

A NEMZETKÖZI VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETT SZEMÉLYEK INTEGRÁCIÓJÁNAK SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON – NEMZETBIZTONSÁGI SZEMPONTBÓL

SZÉP Árpád

1. Bevezető

A közelmúlt európai terrortámadásainak többségét olyan személyek követték el, akik vagy tartózkodási jogcímmel, vagy egyenesen a befogadó ország állampolgárságával rendelkeztek ott, ahol a merényletet végrehajtották.¹ Valamennyi elkövető esetében azonban külföldi származást, vagy leszármazást lehetett azonosítani, ami miatt többen² felvetették e személyek társadalmi integrációja³ sikerességének kérdését. A 2013-ban kezdődött és 2015-ben tetőző migrációs válság során érkezett, főleg muzulmán vallású migránsok tömegei kapcsán pedig sokan – Magyarországon egyenesen kormányzati szinten⁴ – megkérdőjelezték a beilleszkedési hajlandóságot is. (Ez nyil-

¹ Ld. Böröcz Miklós: Az illegális migráció és a terrorizmus közötti összefüggések vizsgálata. *Terror & Elhárítás*, III. évf., 2014/2. 44–83., ld. http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf

² Az EU-s állampolgárként radikalizálódott muszlimok esetében megállapítható, hogy fő motivációjuk nem anyagi eredetű, szerepvállalásuk a közel-keleti konfliktusokban elsődlegesen az európai integrációjuk hiányára vezethető vissza. Pl. Böröcz Miklós: A migrációs válság terrorkockázata. *Terror & Elhárítás*, V. évf., 2016/2. 14.; ld. http://tek.gov.hu/tt_pdf/5.%20%C3%A9vfolyam%20.%20sz%C3%A1m.pdf

³ Az integrációt el kell határolni az asszimilációtól, ami a befogadó társadalomba való beolvadást jelenti, az eredeti kulturális (társadalmi, nyelvi, vallási stb.) identitás feladásával. Az integráció során az eredeti identitás – vagy legalábbis főbb elemeinek – megtartása mellett történik meg a társadalomba való beilleszkedés.

⁴ Orbán Viktor, magyar miniszterelnök 2017 áprilisában az Európai Parlamentben tartott beszédében így fogalmazott: „Ellentétben azzal, amit sokan gondolnak Európában, ez a két kultúra nem fog keveredni, nem fognak integrálódni a migránsok, nincs esély arra, hogy egy új, jobb minőség jöjjön létre.” <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/magyarorszag-bevandorlas-nelkul-advalaszt-a-demografiai-valsag-kihivasara>; Lázár János, miniszterelnökséget vezető miniszter 2016 szeptemberében egy interjúban így nyilatkozott: „Ezek a bevándorlók nem fogják elfogadni »a

ván nem független ugyanakkor attól, hogy mit tekintünk integrációnak. Ha azt, hogy – esetleg a nevéen kívül – az adott személy megkülönböztethetetlen a többségi társadalom tagjaitól, akkor valójában nem a beilleszkedést, hanem az asszimilációt várjuk el. Ha viszont ennél kevesebb az elvárás, akkor a kutatások szerint az európai muzulmán személyek a vélnél lényegesen jobban integrálódtak.⁵⁾

Az integrációt sokan sokféleképpen fogalmazták már meg. „A legszélesebb értelemben véve, az integráció azt a folyamatot jelenti, amellyel azok az emberek, akik viszonylag újak egy országban (tehát akinek a gyökerei nem nyúlnak két vagy három nemzedéknél mélyebbre) a társadalom tagjaivá válnak.”⁶ Más megfogalmazásban: „Az integráció [...] egy interaktív folyamat a befogadó társadalom és a »bevandorló« (függetlenül annak típusától vagy generációjától) között, amit egyik oldalról intézményi struktúrák és társadalmi attitűdök, másik oldalról olyan migrációs tényezők befolyásolnak, mint a humán tőke és a kollektív társadalmi tőke.”⁷ Szintén a folyamat-jelleget és a kétoldalúságot hangsúlyozza egy újabb definíció: „Az integráció olyan sokrétű, dinamikus, hosszú távú és folytatódó kétirányú folyamat, amely a befogadó országban jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárok és a befogadó társadalom kölcsönös jogain és kötelezettségein alapszik.”⁸ „Az integráció egy dinamikus, kétirányú folyamat, amely mind az egyéntől, mind a társadalomtól jelentős erőfeszítéseket követel.”⁹

