekültügyi válság okozta társadalmi változásokról angol nyelven lásd SIMONOVITS Bori – BERNÁT Anikó (szerk.): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary* (Budapest: TÁRKI 2016), [bit.ly/39qGDs2](http://bit.ly/39qGDs2).

<sup>21</sup> A gyűlöletkampány politikai okaihoz lásd SIK Endre: „Egy hungarikum: a morális pánikgomb” *Mozgó Világ* 2016/10. 1–14, [bit.ly/38n6xg2](http://bit.ly/38n6xg2).

<sup>22</sup> 'Xenophobes': idegenellenesek; 'thinkers': mérlegelők; 'xenophils': idegenbarátok. A táblázat a TÁRKI kutatásai alapján készült azt Simonovits Bori szíves engedélyével közlöm. A táblázat a legfrissebb adatokkal nem került publikálásra. Újabb adatfelvételt a TÁRKI nem készített 2017 januárja óta. A táblázat megjelenik: SIMONOVITS Bori: *The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View – Evidence from the Field* [kézirat].

<sup>23</sup> Maja Adena és szerzőtársai kimutatták, hogy már a náci Németországban is hatékonyan működött a főként rádióban terjesztett gyűlöletpropaganda. Nincs okunk feltételezni, hogy a jelenlegi környezetben az ilyen jellegű kommunikáció teljesen hatástalan. A kutatást összefoglalja magyar nyelven: SZEIDL Ádám – Szűcs Ferenc: „Működik-e a propaganda?” *Index Defacto* 2018. augusztus 15. [bit.ly/2w6doMF](http://bit.ly/2w6doMF).

mint a magyarul anyanyelvi szinten beszélő magyar állampolgárok. Ez részben az állam intézkedéseinek és politikai pártok kampányüzeneteinek az eredménye.

### 3. AZ INTEGRÁCIÓT SEGÍTŐ CIVIL SZERVEZETEKEL SZEMBENI INTÉZKEDÉSEK

A kormányzati intézkedések nemcsak közvetlenül a migráns háttérű, elsősorban muszlim származású, közel-keleti, belső-ázsiai vagy afrikai származású emberek, hanem az őket valamilyen formában segítő civil szervezetek ellen is irányultak.<sup>24</sup> Az első ilyen intézkedésként említendő, amikor 2014. április 8-án a Miniszterelnöki Hivatal azt állította egy, a norvég kormánynak címzett levelében, hogy az Ökotárs nevű (a Norvég Civil Alap forrásait kezelő) civil szervezet elkötelezett a magyar kormány ellenzéke mellett. Ezt megelőzte és követte 2013. augusztus 14. és 2017. november 2. között mintegy 110 olyan intézkedés, amely a civil szervezetek ellen irányult. Ezek egy része a kormányzathoz köthető intézkedés, más része pedig a kormányzathoz közel álló médiatartalom-szolgáltatók vagy az ezekhez kapcsolódó személyek cselekménye volt. Persze nem állítható, hogy minden, a civil szféra ellen irányuló intézkedés – akár csak közvetve is – hátrányosan érintené a nemzetközi védelemben vett személyeket. Azonban számos olyan civil szervezet létezik, amelyre ezek a kedvezőtlen intézkedések hatást gyakoroltak, mivel tevékenységük kapcsolatban áll a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítésével.<sup>25</sup>

A fent említett intézkedések közül további kettőt érdemes kiemelni, mivel hatásukat tekintve nemcsak kommunikációs értelemben, de jogilag is korlátozóak. Az egyik a „külföldről támogatott civil szervezetek” regisztrációs kötelezettsége 2017. június 27-től: bizonyos kivételekkel<sup>26</sup> azok az alapítványok és egyesületek, amelyek egy adott adóévben 7,2 millió forintot elérő mértékben kapnak külföldről támogatást vagy vagyoni előnyt, kötelesek bejelenteni ezt a szervezetet nyilvántartó bíróságnak. A civil szervezetek nyilvántartásában így megjelenik a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés.<sup>27</sup> Ezt az érintett szervezetnek fel kell tüntetnie a honlapján és az általa készített kiadványokon. A jogszabályt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében fogalt jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság követelményére hivatkozva

<sup>24</sup> Eötvös Károly Intézet – Transparency International – TASZ – Magyar Helsinki Bizottság: „Timeline of governmental attacks against hungarian civil society organisations” 2017. [bit.ly/2OQmjsd](http://bit.ly/2OQmjsd)

<sup>25</sup> Három példa: Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület ([bit.ly/2HfKcVN](http://bit.ly/2HfKcVN)); Artemisszió Alapítvány ([bit.ly/3bBA8Vo](http://bit.ly/3bBA8Vo)); MigHelp – Migráns Segítség Magyarország Egyesület ([bit.ly/39uBijm](http://bit.ly/39uBijm)).

<sup>26</sup> A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény 1. § (4) bekezdése szerint „nem terjed ki e törvény hatálya: a) arra az egyesületre és alapítványra, amely nem minősül civil szervezetnek; b) a sportról szóló 2004. évi I. törvény hatálya alá tartozó egyesületre; c) a vallási tevékenységet végző szervezetre; d) a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.”

