

KLENNER ZOLTÁN

A menekültek integrációja Magyarországon

2015-ben robbanásszerűen növekedett a hazánkba érkező migránsok száma. Bár a legtöbben kizárólag tranzitországnak tekintik hazánkat, sokan közülük nemzetközi védelmet is kértek. A menekült vagy oltalmazotti státus megadása egyben azt is jelenti, hogy ezek a harmadik országból érkező külföldiek hosszabb távon is beilleszkedhetnek Magyarországon.

A külföldiek beilleszkedésének útjai

Az Európán kívülről, idegen kultúrkörökből érkező külföldiek integrációja az Európai Unió országaiban az utóbbi évtizedekben vált valódi próbatétellé, egyszerűen a politikai és társadalmi diskurzus meghatározó kérdésévé. Korábban a migránsoknak a befogadó országhoz való alkalmazkodása egyértelműen az asszimiláció folyamatán keresztül valósult meg.

Az 1970-es évek elejétől kezdődően a migráció jellege megváltozott. A gyarmati rendszer felbomlása után a volt gyarmattartó országokba érkező bevándorlási hullám, illetve a hatvanas évek elejétől folyamatosan beáramló vendégmunkások miatt a társadalmi kohézió elérése egyre kevésbé volt működőképes az újonnan érkezők teljes beolvadásával. A migránsok és honos polgárok együttélésének új formái jelentek meg, köztük a manapság sok vitát kiváltó, és a „mainstream politika” által lényegében bukottnak tekintett multikulturális modell. A multikulturális társadalom jelensége szorosan összekapcsolódik a világban jelentkező globalizációs tendenciákkal, a gyorsuló technikai-műszaki fejlődéssel. Az új találmányok széles rétegek számára is elérhetővé teszik az országok, földrészek közti olcsó és gyors közlekedést és kommunikációt. A távolságok lerövidültek, a korábban heteket-hónapokat igénybe vevő utak néhány órássá váltak, e miatt a távoli országok munkaerőpiacának elérése is egyszerűbbé vált. A multinacionális vállalatok fokozódó térnyerése szintén hozzájárult a legális munkaerő-vándorláshoz. A multikulturalizmus a bevándorlás perspektívájából tekintve azt jelentheti, hogy a társadalmi beilleszkedés lehetősége itt már nem pusztán az egyenlő jogok megadásáról szól, hanem a többségtől való különbözőség jogainak elismeréséről.

Az elmúlt évtizedek azonban bebizonyították, hogy a kulturális pluralizmus elismerése és támogatása olyan elvi cél, amelynek megvalósulása a gyakorlatban alig működőképes, míg mások szerint a multikulturalizmus politikája eleve rossz célokat tűzött ki maga elé.¹ A gyakorlatban nem sok realitása van annak, hogy eltérő nyelvű, vallású, kultúrájú emberek és közösségek boldogan és békésen éljenek egymás mellett – kölcsönös megértésen és tiszteleten alapuló társadalmat létrehozva. A nagyobb létszámú bevándorló csoportok gyakran diaszpórákat, elkülönülő közösségeket hoznak létre. Saját etnikai környezetükben beilleszkedésük lelassul vagy akár teljesen megreked. Nehezebb az új haza szokásainak, nyelvének, kultúrájának elsajátítása, még akkor is, ha az egyénnek megvan arra a hajlandósága. A kultúrák egy része nehezen hajlik a beolvadásra, főleg ha a különállást látható etnikai jegyek is erősítik. A nagy tömegben, sokszor az európaiaktól távoli civilizációs környezetből érkezett betelepülők nem járták végig a migránsok korábban szokásos beilleszkedési útját, hanem sokszor új etnikai kisebbségeket hoztak létre.²

A migránsok szegregálódásának elkerülésére a beilleszkedés új útjait kell keresni, új modelleket, újfajta „jó gyakorlatokat” kell találni.³ Az integráció az elmúlt években fokozatosan vált a közösségi migrációs politika egyik fő aspektusává. Az integráció szó általános értelemben egységesülést, beilleszkedést, beolvasztást vagy hozzácsatolást jelent. A társadalmi felzárkóztatás az oktatás és a szociális területen rendkívül gyakran használt, „divatos” fogalom.⁴ Ha az integrációra csak a migrációval összefüggő perspektívából tekintünk – ahogy azt a jelen tanulmány is teszi –, elmondható, hogy annak számos definíciója létezik, és az intézkedések széles körét lefedi. A sikeres integrációnak lényeges eleme annak sokrétű, dinamikus, és hosszabb távra ható folyamata. Mindenképpen kétirányú folyamatot feltételez, a fogadó kö-

1 Kenan Malik: The Failure of multiculturalism. Community Versus Society in Europe. Foreign Affairs, March/April 2015. <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>

2 Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006, 96. o.

3 Az Európai Unióban hosszabb távon legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációjában az úgynevezett jó gyakorlatok fejlesztése és megosztása vált az egyik fontos, és pályázati forrásokkal anyagilag is nagymértékben támogatott politikai céllá. Lásd például Study on Practices of Integration of Third-Country Nationals at Local and Regional Level in the European Union, European Union, April 2013. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/survey_integration_3rd_country_nationals/survey_integration_3rd_country_nationals.pdf

4 Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszozlalati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014, 89. o.