játékszabályainkat«, nem beilleszkedni, nem asszimilálódni akarnak, hanem »a saját képükre formálni a mi városainkat, falvainkat.«” Lázár János: „Brüsszel csak a néptől fél” <https://pestisracok.hu/lazar-janos-brusszel-csak-neptol-fel/>; Simicskó István honvédelmi miniszter egy 2017 júniusi sajtótájékoztatón a következőket mondta: „a már Európában lévő második, harmadik generációs bevándorlók nem tudtak »modernizálódni«, integrálódni a nyugati világba.” <http://magyaridok.hu/belfold/simicsko-az-uj-tipusu-biztonsagi-kihivasokra-nem-lehet-rutinszeruen-reagalni-1877824/>

⁵ „Bár különböző szinten, de a bevándorló családból származó muzulmánok asszimiláltak a többségi társadalomba a nyelvi kompetenciák, a képzettségi szint és a foglalkoztatottság terén valamennyi vizsgált országban. Ugyanakkor ehhez nem társul azonos szintű kulturális, vallási azonosulás és társadalmi elfogadottság.” Yasemin El-MENOUAR: *Muslims in Europe Integrated but not accepted?* Bertelsmann Foundation, Gütersloh, Germany 2017. 9.; https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Study_LW_Religion-Monitor-2017_Muslims-in-Europe_Results-and-Country-Profiles.pdf

⁶ Anja RUDIGER – Sarah SPENCER: *Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities – Policies to Combat Discrimination* Európai Bizottság és Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 2003. 4. Ld. <http://www.oecd.org/migration/mig/15516956.pdf>

⁷ Sadeq RAHIMI – Raissa GRAUMANS: *Reconsidering the Relationship Between Integration and Radicalization. Journal for Deradicalization*, Winter 15/16, Nr. 5. <http://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/34>

⁸ Kenneth Brant HANSEN (szerk.): *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. 8.; idézi: HAUZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán: *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszoigalati Egyetem Rendészettudományi Kar; Budapest, 2014. 87.; <http://docplayer.hu/2957862-A-migracio-elmelate-hautzinger-zoltan-hegedus-judit-klenner-zoltan-arop-2-2-21-tudasalapu-kozszoigalati-elomenetel.html>

⁹ Volker TÜRK: *Security and international protection – UNHCR’s perspective*. Prague, Czech Republic, (18–20 May 2016) *44th INTERPOL European Regional Conference*; ld. <http://www.unhcr.org/573c8e987.pdf>

Szinte már elkoptatott toposz, de tény, hogy az integráció kétoldalú folyamat, sikerességéhez nélkülözhetetlen az egyik oldal részéről az, hogy az érintett akarjon beilleszkedni új közösségébe, de a másik oldalról az is, hogy ez az új közösség hajlandó legyen őt befogadni. Ha valamelyik oldal hiányzik, a másik oldal bármilyen integrációs törekvése kudarcra ítéltetett. „Miközben létfontosságú, hogy a migránsok aktív szerepet játszanak az integrációs folyamatban, ez csak akkor lehetséges, ha a meglévő struktúrák nem túl merevek ahhoz, hogy az erőfeszítéseket feleslegessé tegyék. A sikeres integráció értelmes interakciót követel a migránsok és a befogadó társadalom között, ami azt jelenti, hogy az integrációt kétoldalú folyamatként kell felfogni.”¹⁰