<sup>27</sup> A regisztrált szervezetek listája elérhető: [bit.ly/37hekel](http://bit.ly/37hekel).

több civil szervezet megtámadta az Alkotmánybíróságon, mivel a törvény be nem tartása az adott civil szervezet megszüntetéséhez is vezethet. Így „a rendelkezések az egyesületek esetében az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése, míg alapítványok esetén az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére és II. cikkére figyelemmel, a cselekvési autonómia sérelmét okozhatja.”<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság felfüggesztette a döntés meghozatalát: a jogszabályt az Európai Bizottság kezdeményezésére az Európai Unió Bírósága is vizsgálja a tőke szabad mozgásának elve [*az Európai Unió működéséről szóló szerződés* 26. cikk (2) bekezdés] sérelme miatt.<sup>29</sup> Az Alkotmánybíróság megvárja ennek az eljárásnak a végét, noha a jogszabály jogellenességét a két bíróság eltérő alapon vizsgálja.

Az Országgyűlés tehát elfogadott egy olyan jogszabályt, amely a civil szervezetek bizonyos körét igyekszik megbélyegezni – ezzel cselekvési autonómiájuk sérelmét okozva –, továbbá ellentétes lehet az EU jogával is. Ha áttekintjük az e jogszabály alapján regisztrált szervezetek listáját, akkor látható, hogy köztük számos foglalkozik a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítségével. A jogszabály preambulumból kiderül, hogy a jogalkotó nem speciálisan e szervezeteket célozta, de valójában erőteljesen az ő működésüket befolyásolják a törvényi rendelkezések.

A másik említendő példa a bevándorlási különadó intézménye, amely kifejezetten a bevándorlási tevékenységre és a nemzetközi védelemben vett emberekkel végzett munkára irányul. A pénzügyminiszter terjesztette az Országgyűlés elé azt a jogszabálmódosító csomagot, amely a bevándorlási különadót beemelte az adószabályok közé.<sup>30</sup> Ennek értelmében 2018. augusztus 25-ét követően „[b]evándorlási különadó-köteles a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása.”<sup>31</sup> Az adófizetési kötelezettség kiterjed a médiakampányok, médiaszemináriumok folytatása és az azokban való részvétel, oktatásszervezés, hálózatépítés és -működtetés keretében végzett tevékenységekre, valamint a bevándorlást pozitív színben feltüntető propagandatevékenységekre.<sup>32</sup> Az adó mértéke az ilyen tevékenységekre fordított összeg negyede. A „bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység” megfogalmazás annyira homályos, hogy – kialakult gyakorlat híján – az adóhatóság és az eljáró bíróságok döntései alapján nem ismert, mely tevékenységekre vonatkozik. Az adó összege magas, és az ezen a területen dolgozó civil szervezetek nem engedhetik meg maguknak ilyen különadó megfizetését. Így például a Közép-Európai Egyetem már bejelentette, hogy beszünteti a menekültek és oltal-

<sup>28</sup> Idézet az ügy összefoglalójából, az Alkotmánybíróság honlapjáról: [bit.ly/381YfW3](https://bit.ly/381YfW3).

<sup>29</sup> Lásd angol nyelven: EUROPEAN COMMISSION, *European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law*, <https://bit.ly/38G3ZsY>.

<sup>30</sup> *T/625. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról*, Elérhető: <https://bit.ly/38PHSAe>.

<sup>31</sup> *Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény* 253. § (1) bekezdés.

<sup>32</sup> *2018. évi XLI. törvény* 253. § (2).

mazottak speciális oktatási programját.<sup>33</sup> (A programot a CEU 2018 októberében újraindította.<sup>34</sup>) Ésszerűen feltételezhetjük, hogy a különadó bevezetése más szervezeteket is elgondolkodtatásra készítet, és kisebb eséllyel vágnak bele olyan programok megvalósításába, amelyek a nemzetközi védelemben vettek társadalmi beilleszkedését segítik, ez pedig hátrányosan befolyásolhatja a nemzetközi védelemben vett személyek integrációját. Feltételezhetjük, hogy ebben az ellenséges légkörben és bizonytalanságban nehezebb a nemzetközi védelemben vett emberek beilleszkedését elősegíteni, kapcsolatot létesíteni potenciális munkáltatókkal, lakást bérebedókkal, cégekkel és az állami (egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatókkal. Az érintett szervezetek aligha lesznek képesek eljuttatni ismeretterjesztő, érzékenyítő programjaikat iskolákba, helyi közösségekhez. Mindez azt eredményezi, hogy a Magyarországon menekültként és oltalmazottként védelemben vett emberek kisebb hatékonysággal kaphatnak segítséget.