zösség tagjainak is nyitottaknak kell lenniük. A sikeres integráció a migráns és a befogadó társadalom kölcsönös jogain és kötelezettségein alapszik. A befogadó államoknak ki kell alakítaniuk a bevándorlók gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári és politikai részvételének feltételeit, a migránsoknak pedig tiszteletben kell tartaniuk a befogadó társadalom törvényeit, valamint annak alapvető értékeit és viselkedési normáit. Ugyanakkor a migránsoknak is aktívan részt kell venniük a rájuk vonatkozó integrációs eljárások kidolgozásában és alkalmazásában anélkül, hogy feladnák az identitásukat. Az integráció effajta megközelítése magában foglalja a gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári és politikai élet minden aspektusát, és a különböző területeken számos kérdésre kiterjed, ideértve a foglalkoztatást, oktatást, lakhatást, egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, kultúrát, az egyházak közötti párbeszédet, szavazati jogokat, állampolgárságot, a megkülönböztetésmentességet lehetővé tevő politikát.⁵ Az integrációval szorosan összefügg az akkulturáció fogalma, ami a kulturális érintkezések olyan folyamatait jelöli, amelyek során az egyén vagy csoportok kultúrája megváltozik (akár akaratlagosan, akár nem) egy másik kultúrával való érintkezés következtében. A más kultúrához tartozók akkulturációja interakciók folyamán megy végbe. Különböző alkalmazkodási és megküzdési stratégiák léteznek, attól függően, hogy az egyén vagy a közösség miként viszonyul a saját és a fogadó társadalom kultúrájához. Az akkulturációs modellek lényegében a migránsok alkalmazkodási és megküzdési stratégiáival foglalkoznak.

Az európai kultúrában a vándorló, külföldön boldogulást kereső ember képe egészen az 1970-es évekig alapvetően pozitív volt, ezt követően lényeges fordulat következett be, amely a nyolcvanas évek közepétől tovább erősödött. A külföldi egyre inkább a jóléti állam potenciális veszélyforrásaként, biztonsági kockázatként jelent meg. A hetvenes évek gazdasági válságáig a fejlett ipari országok többnyire szívesen fogadták akár a képzetlen munkavállalók tömegét is, a gyorsan növekvő termelőszektor munkahelykínálata fel szívta a külföldiek százazreit. A legális beáramlás csatornáit nyitva álltak a jobb élet reményében útra kelő migránsok számára. A menekültügy és a gazdasági célú migráció viszonylag jól elkülöníthető volt. Nem volt szükség arra, hogy tömegek forduljanak illegális módszerekhez vagy a menekültügyi szabályokkal való visszaéléshez. A fogadó országok a migránsok ott-tartózkodását részben átmenetinek, a munkaerőpiac mindenkori igényeihez igazo-

⁵ Fehér könyv. A menekültek, kiegészítő védelemben részesülők és a Magyarországon jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok magyarországi integrációjáról. Készült a HU2004/IB/JH/01. számú projekt keretében. Budapest, 2006.

dónak tartották, másrészt a főáramú politika egyértelműnek tekintette, hogy beilleszkedésük egy idő után mintegy magától megtörténik. Az egymást követő gazdasági válságok azonban véget vetettek az extenzív gazdasági növekedésnek, nem volt többé szükség a képzetlen és olcsó munkaerő tömegére, az ideiglenesnek szánt munkavállalási célú tartózkodás pedig sok esetben véglegessé vált. A munkavállalás céljából érkezett migráns közösségek létszáma a családegyesítések következtében még növekedett is, a beilleszkedés azonban a remélténél sokkal nehezebben haladt. A hetvenes évek elejétől a legális módon történő bejutás és munkavállalás a fejlett európai országokban rendkívül megnehezült, a migrációs nyomás azonban nem csökkent. A belépés érdekében egyre inkább az illegális csatornák felé fordultak a migránsok, az emberkereskedelem és embercsempészet mindinkább nemkívánatos kísérőjelenséggé vált. Hasonlóan a menedékjoggal való visszaélés is, amely sok szegény ország polgárának lényegében alternatívát jelentett migrációs céljai elérésében. Bár az európai célországok részesei voltak a genfi egyezménynek, az a ténylegesen védelemre szorulókat érkezésének módjairól nem rendelkezik. A menekülők jelentős részének a vízumkötelezettség miatt eleve nincs esélye legális belépni a fejlett európai országokba.

Menekültek Európában

Az idegen kultúrkörből érkező külföldiek beilleszkedéséhez kapcsolódó alapvetéseken túl a dolgozat további részében kizárólag a menedéket kérő, illetve nemzetközi védelmet szerző külföldiek integrációjára koncentrálnak.

A modern menedéj jog alapvető intézményeit, illetve legfontosabb egyezményét a második világháború végén bekövetkezett tömeges kényszerszándorlás, illetve a kibontakozó kommunista diktatúrákból való menekülés okozta kényszerhelyzet hozta létre. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án elfogadott egyezmény (genfi egyezmény) 1. cikkének (2) pontja szerint: „*faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoportokhoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való*

félelmében nem akar oda visszatérni”⁶. A genfi egyezmény erejét elsősorban az adja, hogy a világ országainak nagyobb része csatlakozott hozzá, magára nézve kötelezőnek ismerte el, és átültette saját jogrendszerébe. Az egyezmény azonban kötelezettségeket is tartalmaz a menekültként elismert személyek foglalkoztatásával, illetve a nekik nyújtott jóléti intézkedésekkel kapcsolatban. Az egyezményhez csatlakozó országok hatóságai részéről a nyilvánvaló problémát az okozza, hogy a menedéket kérő esetében a kérelem előterjesztésének pillanatában nem lehet megállapítani, hogy valóban nemzetközi védelemre szorul-e, vagy sem. Ennek eldöntéséhez egy úgynevezett menekült-determinációs eljárást kell lefolytatni, amely megvizsgálja, hogy az illető személyes körülményei alapján megalapozottan tart-e üldöztetéstől, illetve nincs-e esetleg olyan ok, amely miatt ki kellene zárni a védelemből.⁷