A fenti okok miatt egyesek egyenesen megkérdőjelezik azt, hogy egyáltalán lehet-e sikeres az integráció? Véleményem szerint tökéletes integráció éppúgy nincs, ahogy pl. tökéletes egészségügy sincs. Nincs a világon – és valószínűleg nem is lesz – olyan egészségügyi rendszer, amelyik minden beteget képes lenne meggyógyítani. Ehhez hasonlóan nincs egyetlen olyan integrációs rendszer sem, amely képes lenne mindenkit integrálni a befogadó társadalomba. De ahogy az sem vetődik fel, hogy ne fejlesszük az egészségügyet, mert úgysem sikerül mindenkit meggyógyítani, úgy annak sem szabadna felvetődnie, hogy ne működtessünk integrációs rendszert, mert úgysem tudunk mindenkit integrálni.¹¹

A migránsok integrációja alapvetően szociális és nem nemzetbiztonsági kérdés, hiszen olyan részelemekből áll össze, mint a lakhatás, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, a szociális ellátáshoz, valamint a munkához való hozzáférés. Nemzetbiztonsági kérdéssé akkor válik, ha elmaradása társadalmi marginalizálódáshoz vezet, ami megnyithatja az utat a bűnözés világa, illetve egyes vélemények szerint¹² a radikalizálódás, szélsőséges esetben a terrorizmus felé. Bár néhányan megkérdőjelezik a migránsok integrációjának hiánya, vagy sikertelensége és a radikalizáció közötti kap-

¹⁰ RÜDIGER–SPENCER i. m. 5

¹¹ „Ötmillió muzulmán él Franciaországban. Közülük radikálisként (vagyis nem feltétlenül potenciális merénylőként!) 10-12 ezret tartanak számon, ami ugyan még mindig nagy szám, ám az ötmillióhoz képest statisztikailag elenyésző. A radikálisok között pedig néhány száz a potenciális terroristák száma. Ha rajtuk keresztül ítéljük meg a teljes francia muszlim népességet, az erősen félrevezető. Gyakori érv az is, hogy a bevándorlók második és harmadik generációjából kerültek ki a Salah Abdeslam-féle terroristák. De ha ezek az emberek itt születtek, itteni intézményekben nevelkedtek, nincs abban felelősségünk, hogy annyit sem sikerült megtanítanunk nekik: ne öld meg a melletted élő? Persze nekik is megvan a saját felelősségük, ám nem tartom jónak, hogy a nehezen integrálható rétegekről úgy beszélünk, mintha sorsunk csak azon múlna, hogy ők nem akarnak beilleszkedni.” TÁLAS Péter: Magyarország migrációs buborékban él. *Magyar Nemzet Online*, 2017. augusztus 25. <https://mno.hu/belfold/talaspeter-magyarorszag-migracios-buborekban-el-2414100>

¹² „A mostanra az egymillió főt meghaladó bevándorlónak és azok leszármazottainak ugyanis nem minden esetben nyújt majd kielégülést az, amit Európa számukra nyújtani fog. Nem fognak ugyanis megelégedni a munkájukból származó, az átlagszínvonalhoz alulról közelítő jövedelmükkel, hiszen az embercsempészek más, hazug illúzióval táplálták őket. Ezt fokozhatja az európai gyárak keletre költöztetése, ami Franciaországhoz hasonló módon munkanélküliséget eredményezhet. Ezek a személyek az integráció hiánya, valamint a velük szemben megnyilvánuló szegregáció miatt egyre távolabb sodródnak majd a többségi társadalomtól, így könnyen radikalizálhatóvá fognak válni, amihez csupán egy kis lökés kell, hogy a brüsszeli terrortámadáshoz hasonló cselekményeket kövessenek el.” BÖRÖCZ (2016) i. m. 19.

csolatot,¹³ továbbra is általánosnak mondható az a felfogás, miszerint kauzális kapcsolat figyelhető meg az integráció (pontosabban annak hiánya) és a radikalizáció között.¹⁴ Másik oldalról megközelítve ugyanezt a kérdést: „A sikeres integráció fontos része a terrorizmus elleni harcnak azáltal, hogy biztosítja, a radikálisoknak ne legyen politikai és morális lószere az ideológiáik terjesztésére.”¹⁵