#### 4. A JOGI VÁLTOZÁSOKRÓL

Nehéz mereven elválasztani a védelemre szorulókat az egyéb humanitárius célú tartózkodókról vagy a szabad mozgás jogával rendelkezőkről, mert a jó, illetve rossz integrációs politika az ő helyzetüket is érinti.<sup>35</sup> A menekültek és oltalmazottak (együtt: nemzetközi védelemben vettek) elismerését *a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Metv.) 6-18. szakaszai szabályozzák. Vajon a menekültügyi eljárásban védelemben vett személyek számára biztosított integráció jogi keretei miként változtak meg, hogyan tudnak így Magyarországon boldogulni?<sup>36</sup>

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) adatai szerint 2017. december 31-én 1.781 személy menekültként, 1.774 személy pedig oltalmazottként rendelkezett tartózkodási jogosultsággal.<sup>37</sup> Ugyanakkor e személyek beilleszkedését segítő szakemberek véleménye szerint a jogosultsággal rendelkezők nagy része már nem tartózkodik Magyarországon, mivel itt nem tudtak új életet kezdeni. Így van ez annak ellenére, hogy sem a menekült-, sem az oltalmazott státusz nem jogosít az EU más tagállamaiban való letelepedésre és munkavállalásra.

<sup>33</sup> Lásd a Közép-Európai Egyetem közleményét angol nyelven: „CEU Suspends Education Programs for Registered Refugees and Asylum Seekers” 2018. augusztus 28. *bit.ly/37ihit*.

<sup>34</sup> Lásd: *bit.ly/2SiMb27*.

<sup>35</sup> *A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* 25/A. és 25/B. § alapján a befogadottak. *A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2007. évi I. törvény* (Harmtv.) 76-80. § alapján a hontalanok. A Harmtv. 29.§ (1) d) alapján a Magyarország területén született és felügyelet nélkül maradt kiskorúak. A Harmtv. 29.§ (1) e) alapján a magyar hatóságokkal bűncselekmény felderítése érdekében együttműködő harmadik országbeli állampolgárt. A Harmtv. 29.§ (1) f) alapján a különösen kizsákmányoló feltételek mellett foglalkoztatott harmadik országbeli személyeket és a tartózkodási engedély nélkül foglalkoztatott harmadik országbeli kiskorúakat.

<sup>36</sup> Szabó Attila: „A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról” *Fundamentum*, 2016/2–4. 107–112, *bit.ly/37juIPA*.

<sup>37</sup> A 2017 év végi adatait rögzítő statisztika elérhető online: BMH: „*Kiadványfüzet, 2017. évi statisztikák*”, *bit.ly/2UMn3tO*.



A nemzetközi védelembé vettek integrációját 2014. január 1-től újrászabályozták. E dátumot megelőzően is létezett – a Metv.-ben és a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben* (Metvhr.) szabályozott – rendszer a társadalmi beilleszkedésük segítésére, amely meglehetősen töredezett és alacsony hatékonyságú volt.<sup>38</sup> Az új integrációs rendszert ezért nagy várakozás övezte a szakma részéről:<sup>39</sup> a sok különféle jogcímen igényelhető kisebb támogatásokat ugyanis felváltotta egy egységes támogatási modell.<sup>40</sup> Eszerint, a nemzetközi védelembé vett személy aláírhatott egy integrációs szerződést,<sup>41</sup> amelyben vállalta a beilleszkedésre való törekvést, valamint ehhez a területileg illetékes családsegítő központ segítésének igénybevételét; ezért cserébe a BMH<sup>42</sup> két éves támogatási időszakon belül, negyedévente csökkenő és végül megszűnő pénzügyi támogatást vállalt.<sup>43</sup>

Az új rendszer arra törekedett, hogy ösztönözze a nemzetközi védelembé vett személyeket a beilleszkedésre. Természetesen, mint minden újonnan bevezetett rendszerben, így ebben is voltak hibák. Például nem tudta megoldani, hogy a munkát vállalni kívánó személyek – a rászorultság megszűnésével – ne essenek el a támogatástól, azaz ösztönzőleg hatott a nem bejelentett munkavállalásra. Komoly hiányossága volt az is, hogy a családsegítő központokban megoldatlan volt a tolmácsolás, amely lehetővé tette volna a professzionális segítségnyújtást, továbbá a családsegítő központokban dolgozó segítő szakembereknek hatósági jellegű feladatokat is el kellett látniuk, ami szakmai szempontból meglehetősen aggályos.<sup>44</sup> Ezek a hibák, hiányosságok azonban idővel a jogszabály és a joggyakorlat szintjén is javíthatóak

<sup>38</sup> Lásd ezekhez a Metvhr. 2013. augusztus 1. és 2013. december 31. között hatályos szövegének V. fejezetében (37-61. §) rögzített 18 különböző támogatási formát.

<sup>39</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képvisellete és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület 2014. február 19. napján konferenciát rendezett *Az intézményközi együttműködés lehetőségei az integrációs szerződés kapcsán – Utak és kérdések a menekültek integrációjának gyakorlatában* címmel, az új integrációs rendszer kapcsán. A konferencián részt vettek az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztály és a Belügyminisztérium képviselői is.

<sup>40</sup> A modellt egyébként Lengyelországból vette át a magyar szakpolitika, lásd Alexander WOLFFHARDT – Carmine CONTE – Thomas HUDDLESTON: *The European Benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries.* (Warsaw: Institute of Public Affairs – Migration Policy Group 2019) 49, 159.

<sup>41</sup> A szerződés mintapéldánya elérhető: [bit.ly/37m768w](http://bit.ly/37m768w).