A migrációs döntést kiváltó okok jellemzően minden egyes személy esetében összetettek, így az önkéntes és kényszerű migráció közötti különbségtétel nehézséget okoz. A tényleges üldöztetés, azon belül is a genfi egyezményben felsorolt okoknak megfeleltethető üldöztetési formák megjelenése nem mond ellent annak, hogy aki mindenét feladva a hazája elhagyására kényszerül, nyilván jobb életet is szeretne maga és családja számára. Ilyen értelemben a menekült és a (gazdasági) bevándorló fogalma sem mond teljesen ellent egymásnak. A menedékjoggal való tudatos visszaélés azonban, valamint a migráció olyan negatív kísérőjelenségei, mint a csempészet, emberkereskedelem, egyéb szervezett bűnözési formák rátelepedése a migrációra (illetve ezzel összefüggésben a szabályos vándorlási csatornákat igénybe venni nem tudó kényszermigránsokra), sokszor szembefordítja a befogadó társadalom tagjait a védelmet keresőkkel. Míg az ötvenes és hatvanas években elsősorban a kommunista országokból érkező és Nyugat-Európában politikai menedékjogot kérők évi néhány ezer fős „disszidálása” volt jellemző, a helyzet a következő évtizedekben gyökeresen megváltozott. Más földrészekről a menekültek először az 1970-es években jelentek meg nagyobb tömegben (Dél-Amerikából és Ázsiából), majd az nyolcvanas évekre a világ minden tájáról egyre több menekülő érkezett közvetlenül Európába.⁸ A menedékjogot kérel-

6 Magyarország a rendszerváltó országok közül elsőként csatlakozott a genfi egyezményhez. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

7 Ördög István: Menedékjogi ismeretek. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012, 33. o.

8 A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete, Budapest, 2001

mezők száma a hetvenes évekig jellemző összesen évi néhány tízezer fő után a nyolcvanas évek közepére elérte az évi százezret, majd az 1990-es évek elejéig rohamosan növekedett. A következő két évtizedben a védelmet keresők száma lassan csökkent, illetve stagnált, majd az elmúlt években európai szinten ismét rohamos emelkedést mutat.⁹ A menedékkérők számának gyarapodása együtt járt a pénzügyi terhek növekedésével is.

Menekültek Magyarországon

A menekültek jogai és kötelességei

A rendszerváltozás utáni húsz évben körülbelül kétszázezer ember menekült hazánkba, közülük mintegy hatezren kaptak menekültstátust. Ennél azonban jóval többen részesültek valamilyen típusú ideiglenes védelemben, és szereztek menedékes, illetve később befogadotti jogállást, vagy 2008-tól kezdődően oltalmazott státust.¹⁰ Az 1980-as évek második felétől az 1990-es évek elejéig elsősorban erdélyi magyarok érkeztek, mintegy ötvenezren. Az 1991-től 1995-ig terjedő időszakban főként a felbomló Jugoszláviából menekültek hazánkba. A délszláv háborúk elől hozzánk érkező kb. nyolcvanezer ember legnagyobb részét a bosnyák nemzetiségűek alkották. Amíg az erdélyi menekültek döntő többsége rövid időn belül magyar állampolgárságot szerzett, addig a volt Jugoszláviából származó, és Magyarországon nagyrészt menedékes státust szerző nem magyar etnikumú menekülők jellemzően a háború után visszatértek hazájukba, vagy egy harmadik országba (Egyesült Államok, Kanada, Svédország stb.) távoztak.

A menekültstátus megszűnése jogilag alapvetően kétféleképpen lehetséges. A pozitív ok az, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez, bizonyítva az ahhoz szükséges feltételek meglétét (például magyarnyelv-tudás). Az elismert menekültek honosítása a normál várakozási időhöz képest jelenleg is kedvezménytel történik, ez annyit jelent, hogy nyolc helyett már három év életvitelszerűen Magyarországon való tartózkodás után kérhetik az állampolgárságot. A menekültstátushoz tartozó jogok és kötelességek rendszere gyakorlatilag

⁹ Timothy J. Hatton – Jeffrey G. Williamson: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. Discussion Paper, No. 1230. July 2004. <http://ftp.iza.org/dp1230.pdf>

¹⁰ A menekült és oltalmazott jogállás elkülönül egymástól, mind a státus megszerzésére vonatkozó feltételek tekintetében, mind pedig abban, hogy míg a menekült jogállást – ha nem derül fény valamely, a későbbiekben ismertetett körülményre – a menekültügyi hatóság nem vizsgálja felül, addig az oltalmazotti jogállást a menekültügyi szabályozás szerint automatikusan felülvizsgálják, annak kiderítése céljából, hogy a származási országban fennállnak-e még a visszatérést gátló körülmények.

megegyezik a magyar állampolgárokéval. Munkavállalásuk nem engedély-, illetve regisztrációköteles, a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez a magyar állampolgárokkal megegyező feltételekkel férhetnek hozzá. Két lényeges megszorítás van csupán: országgyűlési választáson nem vehetnek részt, illetve nem tölthetnek be olyan tisztséget, amelynek feltételül a jogalkotó a magyar állampolgárságot szabta. A menekült jogállás elvesztésének másik eshetősége, ha az érintettől valamely törvényben meghatározott okból a menekültügyi hatóság a menekültstátust megvonja (súlyos bűncselekményt követ el, vagy utólag derül ki, hogy a menekültstátust a hatóság félrevezetésével szerezte, illetve ha státusáról maga mond le). Abban az esetben, ha a menekült külföldre távozik (legális vagy illegális módon), menekültstátusa nem szűnik meg.