Megjegyzésre érdemes, hogy a radikalizációnak még annyira sincs elfogadott meghatározása, mint az integrációnak. Egyik megfogalmazás szerint a radikalizáció „a fizikai erőszak stratégiai alkalmazása különböző befogadók befolyásolása érdekében”.¹⁶ Egy másik, plasztikusabb felfogás szerint „mindaz, ami azelőtt történik, hogy a bomba felrobban”.¹⁷ A legtöbb kutató egyetért azonban abban, hogy a radikalizáció egy folyamat, amelynek egyik lehetséges kimenetele a fizikai erőszak alkalmazása, vagy akár a terrorizmus. E tanulmány munkadefinícióként megelepszik ez utóbbival, hiszen nem célja a radikalizáció elemzése, az integrációval, mint a radikalizáció megelőzéséhez szükséges eszközzel kíván foglalkozni.

Az integráció fontosságát, illetve annak elmaradása kockázatát egyértelműen lezögezi a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat is. Ennek 37. pont b) alpontja alapján „Az illegális migráció elleni hatékony fellépés biztosításával, integrációs stratégia kialakításával elkerülhető a migránsok marginalizálódása, amellyel csökkenthető a szervezett bűnözői csoportok migránsokra gyakorolt befolyása.” Hasonlóan célkitűzést tartalmaz az 1698/2013. (X.4.) Kormányhatározattal elfogadott Migrációs Stratégia. Eszerint „az integráció hatékonyságának növelése érdekében szükséges, hogy Magyarország megalkossa Integrációs Stratégiáját, amelynek megvalósulása érdekében elkülönített, nem szétaprázított forrásokat kell biztosítani a feladatok ellátására.”¹⁸ Mindezek – két elfogadott

¹³ Ld. RAHIMI–GRAUMANS i. m.

¹⁴ „Egy, a német Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal (BfV) által nyilvánosságra hozott elemzés alapján körbejárja az integráció, a szegregáció és a radikalizáció kérdéskörét, annak nemzetbiztonsági aspektusait. Arra az eredményre jutottak, hogy a társadalmi integráció hiánya és a párhuzamos társadalmak kiépülése az egyik fő ok a radikális irányba fordulásra, amelyet a szociális alap hiánya (munkanélküliség, szegénység) erősít fel. Néhány extrém esetben ezen élethelyzetek a terrorszervezetek felé lökik a kilátástalan fiatalokat.” LAUFER Balázs: *A migráció rendvédelmi és nemzetbiztonsági kihívásai*. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2013. 31.; http://www.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2013/lauffer_balazs.pdf

¹⁵ Alejandro J. BEUTEL: *Radicalization and Homegrown Terrorism in Western Muslim Communities: Lessons Learned for America*. Minaret of Freedom Institute, 2007. 8.; <http://www.minaret.org/MPAC%20Background.pdf>

¹⁶ Donatella DELLA PORTA – Gary LAFRE: Guest Editorial: Processes of Radicalization and Deradicalization. *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 6 (1) 2012. 9.; https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local_attachments/LafreEditorial.pdf

¹⁷ Peter R. NEUMANN: Introduction. In: *Perspectives on radicalisation and political violence. Papers from the first international conference on radicalisation and political violence*. (Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence, January 17–18, 2008) London, International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence, 2008. 4.; <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/11/Perspectives-on-Radicalisation-Political-Violence.pdf>

¹⁸ *Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum*. 76. <http://>

Kormányhatározat – ellenére mindmáig várat magára a magyar Integrációs Stratégia megalkotása.

Feltételesen elfogadva azt a megközelítést, hogy a terrorcselekmények egyik eredője a migránsok, illetve migráns-háttérű személyek társadalmi integrációjának elmaradása, és ennek alapján egyes személyek radikalizációja, a következőkben felvázolom, hogy Magyarországon milyen integrációs rendszer működik a külföldiek egy speciális, jól beazonosítható csoportja, a nemzetközi védelmet élvezők esetében.