<sup>42</sup> A korábbi Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal neve 2017. január 1. napjától – az állampolgársági ügyeknek a Budapest Főváros Kormányhivatalához kerülésével – Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra változott. Ezt követően *az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet* idegenrendészeti szervként 2019. július 1-től az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelölte ki.

<sup>43</sup> Az integrációs típus szerződés 1.2. pontja szerint „[a]z Ügyfél [a szerződést aláíró menekült vagy oltalmazott] kijelenti, hogy Magyarországon kíván letelepedni, ennél fogva elkötelezett a magyarországi társadalmi beilleszkedése iránt.” Ehhez számára a lakóhelye szerint illetékes családsegítő szolgálat nyújt segítséget.

<sup>44</sup> Lásd a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnek közigazgatási egyeztetés keretében a jogszabály-módosításhoz fűzött véleményét: [bit.ly/2HeiWqZ](http://bit.ly/2HeiWqZ).

lettek volna.<sup>45</sup> Ám a jogalkotó 2016. június 1-i hatállyal megszüntette az újonnan bevezetett rendszert, és ezzel együtt minden specifikus támogatást, amelyet a nemzetközi védelemben vettek kaphattak Magyarországon új életük megkezdéséhez.

A rendszert felszámoló jogszabálymódosítás arra hivatkozott, hogy a Metv. 10. § és 17. § szerint ugyanazon jogok illetik meg a nemzetközi védelemben vett személyeket Magyarországon, mint a magyar állampolgárokat. Azaz, jogukban áll igénybe venni például a *foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény* szerinti vagy a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* szerinti támogatásokat. A jogalap megléte tekintetében is érdemes figyelembe venni azt a szakmai érvet, amelyet a több száz nemzetközi védelemben vett személynek a társadalmi beilleszkedéshez segítséget nyújtó Menedék Egyesület hozott fel a gyakorlati tapasztalatok alapján.

Bár az elismert menekülteket és oltalmazottakat valóban a magyar állampolgár jogai illetik meg, a munkaerő-piaci integrációjuk és a lakhatásuk, társadalombiztosítási ellátáshoz való hozzáférésük nehezített. A magyar állampolgár születése óta rendelkezik TAJ-számmal és valamilyen lakcímmel, ez a menekültek és oltalmazottak esetén nincs így. A munkaerő-piaci integráció tekintetében is hátrányosabb helyzetűek: nem rendelkeznek olyan korábbi jogviszonnyal, mely alapján az álláskeresési járadék megállapítható. A tervezett módosítás egyértelműen a magyar hajléktalanellátó rendszer feladatává teszi az elismert menekültekről való gondoskodást, melyhez sem férőhellyel sem speciális szaktudással nem rendelkeznek. Ráadásul könnyen előállhat az a helyzet, hogy a szociális ellátórendszerbe „integrálódó” menekültek és oltalmazottak nagyobb anyagi terhet rónak az ellátórendszerre, mint ha a jelenlegi integrációs támogatásban részesülnének. [...]

[Azzal, hogy] a menekülteket ne illesse meg többlettámogatás az „azonos helyzetben lévő” magyar állampolgárokhoz képest – egyetértünk, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy az integrációs támogatás jelenlegi rendszerében ez maradéktalanul megvalósul. A támogatás félévente csökkenő összege, és két év utáni megszűnése, valamint az, hogy szociálisan meghatározott minimumjövedelem fölött nem jár, azt teszi lehetővé, hogy a magyar állampolgárokkal azonos helyzetbe kerüljön az egyébként lényegesen hátrányosabb helyzetű menekült vagy oltalmazott.<sup>46</sup>

Az azonos helyzetbe kerüléshez tehát egy nemzetközi védelemben vett személynek sajátos, kiegészítő jellegű segítségre van szüksége. Vagyis a mindenkire egyformán vonatkozó integrációs jog helyett a személyre szabott támogatás valósította volna meg a társadalmi befogadást. Ám ez a rendszer 2016. június 1-től teljes egészében eltűnt. Mivel a jogszabályváltozás értelmében a már megkötött integrációs szerződések nem veszítették hatályukat, az utolsó, 2016 májusában megkötött szerződések 2018 júniusában szűntek meg. Ezzel 2016. június 1. és 2018. április 30. között

<sup>45</sup> Szabó Attila: „A menekültek és oltalmazottak integrációja Magyarországon” *Credo* 2015/4. 22–36.

<sup>46</sup> Saját adatgyűjtés a Menedék Egyesületnek köszönhetően.

1 684 nemzetközi védelemben vett személy maradt Magyarországon speciális állami támogatás nélkül.<sup>47</sup>

Magyarország komoly érvek és alapos hatáselemzés nélkül leépítette azt a segítségnyújtó rendszert, amelyet nem sokkal korábban, szakmai szempontok alapján hozott létre. A nemzetközi védelemben vettek különös állami segítség nélkül maradtak. Mindezzel együtt radikálisan lecsökkent a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és szállás igénybevételének lehetséges időtartama is. 2014. január 1. előtt ez hat hónap volt, 2014. január 1. és 2016. június 1. között már csak hatvan nap, 2016. június 1-től pedig harminc napra csökkent. A csökkentés nagyban megnehezíti a védelemben vett emberek életkezdesi esélyeit. A budapesti lakáspiaci gondok ismeretében<sup>48</sup> kijelenthető, hogy egy hónapnyi szállás az egyetlen megmaradt befogadó állomáson (Vámosszabadiban) nem elégséges idő, hogy egy menekült vagy oltalmazott munkát és lakhatást találjon Magyarországon,<sup>49</sup> főleg nem Budapesten, ahol a védelemben vett személyek leginkább próbálnak új életet kezdeni, amennyiben nem hagyják el az országot.