A menekültügy intézményrendszerének megteremtése időszakában, illetve az utána következő években a szomszédos országok belső viszonyai határozták meg a fejlődés irányait. A kezdeti időszaktól kezdve elmondható tehát, hogy a külső körülményekre történő viszonylag gyors reagálás volt az, ami determinálta a menekültügyben dolgozók mindennapi munkáját. A korábban hosszú időn keresztül menekülteket és migránsokat kibocsátó ország a délszláv háborúk következtében, a kilencvenes évek elején szinte egyik napról a másikra vált – lakosságszámahoz képest – Európa egyik legnagyobb befogadó államává. Ez egyrészt tömeges ellátási feladatot jelentett (egyben speciális rövid távú eszközöket, szervezeti és személyzeti feltételeket igényelt), másrészt viszont az akkor érkezők nem távoli országokból származó, nagyon eltérő kultúrájú emberek voltak. A Magyarországra érkező menedéket kérők száma a kilencvenes évek közepétől drasztikusan csökkent, majd a 2000-es évek első felében alacsony szinten stabilizálódott.

A kilencvenes évek végétől azonban a hozzánk érkező menekültek között egyre nagyobb arányban voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó külföldiek. A tömeges ellátási és támogatási feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, az egyes menekülteknek történő segítségnyújtás került a középpontba.

A menedékkérők száma 2013-tól kezdődően növekedett meg folyamatosan gyorsuló ütemben¹¹, e növekedés jelen cikk írásának idejéig, 2015 őszéig tartott.¹² Az eljárás teljes lefolytatására azonban csak kevés esetben kerül sor,

11 Míg 2012-ben 2157-en kértek menedéket hazánkban, 2013-ban 18 900-an, 2014-ben 42 777-en, 2015 első fél évében 66 788-an. www.bevandorlas.hu

12 Az illegális migráció visszaszorítása miatt 2015 októberéig meghozott jogszabályi és rendészeti jellegű intézkedések, illetve mindenekelőtt a határvonalat védő fizikai akadályok következtében az Európát továbbra is nagymértékben sújtó migrációs nyomás elterelődött hazánkról, e miatt egyúttal a benyújtott menedékkérelmek száma is hirtelen megcsappant.

az ügyek döntő többségét az ügyfél eltűnése (Nyugat-Európába távozása) miatt megszüntetik. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikáit vizsgálva megállapítható, hogy – azon kevés esetben, amikor a menekültügyi hatóságok az eljárást végig le tudják folytatni – az ügyek relatíve jelentős részében a kérelmezőt nemzetközi védelemben részesítik. Ennek megfelelően 2015 első felében 237-en kaptak nemzetközi védelmet (ebből 73 menekült, 164 pedig oltalmazott státust). Köztük legjelentősebb számban szírek és afgánok részesültek védelemben (összesen 109).¹³ Ez a szám lényegesen kevesebb ugyan, mint az érkezők – és a Magyarországot kizárólag tranzitállamnak tekintők – létszáma, fontos lenne az ő magyarországi integrációjuk elősegítése, ami egyben nemzetközi kötelezettség is.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a nemzetközi védelemben részesülő külföldiek nagyobb része sem rendezkedik be hazánkban hosszabb távra, a Magyarországon életvitelszerűen élő menekültek és oltalmazottak számát ezer és kétezer közöttire becsülhetjük.¹⁴ A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2013. január 1-jén 2391 menekült élt Magyarországon, mintegy negyven-negyven százalék a 19 és 34, valamint a 35 és 64 év közöttiek aránya. A menekültek körülbelül kétharmada férfi.¹⁵

Az illegális migránsok – akik nagyrészt menedékjogot kérnek hazánkban – túlnyomó többsége meg sem fontolja a célországuk (Németország, Svédország, Nagy-Britannia) elérése közben érintett tranzitországokban maradáshat. Jellemzően úgy gondolják, hogy Magyarországon még egy rövid idő eltöltése, a szükséges eljárási cselekmények lefolytatása is felesleges idővesztés, költségnövelő tényező, és a regisztrációs eljárás lefolytatásával csökkennek az esélyeik a célországbeli nemzetközi védelem megszerzésében. A menedékkérők többsége nem hajlandó elfogadni az uniós szabályozást abban a tekintetben (sem), hogy a védelmet kérő nem döntheti el szabadon, melyik uniós országban szeretne menedékjogot kapni.

¹³ 2014-ben 476, 2013-ban 356, 2012-ben 308 ember kapott menekült vagy oltalmazott státust.
www.bevandorlas.hu

¹⁴ Pontos statisztika csak a menekültkénti és oltalmazottkénti elismerések számáról van. Tekintve, hogy a menekülteknek a státusuk megszerzése után nincs megjelenési kötelezettségük a magyar hatóságok előtt, megfelelő okmányok birtokában legálisan is távozhatnak az országból, a ténylegesen itt maradó menekültek számáról csak becslések, illetve közvetett adatok állnak rendelkezésre. Az oltalmazotti státust viszont a menekültügyi hatóság legfeljebb öt évenként felülvizsgálja.

¹⁵ Statisztikai tükrök, 2013. november 6. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekultekeu.pdf>

A menekültek integrációjának szabályozási háttere

A menekülteknek a fogadó országba való beilleszkedése elősegítésére már az 1951. évi genfi egyezmény is részletesen számba veszi a szociális, gazdasági stb. jogokat, amellyel a befogadó országnak lehetőséget kell teremtenie az újonnan érkezettek egzisztenciális felemelkedésére, illetve arra, hogy azok mielőbb a társadalom értékteremtő tagjaivá váljanak. Ilyen konkrét jog például a mozgás szabadsága, az oktatáshoz való hozzáférés, a nyílt munkaerőpiacra való belépés lehetősége, a szociális támogatáshoz és más társadalmi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a vagyonszerzés lehetősége, valamint az állampolgárság megszerzésének perspektívája.