E csoport két ok miatt kerülhet a vizsgálódás homlokterébe: egyrészt esetükben nem valós lehetőség a származási – vagy akár harmadik – országba való visszatérés, tehát mindenképpen a befogadó társadalomban marad(hat)nak, másrészt velük kapcsolatban a befogadó országokat – a jól felfogott önös érdekek mellett¹⁹ nemzetközi, valamint az Európai Unió tagállamai esetében uniós jogi eredetű – kifejezett, pozitív kötelezettségek terhelik az integráció terén. E személyi kört illetően ráadásul leszögezhető, hogy olyanokról van szó, akikről a felelős hatóságok²⁰ megállapították, hogy – legalábbis védelemben részesítésük pillanatában – nem jelentenek nemzetbiztonsági kockázatot, ellenkező esetben nem is kerülhetett volna sor nemzetközi védelemben részesítésükre.

2. Integrációs kötelezettség

Jelenleg Magyarországon menedékjogot, a nemzetközi védelem legjellemzőbb formáját a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) erejénél fogva három különböző kategóriába tartozó személyi kör élvez: a menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek.²¹ Mindhárom esetében közös, hogy hazatérésük esetében a védelemben részesítettek alapvető emberi jogai súlyosan sérülnének, valamint az is, hogy nem részesíthető védelemben olyan személy, aki sérti az ország nemzetbiztonságát.²²

belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf

¹⁹ Figyelemmel a sikertelen integráció kockázatai mellett a sikeres integráció pozitív következményeire is. A probléma az, hogy „a beérkezők alkalmazkodásának és modernizációjának, integrációjának elősegítése társadalmi többletköltségekkel jár, amit a befogadó társadalmak nem szívesen vállalnak magukra, még ha az egyenleg másik oldalán jelentős hasznok ígérkeznek is.” PÓCZIK Szilveszter: A nemzetközi migráció tendenciái a 20. és 21. században elméleti és történelmi szempontból. In: PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – biztonságpolitikai, rendészeti aspektusok*. Budapest, HVG-Orac, 2008. 51.; http://www.okri.hu/images/stories/kutatok/pocziksizilveszter/ekonyvek/migr_full_sec_2013.pdf

²⁰ Magyarországon a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI.9). Kormányrendelet 2/A. § a) pontja értelmében a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatal, valamint a Terrorrelhárítási Központ.

²¹ Met. 3. § (2) bekezdés: „Magyarország által menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként elismert személy menedékjogot élvez.”

²² Met. 8. § (4) bekezdés: „Nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti.” Met. 15. § b) pont: „Nem lehet oltalmazottként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti.” Met. 21. § (1) bekezdés b) pont: „Nem lehet menedékesként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása nemzetbiztonsági érdeket sért.”

A menedékes jogállás ugyanakkor jelenleg csupán *virtuális* kategória, hiszen erre vonatkozó előzetes döntés hiányában senki nem ismerhető el menedékesként. Ennek megfelelően a nemzetközi védelmet élvező személyek köre jelenleg csupán a menekülteket és oltalmazottakat foglalja magába.²³

Az alábbi ábra az elmúlt években a magyar menekültügyi hatóság által elismert menekültek és oltalmazottak számának alakulását mutatja:



Az ábrából látszik, hogy 2012 és 2016 között a nemzetközi védelemben részesített személyek száma csekély volt, évi mintegy 300 és 500 fő között ingadozott, függetlenül attól, hogy a kérelmezők száma 2012-höz képest pl. 2015-ben a 85-szörösére nőtt.²⁴ Ráadásul a menedékkérők tömegeihez hasonlóan a nemzetközi védelemben részesített személyekre is jellemző, hogy nem Magyarországon kívánnak élni, ezért elhagyják az országot, élve azzal a jogukkal, hogy úti okmányt kérhetnek, illetve – bizonyos esetekben – vízmentesen utazhatnak más európai országokba.²⁵ Ennek köszönhető, hogy a ténylegesen Magyarországon élő, nemzetközi védelemben részesített személyek száma az illetékes hatóságok adatai alapján nem változik olyan mértékben, mint akár a kérelmezők, akár a védelemben részesített személyek száma. 2012 végén, a migrációs válság kezdetét megelőző évben 3047 menekült és oltalmazott rendelkezett e jogcímek

²³ Nemzetközi jogi eredetűnek tekinthető továbbá az ún. befogadott jogállás is, ugyanakkor e státusz számosságos – e tanulmány témája szempontjából lényeges – körülményben eltér a többi nemzetközi védelmi jogállástól, így a továbbiakban e tanulmány nem tér ki a befogadottak speciális helyzetére.