Az esélyegyenlőség tehát lényegében hiányzik, de több ponton – bizonyíthatóan – a magyar állampolgárokkal való jogegyenlőség sem valósul meg. Például a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthoneremtési kedvezmény és az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatás szabályozása úgy változott, hogy 2018. március 15-től kizárja a menekülteket és az oltalmazottakat a családok otthoneremtési kedvezményéből.<sup>50</sup> Erre akkor derült fény, amikor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH) egy panasz nyomán megvizsgálta, vajon összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, ha pusztán a házassági okirat hiányában megtagadják ez a támogatást a nemzetközi védelemben vett pároktól. Az okiratot az ő esetükben jogszabályi és ténybeli okokból nem lehetett beszerezni, és ha valamilyen módon netán magukkal hozták volna azt a származási országukból, akkor is kérdéses lenne annak elfogadhatósága.<sup>51</sup> Ezt a helyzetet ismerte fel helyesen az AJBH, és 2017-ben elérte, hogy a joggyakorlatban a nemzetközi védelemben vett személyek esetében megfelelő okirat legyen a közjegyző előtt tett egybehangzó nyilatkozat a létező házasság meglétéről.<sup>52</sup> Ezt dobta félre a jogalkotó,

<sup>47</sup> A számítás a BMH 2016. májusi, 2016. évi, 2017. évi és 2018. áprilisi statisztikáin alapszik. Ezek elérhetőek: [bit.ly/2UMn310](http://bit.ly/2UMn310).

<sup>48</sup> Ehhez lásd bővebben: Habitat for Humanity: „Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018”. Elérhető: [bit.ly/3bxQldZ](http://bit.ly/3bxQldZ).

<sup>49</sup> SZABÓ ATTILA: „Structural Problems of Housing Refugees in Hungary” *Homeless in Europe Magazine* 2016/1. 7–8, [bit.ly/2OL4vik](http://bit.ly/2OL4vik).

<sup>50</sup> *A használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthoneremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet és az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet.*

<sup>51</sup> A témát tárgyalja: UNHCR: „Desperate Journeys. Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes” 2017, [bit.ly/2HivIEO](http://bit.ly/2HivIEO).

<sup>52</sup> Megjegyzendő, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásába a védelemben vett házaspárok házasságának ténye bejegyzésre kerül. A menekültügyi hatóság ezeket a típusú adatokat a menekültügyi meghallgatások alapján, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 14.§ d) pontjának megfelelően továbbítja a nyil-

amikor a jogszabály módosításával okirat hiányában egyértelműen kizárta a nemzetközi védelembe vett személyeket a támogatásból.

Érdemes kitérni a közvetlen jogszabályi környezet további két aspektusára, amelyek nagyban befolyásolják a menedékkérők későbbi integrációs esélyeit. A szakirodalom a menedékkérelem elbírálása előtti integrációs célú vagy hatású lépéseket előintegrációs intézkedéseknek nevezi.<sup>53</sup> Ilyen volt például a befogadó állomáson biztosított elhelyezés és szerény költőpénz, az ottani nyelvtanítás, más készségek és képességek fejlesztése, a fejlesztő jellegű foglalkoztatás,<sup>54</sup> melyeket a korábbi szabályozás kisebb-nagyobb hatékonysággal biztosított. Azonban 2015 után – a menekültügyi eljárást érintő jogszabályi változások eredményeképpen – gyakorlatilag már nem található menedékkérők a tranzitzőnákön kívül, így nem tudnak élni a befogadó állomásokon a törvényben számukra biztosított jogokkal. A havi 2 850 forint összegű szabad felhasználású költőpénz<sup>55</sup> és a beiskolázási támogatás 2016 áprilisától ki is került a jogszabályból.

A másik ilyen aspektus a sérülékeny – átlagtól eltérő – személyek sajátos segítése és védelme. A befogadási irányelv<sup>56</sup> 22. cikke alapján – a Metv. rendelkezése szerint – a különleges segítségre szoruló kérelmezőknek segítséget kell nyújtani. A befogadási irányelv 21. cikke, példálózó jelleggel sorolja fel a különleges bánásmódot igénylő menedékkérők körét: „a kiskorúak, a kísérel nélküli kiskorúak, a mozgássérültek, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos betegségben szenvedő vagy mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszakon vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáján átesett emberek, például a nő-nemiszerv-csonkítás áldozatai.” E csoportoknak önmagában már a tranzitzőna nyújtotta körülmények súlyos hátrányt, károsodást okozhatnak. Nincsen arra garancia a jogszabályok végrehajtása során, hogy például egy mentális szempontból sérülékenynek számító személyt a menekültügyi hatóság időben érzékeljen, és számára megfelelő körülményeket, ellátást biztosítson.<sup>57</sup> Ám a késve feltárt és kezelt sérülékenység (újra)traumatizációhoz vezethet, ami jelentősen megnehezítheti a magyarországi beilleszkedést.

vántartó hatóság részére. A házasság jogi ténye így nem kérdéses, csak a házasságot igazoló okirat hiányzik.