Az uniós irányelvek közül az úgynevezett kvalifikációs irányelv¹⁶ az, amely a menedékjog tartalmi elemei között iránymutatást ad a konkrét integrációs intézkedések vonatkozásában. Ezek szerint a menekülteknek hozzá kell férniük a munkavállaláshoz (bár a közsférában betölthető álláshelyek vonatkozásában enged megkorlátozási lehetőséget a tagállamoknak), és a szakképzés lehetőségéhez. A saját állampolgárokkal azonos feltételek szerint az oktatási rendszerhez teljes körű hozzáférést kell nyújtani a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi kiskorú számára.¹⁷ Az irányelv szintén rendelkezik a külföldi diplomák, oklevelek vagy képesítést igazoló egyéb okiratok elismeréséről, a szociális védelemről, az egészségügyi ellátásról, illetve a lakhatás elősegítéséről.

A Magyarország által nyújtott menedékjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés feltételeit, valamint a menekültügyi hatóság által elrendelt kiutasításra, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, illetve ennek végrehajtási rendelete, a 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet szabályozza. A menedékjogi törvény szerint a nemzetközi védelemben részesített személy társadalmi beilleszkedésének elősegítése lényegében állami feladat. Ezt alapvetően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el, más közigazgatási szervek, valamint esetenként civil- és egyházi szervezetek közreműködésével. Az integráció segítésében jelentős

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és honföldön tartózkodók nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról. 2011. december 13.

¹⁷ A külföldi gyermekek – így a menekültként elismert személyek – tankötelezettségének teljesítéséről a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezik.

feladat hárul a civilszervezetekre, ezek munkatársaival a menedékjogot kérő külföldiek jellemzően már közvetlenül a hazánkba érkezésük után találkoznak. A szervezetek képviselői gyakorlatilag minden befogadóállomáson és őrzött szálláshelyen jelen vannak, illetve szolgáltatásaikat a magánszálláson élő ügyfelek is elérhetik. A 2015-ös tömeges beáramlás okozta ellátási, adományszó stb. feladatok mellett – amelyben azonban inkább informális segítő csoportosulások, nem pedig a menekültekkel végzett munkában nagy tapasztalatokat szerző szervezetek vettek részt – a menekülteket érintő egyéni támogatómunka állt a középpontban.

A 2013-ig működő, egyes támogatási, illetve integrációs célok szerint szétaprózott és időben elnyújtott támogatások a 2014 januárjában életbe lépő jogszabályváltozással koncentráltabbá váltak, kifejezetten a menekült jogállás megszerzése utáni időszak beilleszkedési nehézségeit segítik. Alapvető cél a korlátozott mennyiségű forrás hatékony felhasználása. Ennek fő eszköze a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és az ügyfél között megkötött integrációs szerződés, amelybe az ügyféllel a későbbiekben tényleges esetmunkát végző helyi családsegítő szolgálatot is bevonják. A hospitalizációt megelőzendő, a befogadóállomáson nyújtott elhelyezést és ellátást a menekült és az oltalmazott az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított mindössze két hónapig veheti térítésmentesen igénybe, ha lakhatása más módon nem megoldott. Ez után az időszak után, az elismeréstől számított maximum két évig egyre csökkenő összegű integrációs támogatást kaphatnak. Ennek kezdő összege a hazai szociális alapon nyújtott támogatások összegéhez képest magas, majd félévenként csökkenő mértékű. Egyedülálló személy esetén a szerződés első hat hónapja alatt havonta és fejenként kilencvenezer; a második hat hónapban hatvanhétezer-ötszáz; a harmadik hat hónapban negyvenezer; a negyedik hat hónapban huszonkétezer-ötszáz forint. Családok esetén az egy főre jutó összeg alacsonyabb, illetve nagykorú és kiskorú családtagok szerint eltérő, azonban a családoknak nyújtott támogatás havi összege összességében nem haladhatja meg a kétszázötvenezer forintot¹⁸. További segítség lehet, hogy a menekült egyéni körülményeire tekintettel kérheti a támogatás eltérő ütemezését, ez a gyakorlatban kétszázötvenezer forint egyszeri folyósítását jelenti a befogadóállomásról való kiköltözéskor, amit a lakhatásának megteremtésére (albérlet kauciójának kifizetése) fordíthat.

Az integrációs szerződés alapján nyújtandó szolgáltatásokat a helyi családsegítő szolgálat biztosítja, míg az ügyfél részére a pénzügyi támogatást a

¹⁸ 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet 61/G § (3) bek.

menekültügyi hatóság folyósítja. A családsegítő szolgálat munkatársa az integrációs szerződés időtartama alatt a szerződésben meghatározottak szerint segíti a menekült vagy az oltalmazott társadalmi beilleszkedését. A szerződésben meghatározott feladatok teljesítését a menekültügyi hatóság ellenőrzi. A helyben történő beilleszkedést szem előtt tartva az integrációs szerződés hatálya alatt a menekült vagy oltalmazott a belföldi lakóhelyét csak indokolt esetben változtathatja meg, különösen akkor, ha a lakóhely változtatása munkavállalás, a lakhatás megoldása, a családegyesítés, vagy speciális egészségügyi, szociális intézményi ellátás vagy elhelyezés miatt szükséges.