²⁴ Adatok forrása: Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

²⁵ Ld. a menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló, 1959. április 20-án, Strasbourghban aláírt Európai Megállapodást, amelyet Magyarországon a 2009. évi XC. törvény hirdetett ki.

valamelyikén személyi igazolvánnyal, 5 évvel – valamint egy migrációs válsaggal és több mint 3000 fő menekültkénti, vagy oltalmazottkénti elismeréssel – később ez a szám 2017 végén mindössze 3555 fő volt.²⁶ Duplázódás helyett tehát csupán 18%-os a növekedés következett be.

Emiatt évente legfeljebb 200-300 fő – köztük kisgyermekes családok – kapcsán vetődik fel a társadalmi integráció szükségessége, bár az is igaz, hogy az integráció hosszú, akár generációkon átnyúló folyamat. Akármelyik számot tartjuk is irányadónak – a ténylegesen itt élőkét vagy az éves szinten védelemben részesítettekét – néhány ezer nemzetközi védelemben részesült személy integrálása egy Magyarország méretű és helyzetű országban nem jelenthet kezelhetetlen kihívást.

A megfelelő feltételek fennállása esetén – például ha a származási országban megváltoznak a körülmények annyira, hogy a korábban valószínűsített emberi jogsérelem már nem feltételezhető – valamennyi nemzetközi védelmi jogállás visszavonható. Az elmúlt évek statisztikai adatai alapján ugyanakkor megállapítható, hogy Magyarországon menedékjogot jellemzően az olyan válságövezetek lakói kapnak, mint Szíria, Irak, Szomália, Afganisztán, vagy a palesztin területek.²⁷ Nemzetbiztonsági szempontból az ezekről a területekről érkező személyek – éppen az élőhelyük válságövezet-jellege, pontosabban az abból fakadó szükségszerű tapasztalatok miatt²⁸ – kiemelt figyelmet érdemelnek, miközben egyik ország, vagy terület esetében sem jelezhető előre olyan fejlődés, amely alapján rövid időn belül tömegesen sor kerülhetne a már biztosított nemzetközi védelem visszavonására. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a védelemben részesített személyek hosszú évekig, meglehet, életük végéig itt maradnak, így a befogadó társadalom elemi érdeke, hogy integrálja őket.

Az elemi érdek mellett azonban egyértelmű jogszabályi kötelezettség is terheli a magyar államot az érintettek társadalmi integrálására. Már a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (a továbbiakban: genfi egyezmény) – értelemszerűen csak a menekültek kapcsán – is tartalmaz az integráció irányába mutató kötelezettségeket. A nemzetközi szerződés a jogok szintjét illetően jellemzően két kategóriát alkalmaz: az állandó tartózkodási hely szerinti állampolgárok jogainak szintjét, és a külföldiekre vonatkozó legkedvezőbb esetkór jogainak szintjét. Ez alapján a genfi egyezmény értelmében az állampolgárokkal azonos jogok illetik meg a menekülteket:

- művészeti jogok és ipari tulajdonjog szempontjából (14. cikk);
- igazságszolgáltatás szempontjából (16. cikk);
- hiánycikkek elosztása szempontjából (20. cikk);
- alapfokú oktatás szempontjából (22. cikk 1. bekezdés);

²⁶ Adatok forrása: Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu. Egyes felmérések ugyanakkor a ténylegesen Magyarországon élő nemzetközi védelemben részesült személyek számát inkább egy-kétezer főre becsülik. Ld. KLENNER Zoltán: *Az idegen kultúrkörből érkező migránsok társadalmi beilleszkedésének biztonsági kockázatai*. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI.] 2015. 248.