<sup>53</sup> Magyar Helsinki Bizottság: „A menekültvédelem jövője Magyarországon” 2017. 35–36, *bit.ly/3bwEgWz*.

<sup>54</sup> Ezeket az integrációs intézkedéseket a Metv. 5. §-a és Metvhr. *A befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás* című fejezete (21–36.§) szabályozta, csak mára kérelmezők csak a tranzitzőnákban vannak.

<sup>55</sup> Az összeg mértékére vonatkozóan lásd: Magyar Helsinki Bizottság: „A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról” 2016. 5, *bit.ly/38hqXqV*.

<sup>56</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.*

<sup>57</sup> Ehhez lásd Council of Europe: *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017* CPT/Inf (2018) 42, 27–28, *bit.ly/373Qgvl*.

## 5. AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTAL TÁMOGATOTT SZOLGÁLTATÁSOK LEÉPÍTÉSE

Az Európai Parlament és a Tanács Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapja<sup>58</sup> ún. közös irányítású alapként arra hivatott, hogy anyagi forrásokkal segítse a tagállamokat a menekültügyi és migrációs feladatok ellátásában. Az alap a 2014–2020 közötti költségvetési időszakra 3 137 milliárd euró forrást nyújt a tagállamok számára.<sup>59</sup> Az alap célja többes: a közös európai menekültügyi rendszer megerősítésén és fejlesztésén kívül a tagállamokba irányuló legális migráció segítése, a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációjának támogatása, az illegális bevándorlás leküzdése, az illegálisan érkezők hatékony visszatérésének szorgalmazása, a származási és tranzitországokba való tényleges visszafogadás kialakításához szükséges stratégiák támogatása, valamint a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség megosztásának előmozdítása is e körbe tartozik.<sup>60</sup>

Az alap felhasználásához minden tagállam saját nemzeti programot készít,<sup>61</sup> és kijelöl egy felelős hatóságot a kapott pénzügyi forrásainak a kezelésére, koordinálására. A magyar felelős hatóság a Belügyminisztérium lett, a hazai nemzeti program alapja egy tervdokumentum,<sup>62</sup> amely a Migrációs Stratégiát és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020-es ciklusban létrehozásra kerülő menekültügyi és migrációs alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiát tartalmazza. A dokumentum sok szempontból kifejezetten progresszív, a stratégia elvei között találjuk a következőket:

- (a) Magyarország a területén megjelenő migráció szabályozása és ellenőrzése során eleget tesz menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja;
- (b) elősegíti a huzamosan Magyarországon tartózkodó külföldiek: legális migránsok és nemzetközi védelmet élvezők társadalmi beilleszkedését;
- (c) hatékony kommunikációval elősegíti, hogy a társadalom tagjai hiteles információhoz jussanak a migrációs folyamatokról, és így csökkenjenek az e folyamathoz kapcsolódó előítéletek.<sup>63</sup>

Az alapból finanszírozott projektekre állami, egyházi és civil szervezetek is sikeresen pályáztak 2015 júniusától, egészen az utolsó, 2016. szeptember 1-jén köz-

<sup>58</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

<sup>59</sup> 516/2014/EU rendelet (58. lj.) 14. cikk (1) bekezdés.

<sup>60</sup> 516/2014/EU rendelet (58. lj.) 3. cikk (2) bekezdés.

<sup>61</sup> A magyar nemzeti program és annak módosításai elérhetőek: [bit.ly/39xv8zg](http://bit.ly/39xv8zg).

<sup>62</sup> A Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról szóló 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott tervdokumentum.

<sup>63</sup> Migrációs stratégia, 5. Elérhető: [bit.ly/3cGXhpQ](http://bit.ly/3cGXhpQ).

zétett pályázati felhívásig.<sup>64</sup> A Magyarország számára az alpból biztosított pénzügyi támogatás teljes felhasználásához további pályázatok kiírására lenne szükség, ám a pályázati kiírást, amely alapján több szervezet előkészítette pályázatait, a felelős hatóság minden indoklás nélkül visszavonta. Ez pedig olyan kormányzati intézkedés, amely számos – a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedését segítő – szervezetet sújt. Ennek következtében ezek a szervezetek nem tudnak projekteket indítani és olyan tevékenységet végezni, amely a befogadó társadalom tájékozódását szolgálja, vagy amely a nemzetközi védelemben vett személyek számára jelent értékes segítséget az élet minden területén. A korábbi projektek között olyanokat találhatunk, amelyek szociális munkával, nyelvvoktatással, munkaerőpiaci tréningekkel, jogosítvány megszerzésével, lakhatási megoldásokkal segítették a nemzetközi védelemben vettek. Ezek a programok akadtak meg 2018. június 30-tól, miközben semmilyen alternatív segítség nem lépett a helyükbe.