Ha az ügyfél a rá háruló kötelezettségét teljesíti – amelyek lényege, hogy saját beilleszkedése érdekében megtesz minden tőle elvárható erőfeszítést –, jelentős összegű havi támogatásban részesül, abból pedig az első időszakban alapszinten a megélhetése megoldható. A menekült vagy oltalmazott köteleseit a menedékjogi törvény végrehajtási rendelete tételesen felsorolja, ennek alapján: lakóhelyét a menekültügyi hatóság és a családsegítő szolgálat számára be kell jelentenie; közre kell működnie az integrációs szerződésben foglaltak, továbbá a gondozási tervben kitűzött célok megvalósításában; ha nincs munkaviszonya, regisztrálnia kell álláskeresőként; az állami foglalkoztatási szervvel folyamatosan kapcsolatot tart, részt vesz az aktív álláskeresőben; a menekültügyi hatóság és a családsegítő szolgálat számára bejelenti, ha munkaviszonyt létesít; a családsegítő szolgálat által kínált kapcsolattartási alkalmakon megjelenik, a félévente esedékes környezettanulmány elkészítésében közreműködik.

Ez időszak alatt a családsegítő szolgálat az integrációs szerződés alapján a menekült vagy oltalmazott számára segítséget nyújt a mindennapi életben való elboldoguláshoz, hivatalos ügyintézéshez, munkalehetőségek felkutatásához, tanulmányi, nyelvoktatási lehetőségek megtalálásához, szükség szerint utánkövetést végez. Ha az ügyfél önhibájából nem tesz eleget a szerződésben foglaltaknak vagy külföldre távozik, a támogatását megvonják.

A menekültintegráció tapasztalatai

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai 2005-ben és 2012-ben végeztek el egy általános kérdőíves felmérést a hazánkban élő menekültek körében. Mindkét felmérés alapvető célja volt pontosabb képet kapni arról, valójában mennyi menekült él hazánkban, a célcsoport egyes tagjai milyen szociális-egzisztenciális helyzetben vannak, mennyire sikerült integ-

rálódniuk a magyar társadalomba, illetve milyen nehézségekkel szembesülnek elsősorban a munkavállalással és lakhatásuk megoldásával kapcsolatban.

A 2005-ben készült felmérés¹⁹ tapasztalatai alapján a megkérdezett menekültek úgy érezték, nem igazán kaptak hatékony segítséget az integrációjukhoz. Szinte valamennyi menekült a legnehezebb periódusnak az elismerés utáni időszakot, valamint a befogadóállomásról való kiköltözést látta. Az akkori ellátó-támogató rendszerből teljesen hiányzott a kezdeti legnehezebb perióduson átsegítő nagyobb mérvű támogatás, amely megkönnyíthette volna az első kritikus időszakban meglévő nehézségek áthidalását. Ez vonatkozott mind az anyagi támogatásokra, mind pedig a nyelvtanulásban, ügyintézésben stb. történő segítségnyújtásra; gyakorlatilag a társadalmi beilleszkedés elősegítésének valamennyi elemére. Egyebek között e kezdeti, átütő segítségnyújtás elmaradása is hozzájárult ahhoz, hogy sok menekült a státusa megszerzése után elhagyta hazánkat, illetve az itt maradók újra és újra olyan krízishelyzetbe kerültek, amelyben civil-, állami és önkormányzati szervezetek nagyobb anyagi ráfordítással sem tudtak tartós segítséget adni.

A 2012-ben elvégzett kutatás²⁰ részben hasonló tapasztalatokkal zárult. Egyrészt megállapítható volt, hogy a hazánkban élő menekültek száma nem nőtt, illetve a megelőző években elismert menekültek megtalálása a korábbiaknál is nagyobb nehézséget okozott. A menekültstátusszal járó szabad mozgás joga az Európai Unió országaiban olyan lehetőség, amelynek figyelmen kívül hagyása nem volna racionális döntés e külföldiek részéről. A kényszerből vagy saját döntésből Magyarországon maradók lakhatási lehetősége a nehezebbé váló gazdasági helyzet nyomán még inkább bizonytalanná vált. A lakhatást egyre többen csak rövid távra, alkalmi lehetőségekkel tudják megoldani, aminek a nyilvántartásokban nincsen nyoma. A célcsoport integrációjának mértéke, bármilyen aspektusból vizsgálva, a döntő többség esetében messze nem érte el a kívánatos szintet. Ez a helyzet azonban sok esetben az állami, civil-, egyházi stb. szervezetek erőfeszítéseitől független tényezők hatására alakul. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által a 301/2007. kormányrendelet alapján nyújtott anyagi támogatások szerepe a beilleszkedésben meglehetősen csekély volt annak ellenére, hogy azok összege – ösz-

¹⁹ Nagyrészt e felmérés eredményeit összefoglaló tanulmány Klenner Zoltán: Menekültek Magyarországon a 2000-es években. Kisebbségkutatás, 2007/4.

²⁰ A 2012-ben elvégzett, a hazánkban élő menekültek körében teljes körű adatfelvétellel törekvő kutatás eredményeiből készült szakmai háttéranyag (amelynek javaslatait az ellátási-támogatási rendszer módosításakor beépítették a menekültügyi joganyagba is) kivonatos módon megjelent Klenner Zoltán: A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. Magyar Rendészet, 2012/4.

sze hasonlítva a hazánkban általában szokásos jóléti juttatások és önkormányzati segélyek összegével – nem volt alacsonynak mondható. Illetve azok lényegében nem befolyásolták a menekültek maradási vagy továbbvándorlási szándékát. A kutatás eredményei alapján javaslatként fogalmazódott meg a szétaprózott és időben elnyújtott anyagi támogatások koncentrációja mind a jogosultsági jogcímek, mind pedig az igénybevétel időtartama tekintetében.