²⁷ Adatok forrása: Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

²⁸ „A háborús övezetekből érkezők gyakran erőszakkulturát hoznak magukkal.” LAUFER i. m. 66.

- állami segélyek szempontjából (23. cikk);
- munkaügyi és társadalombiztosítás szempontjából (24. cikk);
- vámok, költségek, adók szempontjából (29. cikk).

A felsoroltakkal ellentétben „csupán” a külföldiekre vonatkozó legkedvezőbb jogok – vagy másként: a legkedvezőbb helyzetben lévő külföldiekével azonos jogok – illetik meg a menekülteket:

- ingó és ingatlan tulajdon szempontjából (13. cikk);
- egyesülési jog szempontjából (15. cikk);
- fizetett munkavállalás szempontjából (17. cikk);
- önálló mezőgazdasági, ipari kisipari, kereskedelmi stb. tevékenység folytatása szempontjából (18. cikk);
- szabadfoglalkozás (elismerett diplomával folytatható tevékenység) szempontjából (19. cikk);
- lakhatás szempontjából (21. cikk);
- nem alapfokú oktatás szempontjából (22. cikk 2. bekezdés);
- országán belüli mozgásszabadság (26. cikk).

Magyarország ugyanakkor ésszerűségi és gyakorlatias okokból sosem alkalmazta az említett megkülönböztetést, az első magyar menedékjogi törvény 1998. január 1-jei hatálybalépése óta a menekülteket – néhány, alapvetően közjogi jellegű kivételtől eltekintve – a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg.²⁹ Önmagában ennek azonban integráló hatása nem volt, illetve nincs, a legtöbb, ami erről elmondható, hogy megteremtette az integráció elvi alapját, kizárta az esetlegesen jelentkező elvi akadályok jelentkezését.

A genfi egyezmény a fentiekén túl általános jelleggel is deklarálta az államok azon kötelességét, hogy a menekülteket beillesszék a saját társadalmukba. A 34. cikk első mondata értelmében: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását.”³⁰ Magyarországon az alapvető jogok országgyűlési biztosa is evidenciaként jelentette ki, hogy „a menekültek integrációja állami feladat”.³¹

²⁹ 1997. évi CXXXIX. tv. 17. § (1) bekezdés első mondat: „A menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a magyar állampolgárokra vonatkozó jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik.” Met. 10. § (1) bekezdés: „A menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.”

³⁰ Az Európai Unió értelmezését jól szemlélteti az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (15) preambulum-bekezdésének első mondata: „A genfi egyezmény egyik célkitűzése a menekültek azon országban történő társadalmi beilleszkedése, amelyben letelepedtek.”

³¹ Hajléktalan menekültek Magyarországon; AJB-1692/2010; [https://www.ajbh.hu/-/a-hajlektalan-menekultekrol?redirect=https%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DAJB-1692%252F2010%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F](https://www.ajbh.hu/-/a-hajlektalan-menekultekrol?redirect=https%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DAJB-1692%252F2010%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F;);

Bár a társadalmi integráció alapvetően tagállami hatáskör, egyes vonatkozásokban mégis születtek – a különböző, nem kötelező erejű dokumentumokon túl – integrációs tárgyú uniós jogszabályok is, így az említett nemzetközi kötelezettség, egyre inkább kiterjedve a kiegészítő védelemben részesített személyekre (magyar jogi terminológia szerint: oltalmazottakra) is, az Európai Unió jogában több helyen explicit módon is megjelenik.

Az ún. kvalifikációs irányelv³² VII. fejezete rendelkezik a genfi egyezményen túl biztosítandó jogokról, amelyek az alábbiak:

- családegyesítés a védelemben nem részesíthető családtagokkal;
- legalább 3 évig érvényes és megújítható tartózkodási engedély (nemzetbiztonsági érdek sérelmének esetét kivéve);
- munkavállaláshoz való hozzáférés, ide értve a felnőttképzést is – az állampolgárokkal azonos módon;
- diplomák, oklevelek, képesítési igazoló okiratok elismerése – az állampolgárokkal azonos módon;
- szociális védelem – az állampolgárokkal azonos módon;
- egészségügyi ellátás – az állampolgárokkal azonos módon;
- lakhatás elősegítése – a más, jogszerűen tartózkodó külföldiekkel azonos módon;
- integrációt elősegítő programokhoz való hozzáférés biztosítása;
- támogatás nyújtása hazatelepülés esetére.