## 6. A NEMZETKÖZI JOGNAK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK VALÓ MEGFELELÉS

A nemzetközi védelemben vett emberek magyarországi társadalmi integrációját közvetlenül vagy közvetve befolyásoló intézkedések következménye, hogy az integrációs rendszer leépült, és mindez olyan rendszerszintű változásokat okozott, amely felveti, vajon Magyarország megfelel-e még az irányadó nemzetközi és EU-s normák elvárásainak.

A nemzetközi menekültjogban *a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott genfi egyezményen*, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan *az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvön* nyugvó rendszere tartós megoldásokat szorgalmaz a menekültek számára. Az egyezmény IV. fejezete szabályozza a jóléti intézkedéseket. Ennek része az állami segélyekre vonatkozó 23. cikk, miszerint „[a] Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket állami segélyek és támogatások tekintetében állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik.”<sup>65</sup> Ennek ellenére Magyarország kizárta a nemzetközi védelemben vett személyeket a családok otthonderemtési kedvezményéből. Bár a legtöbb államilag elosztott szociális támogatás hozzáférhető a nemzetközi védelemben vettek számára, a kormányzati intézkedések által teremtett környezet jelentősen megnehezíti azt, hogy az érintettek ezekhez az állampolgárokéval valójában azonos eséllyel férjenek hozzá.

Az egyezmény betartásáért felelős ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) magyarországi képviselete több közleményben elítélte azokat az intézkedéseket, amelyek a nemzetközi

<sup>64</sup> A sikeres pályázatok elérhetőek: [bit.ly/2tRXOnj](http://bit.ly/2tRXOnj).

<sup>65</sup> A 23. cikk kommentárját lásd Paul WEIS: „*The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*” UNHCR 1990. 123–125, [bit.ly/38mjHKu](http://bit.ly/38mjHKu).

védelembe vettek társadalmi beilleszkedésének esélyeit rontották.<sup>66</sup> A Főbiztosság hivatott arra, hogy jelezze a részes államok számára a jogsértések veszélyét, és a közlemények alapján az a következtetés mindenképpen levonható, hogy a magyar állam – éppen a feltételek, a hozzáférés biztosításának hiányában – nem közelítene próbálta az elmúlt időszakban a nemzetközi védelembe vettek számára biztosított segítség szintjét az állampolgárok számára jogszabályokban biztosított és ténylegesen elérhető támogatások szintjéhez, hanem éppen távolította attól.

Az EU kvalifikációs irányelvének<sup>67</sup> 34. cikke szerint „[a] nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében, a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekült jogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit”. A konkrét norma tartalmának értelmezésében eligazodást adhat a kvalifikációs irányelv preambuluma (41) bekezdése, miszerint „[a]hhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogait és ellátásait, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait”. Tehát az EU joga alapján a tagállamoknak kifejezett figyelmet kell fordítaniuk a nemzetközi védelembe vettek integrációjára, nem elég az, hogy a saját állampolgárokkal azonos segítségre jogosultak. Az nem elvárt, hogy a segítség nagyobb legyen, ám az igen, hogy az speciálisan e személyek helyzetéhez, igényeihez igazodjon.

A menekültek integrációs rendszerét felszámoló 2016 nyári jogszabályváltozással megszűnt a szervezett állami speciális segítségnyújtás. Az alap pályázatainak visszavonásával pedig gyakorlatilag kimúltak az integrációt legjobban segítő programok is. Amelyek még megmaradtak néhány civil szervezetnél, azokat az állam már említett intézkedései komolyan erodálják. A visszaesés mértéke és tempója akár azt is indokolhatja, hogy az Európai Bizottság külön emiatt kötelezettségszegési eljárást kezdeményezzen Magyarországgal szemben.

Az Európa Tanács több ajánlása is releváns a nemzetközi védelembe vett személyek integrációjára szempontjából.<sup>68</sup> Ezek elsősorban a nyelvi támogatásra, a menekült gyermekek védelmére vonatkoznak. Világosan kitűnik belőlük, hogy a speciális igények figyelembevételére hívnak fel, így az Európa Tanács tagállamainak törekedniük kell arra, hogy minél inkább figyelembe vegyék a nemzetközi védelembe vettek élethelyzetét, és ennek megfelelő integrációs programokat dolgozzanak ki. A védelembe vettek helyzete néhány kivételtől eltekintve nyilvánvalóan nem azonos a magyar állampolgárokéval.

<sup>66</sup> Lásd ezeket egybegyűjtve: *bit.ly/2SCDa2Y*.

<sup>67</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.*

<sup>68</sup> Lásd ezeket összegyűjtve: *bit.ly/2HnPajj*.