Az ellátási és támogatási rendszert alapjában átszabó változtatások óta eltelt bő másfél év tapasztalatainak összegzése és kiértékelése jelenleg is zajlik. Ezek alapján látható, hogy az integráció hatékonysága az arra hajlandó menekültek között valószínűleg növekedett ugyan, az állami pénzeszközök felhasználása hatékonyabb, de ennek hatására sem akarnak többen hazánkban maradni. Bár azt a menekültekkel foglalkozó valamennyi szervezet elismeri, hogy a rendszer alapvetően jó irányba változott, azonban sok technikai és bürokratikus probléma okoz gondot. Az ingyenes és kötelező (illetve korábban a rendszeres létfenntartási támogatás folyósításához kötött) magyar nyelv-oktatás színvonalát és hatékonyságát régebben sok kritika érte ugyan, ennek megszüntetése azonban nem feltétlenül volt szerencsés. Ha az egyénen múlik, a megélhetés rövid távú érdekeit figyelembe véve nyilván nem a saját nyelvi képzésére költi az egyébként szabadon felhasználható támogatási összeget, amivel nyilván az integráció hosszabb távú lehetőségét gyengíti.

Bár a hazánkban élő menekültek között származási országoként megállapíthatók bizonyos sajátosságok²¹, alapvetően a nyelvtudás, a munkavállalás, a lakhatás és a személyes kapcsolatok alakulása, valamint – gyermekes családoknál – a gyermek iskolai beilleszkedése emelhető ki az integráció legfontosabb aspektusaként. A legjobb eséllyel azok tudnak integrálódni, akik legalább a munkavállaláshoz elégséges szinten viszonylag gyorsan megtanulnak magyarul, illetve iskoláskorú gyermekeik vannak. Leginkább tehát a viszonylagos anyagi biztonság megteremtése, továbbá a befogadó társadalom tagjaival és intézményeivel való minél több és minél szorosabb kapcsolódási pont megtalálása segíti az integrációt.

²¹ A korábbi kutatások alapján például az ázsiai térségből érkező menekültek közül az afgánok maradtak a legnagyobb arányban, a hazánkban végleges otthont találók jellemzően többgyermekes családban élnek. A menekültek között megjelenő számuknál lényegesen nagyobb csoportot alkotnak, miután közülük sokan más tartózkodási jogcímet is szereznek, vagy állampolgárságot kaptak. A fekete-afrikai kontinensről érkező menekültek beilleszkedése rendkívül nehéz, az őket segítő diaszpóra létszáma minimális. Összetételük származási országuk szerint teljesen vegyes képet mutat. Például Szómália éveken keresztül az egyik leggyakoribb származási ország volt az elismert menekültek körében, ezek a személyek az elmúlt években szinte kivétel nélkül elhagyták Magyarországot.

A menekültek sikeres integrációjának előfeltételeit vizsgálva részben hasonló következtetésre jutott néhány évvel ezelőtt egy Angliában lefolytatott kutatás is.²² Legfontosabbak a lakhatás, foglalkoztatottság, (angol) nyelvtudás, biztonságérzet, családgyejesítés. A kutatók azt is megállapították, hogy azok a menekültek, akiknek nincs jó kapcsolati hálójuk, sokkal nehezebben találnak munkát, és az egészségi állapotuk is rosszabb. Az említett hazai kutatások viszont arra is rámutattak, hogy a menekültek továbbvándorlását is alapvetően befolyásolja kapcsolati hálójuk kiterjedtsége és összetétele, illetve a kulturális háttér is sokban meghatározza, hogy a külföldiek mennyire hamar kötnek ismeretséget. A kapcsolati hálónak a befogadó társadalom tagjaira kiterjedése természetesen szorosan összefügg a nyelvtudással is. A menekültnek a magyar társadalom tagjaival kialakított viszonya, esetleg egy magyar nemzetiségű személlyel létesített párkapcsolat olyan döntő momentum, amely a leginkább elősegíti a Magyarországon történő hosszú távú beilleszkedést. Alakulása elsősorban az adott személyen és a véletlenszerűen alakuló eseményeken múlik, erre értelemszerűen semmilyen hatóságnak vagy állami szervezetnek nincsen befolyása. A korábbi kutatások alapján megállapítható volt, hogy a sikeresen beilleszkedő menekültek – kifejezetten az egyedülállóként érkezőket tekintve – szinte mindegyikének volt ilyen párkapcsolata. A családos menekülteknél természetesen nem a párkapcsolat, hanem a gyermek sikeres beilleszkedése a kulcs az idősebb családtagok integrációjához. A beilleszkedés sikere szempontjából két alapvető tényezőt emelünk ki.

Az általános gazdasági helyzet, ezen belül is kiemelten a *munkavállalás* lehetősége és a munkaerőpiac helyzete. A munkaerő-piaci részvételt az integráció legsarkalatosabb pontjának szokták tekinteni. Ha egy migráns Magyarországon dolgozik és adót fizet, máris szerves része a társadalomnak, nyelvtudástól és kultúrától függetlenül. A munka nemcsak a megélhetés és az egzisztencia szempontjából fontos, hanem bővíti a kapcsolati hálót, pozitívan hat az egyén megítélésére mind a társadalom felől, mind önmaga számára. A Magyarországon maradásról hozott döntés a legtöbb menekültnél a munkavállalás sikerén vagy sikertelenségén múlik. Ha az első néhány hónap a munkakeresésben sikertelenséget hoz számukra, sokan nem tesznek további erőfeszítéseket az integrációjuk érdekében.

22 Sin Yi Cheung – Jenny Phillimore: Social networks, social capital and refugee integration. Research Report, University of Birmingham, 2013. <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2013/nuffield-refugees-integration-research-report.pdf> A tanulmányt részletesen idézi Szabó Attila: Elméleti javaslatok a nemzetközi védelembe vett személyek hatékonyabb integrációjához. Kézirat, Budapest, 2015.