E téren az Emberi Jogok Európai Bírósága is érvényesíti az *Emberi Jogok Európai Egyezményéből* levezethető követelményeket:<sup>69</sup> ilyen a nemzetközi védelemben vettekre is vonatkozó diszkriminációs tilalom (14. cikk), ami felhívható a társadalmi beilleszkedést támogató hatósági gyakorlatokban, szabályozásban is. Sajó András bíró az *M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügyében*<sup>70</sup> született ítélethez fűzött különvéleményben emellett érvel, hogy az Egyezménynek az emberi méltóságot védő 3. cikkéből levezethető a részes államok azon kötelezettsége, miszerint megfelelő támogatást kell nyújtaniuk a menedékkérőknek, ahhoz, hogy ne sérülhessen az emberi méltóságuk.<sup>71</sup> A megfelelés megállapítása nyilvánvalóan bírósági mérlegelés kérdése, de talán kijelenthető, hogy egy menedékkérő sem maradhat hajlék, étel, egészségügyi ellátás és megfelelő gyógyszer nélkül. A bíróság nem dolgozta ki az elvárások pontos kritériumrendszerét, és egyelőre még azt sem tudjuk, hogyan nyilvánul meg a Sajó bíró által kidolgozott elv a már elismert menekültek és oltalmazottak esetében. Az ítélet indokolása alapján az állami intézkedések hatására – az egyezmény 3. cikkére való tekintettel – nem állhat elő olyan helyzet, amelyben valakinek az emberi méltósága sérül (például azért, mert nem kap ételt, fedeleket, vizet, nem tisztálkodhat, vagy nem kap orvosi ellátást). Ehhez pedig az ellátás, az infrastruktúra és a jogorvoslat stabil színvonalát kell fenntartani. Csak-hogy éppen mindezek leromlása figyelhető meg a bemutatott intézkedések alapján.

## 7. ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarországon éppen olyan időszakban alakult át a menekültek, oltalmazottak itteni életkezdését támogató rendszer, amikor már kellően sok nemzetközi kutatás igyekszik bizonyítani, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak integrációja és társadalmi inklúziója a tartós megoldások közt tud leggyakrabban megvalósulni. Ám egy hosszú társadalmi folyamatnak e két állomása nem azonos. Míg az előbbi az azonos jogi kategóriába tartozók homogén kezelését célozza, addig az inklúzió az egyéni szükségletekre reagál, és a szabályozásban ezt tükrözi a sérülékeny csoportokba tartozókkal szemben tanúsított eltérő, megkülönböztetett bánásmód. Ám a magyar állampolgárokkal való azonos jogok – ha egyszer teljesen megvalósulnak – akkor is ellentmondásosak, mert éppen a menekülésből fakadóan más a honosokhoz képest a nemzetközi védelemben vettek helyzete, így részükre indokolt lenne külön ellátások, támogatások nyújtása.

A tanulmány összegezte és elemezte azokat a változásokat, amelyek 2015 és 2018 között következtek be a nemzetközi védelemben vett személyek integrációjához kap-

<sup>69</sup> Ehhez lásd angol nyelven: Nuala MOLE – Catherine MEREDITH: *Asylum and the European Convention on Human Rights* (Strasbourg: Council of Europe Publishing 2010), [bit.ly/2wvt9ww](http://bit.ly/2wvt9ww).

<sup>70</sup> *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, ECHR 2011. Az ítélet elérhető angol nyelven: [bit.ly/38m2JvR](http://bit.ly/38m2JvR). Az ügy összefoglalóját magyar nyelven lásd POLGÁRI Eszter: „M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye” *Fundamentum* 2011/1, 93–95, [bit.ly/2UWd8dR](http://bit.ly/2UWd8dR).

<sup>71</sup> Lásd a részben párhuzamos indokolást, részben különvéleményt, amit Sajó András az ítélethez fűzött.



csolódóan. Több területen történt visszalépés a jogvédelem terén, miközben előre lépés semmilyen, az állam által közvetlenül befolyásolt területen nem látható. Legfeljebb abban reménykedhetünk, hogy a kialakult munkaerőhiány itt tart néhány embert, akik nem hagyják el rövid idő alatt az országot, mert találnak maguknak munkát.<sup>72</sup>

A speciális integrációs rendszer leépülésével párhuzamosan folyt az idegenellenes politikai kommunikáció, a nemzetközi védelembe vett személyeket segítő civil szervezetek kormányzati ostroma, aminek következtében azok elveszítették anyagi forrásaik egy jelentős részét. Mindezek együttes hatása 2015-től kezdődően súlyos teherként nehezedik a menekültügyi rendszerre.<sup>73</sup> Az intézkedések nem esetlegesek, hanem egy restriktív politika részei, ugyanakkor ellentétesek a kormánynak a Migrációs Stratégiában és a kapcsolódó tervdokumentumokban foglalt céljaival. Jogi szempontból további kérdés, hogy mindezen intézkedések összhangban vannak-e a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és az uniós joggal. Az biztos, hogy majdnem háromezer Magyarország által védelembe vett menekült és oltalmazott ember sorsa lett nehezebb ezen intézkedések hatására.

Vajon mikor áll helyre Magyarország a nemzetközi jogi és morális<sup>74</sup> standardoknak megfelelő gondoskodás, társadalmi attitűd a védelembe vett személyekkel kapcsolatosan? A hosszú távú és globális gondolkodás követelményei szerint ma csak annyit tehetünk, hogy a visszalépésekkel terhelt időszakot pontosan elemezzük és dokumentáljuk.

<sup>72</sup> Ehhez lásd: SZABÓ (36. lj.) 111.

<sup>73</sup> NAGY Boldizsár: „Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation” *German Law Journal* 2016/6. 1033–1082.

<sup>74</sup> NAGY Boldizsár: „A menekültek védelmének lehetséges indokairól” *Fundamentum* 2013/2, 5–20, bit.ly/37ivfgw.