Amint azt mind a célcsoport tagjaival készült kérdőíves vizsgálatok, mind pedig a menekültekkel foglalkozó szervezetek képviselőivel folytatott beszélgetések alátámasztották, a befogadóállomásokról kiköltöző menekültek legnagyobb részének gondolatai a munka és a megélhetés körül összpontosulnak. A magánszálláson élő menekültek idejének nagy részét a munka vagy a munkakeresés, illetve a kapcsolati hálójának elsősorban ebből a célból történő bővítése, kihasználása teszi ki. Rövid távú megélhetési szempontból az integráció más fontos aspektusait (például nyelvoktatásban részvétel) is ennek rendelik alá, így nem is fordítanak rá kellő figyelmet. A diaszpórák szerepe, továbbá a nyugat-európai helyzettel való összehasonlítás, a lehetőségek folyamatos keresése elsősorban ebből az aspektusból értelmezhető. A menekültek döntő többségének a magyarországi munkaerőpiac, és az általuk reálisan elérhető jövedelmek nagysága egyszerűen nem kínál megfelelő perspektívát, illetve sok esetben lényegében a megélhetés minimális költségei sem fedezhetők olyasvalakinek, akinek itt kellene az életét előlről kezdenie. A befogadóállomásról kiköltözés után adható integrációs támogatás jelentős segítség ugyan, de nem kifejezetten ösztönöz a (legális) munkavállalásra, tekintve, hogy akkor a menekült elveszti a támogatást.²³ A munkavállalás nehézségéhez hozzátartozik a célcsoportra alapvetően jellemző alacsony képzettség és a konvertálható szakmai tudás hiánya, illetve a bizonyítványok, iskolai végzettségek elismerésének hiánya/nehézsége is.

Lényeges tény, hogy a hazánkban menekültként elismert személyek csak Magyarországon vállalhatnak munkát munkavállalási engedély nélkül, más uniós országokra nem terjed ki az uniós polgároknak (így a magyar állampolgároknak is) járó szabad munkavállalás joga. Aki tehát Magyarországon kap nemzetközi védelmet, annak később valóban megnehezül a nyugat-európai országokban esetleg elérhető és lényegesen magasabb jövedelmekkel kecsegtető (legális) munkavállalása.

A megfelelő beilleszkedés egyik feltétele a menekült *lakhatásának* megoldása, amely hazánkban továbbra is kritikus pont. Az elismert menekültek befogadóállomáson történő lakhatásának lehetősége 2014-től tovább korlátozódott, jelenleg az elismerésük után legfeljebb hatvan nappal el kell hagyniuk a szálláshelyet. Ennyi idő áll rendelkezésükre, hogy albérletet találjanak a többnyire Budapestre költözni szándékozó menekültek, ami sokszor nehézséget okoz.

²³ Ha a menekült vagy az oltalmazott a támogatás folyósításának időtartama alatt jövedelemben részesül, a támogatás összege a jövedelem nettó összegével csökken.

Alapvető problémát az esetlegesen (szociális alapon) igénybe vehető lakások alacsony száma, és a célcsoport általi elérhetetlensége, illetve a magánbérletek rendkívüli drágasága okoz. Az albérletek árának nagyarányú emelkedése természetesen a magyar lakáskeresőket is sújtja, a sokkal korlátozottabb lehetőségekkel bíró menekültek lakhatásának megoldását pedig rendkívül megnehezíti. A lakhatás nehézsége az itt maradó menekültek-nél az elmúlt években nemritkán vezetett hajléktalansághoz is.

Míg például a munkaerő-piaci, kulturális, nyelvi stb. integráció kérdése a hazánknál sokkal gazdagabb nyugat-európai országokban is hasonló gond, a lakhatás sok helyen megoldott. Ezeknek a lakásoknak a minősége gyakran lényegesen rosszabb az ottani átlagnál, általában a városok szélén vagy vidéken találhatók, de a menekülteknek megoldást nyújtanak. A lakhatás megoldása természetesen nem jelent még tényleges beilleszkedést, önmagában tisztán szociális kérdésként értelmezhető. Mindazonáltal testileg és lelkileg megkönnyíti, lehetővé teszi, hogy a menekült az integráció más fontos területén előrébb léphessen.

Összegzés

A menekültek azon (nagyobb) részének, akik határozott úti céllal Nyugat-Európába próbálnak eljutni – és a közbelső tranzitállomáson való maradást egy pillanatra sem veszik fontolóra –, nincs reális esélye a Magyarországon történő beilleszkedésre. A beilleszkedés lehetősége csak az erre legalább minimális szándékot mutatók esetében vetődhet fel. Célnak kell lennie, hogy a rendelkezésre álló források optimális felhasználásával, illetve a menekültekkel foglalkozó szervezetek szakszerű munkájával és együttműködésével elősegítsük azoknak a menekülteknek a sikeres társadalmi integrációját, akik a nehézségek ellenére is el tudják képzelni jövőjüket Magyarországon.

IRODALOM

Cheung, Sin Yi – Phillimore, Jenny: Social networks, social capital and refugee integration. Research Report, University of Birmingham, 2013

Hatton, Timothy J. – Williamson, Jeffrey G.: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. Discussion Paper, No. 1230, July 2004

Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014

Klenner Zoltán: Menekültek Magyarországon a 2000-es években. *Kisebbségkutatás*, 2007/4.

Klenner Zoltán: A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. *Magyar Rendészet*, 2012/4.

Malik, Kenan: The Failure of multiculturalism. Community Versus Society in Europe. *Foreign Affairs*, March/April 2015

Ördög István: Menedékjogi ismeretek. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012

Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006

Szabó Attila: Elméleti javaslatok a nemzetközi védelembe vett személyek hatékonyabb integrációjához. Kézirat, Budapest, 2015