Valamennyi rész-jogosítvány szükséges a sikeres társadalmi integrációhoz, ugyanakkor e tanulmány témája szempontjából a legjelentősebb az utolsó előttiként említett jog, az integrációt elősegítő programokhoz való hozzáférés biztosítása. Az irányelv 34. cikke³³ értelmében

„A nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekültjogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek saját igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit.”

³² 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 egyénes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, L 337, 2011. 12. 20., 9–26.

³³ A korábbi kvalifikációs irányelv – 2004/83/EK – 33. cikke tartalmilag lényegében ugyanígy rendelkezett. A két szöveg között annyi a különbség, hogy a korábbi verzió a kiegészítő védelemben részesített személyek – magyar terminológiában: oltalmazottak – esetében a tagállam döntésétől függővé tette a hozzáférés biztosítását, míg az új irányelv szövege egységesen mindkét jogállás kapcsán előírja e kötelezettséget.

Maga az irányelv *expressis verbis* nem írja elő, hogy a tagállamokban lennie kell ilyen programoknak – egyszerűen, és kissé naiv módon abból indul ki, hogy minden tagállamban léteznek ilyenek.³⁴

Már csak azért is alappal indulhatott ki ebből a feltételezésből, mert a 2007-ben létrehozott Európai Menekültügyi Alap³⁵ (a továbbiakban: EMA) egyik deklarált célja épp ilyen programok indítása volt. Így a 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében: „Az alap támogatja a tagállamokban végrehajtott, az alábbiak közül egyhez vagy többhöz kapcsolódó fellépéseket: [egyebek mellett a menekültek és az oltalmazottak] beilleszkedése, akik egy meghatározott tagállamban tartós és állandó jelleggel tartózkodnak.”³⁶

Az EMA a hozzá kapcsolódó 7 éves pénzügyi ciklussal együtt 2013-ban véget ért, 2014-gyel új, 2020-ig tartó ciklus vette kezdetét, amelynek pénzügyi hátterét e tekintetben a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (a továbbiakban: MMIA) képezi.³⁷ Ennek 9. cikke hosszasan sorolja, hogy különösen mely társadalmi beilleszkedést elősegítő intézkedések támogathatók az alpból, valamint kiemeli, hogy – egyebek

³⁴ Az irányelv javaslata – COM(2009) 551 végleges; 2009/0164 (COD) – pl. a következőket tartalmazta a 7. c) pontban: „A védelemben részesülők hatékony integrációs lehetőségei jelentősen megerősödnek, ha az integrációt elősegítő intézkedésekben hatékonyan figyelembe vennék különböző iskolai és szakmai hátterüket és helyzetük egyéb sajátosságait. A javaslat előírja a tagállamok számára, hogy az integrációt célzó politikáikban dolgozzanak ki általuk megfelelőnek ítélt megoldásokat e sajátos szükségletek megválaszolására.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009PC0551&rom=HU> Fel sem merült a Bizottságban, az uniós jogalkotás kezdeményezőjében, hogy egy tagállamban ne legyen megfelelő integrációs politika.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 144., 2007. 06. 06., 1–21.

³⁶ Az említett személyek (és családtagjaik) társadalomba való beilleszkedésével kapcsolatban ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján különösen – tehát nem kizárólagosan – a következő tevékenységek voltak támogathatók:

- „a) lakhatással, létfenntartási eszközökkel, munkaerő-piaci beilleszkedéssel, orvosi, pszichológiai és szociális ellátással kapcsolatos tanácsadás és támogatás;
- b) olyan intézkedések, amelyek révén e személyek szocio-kulturális értelemben alkalmazkodhatnak a tagállam társadalmához, és osztozhatnak az Európai Unió alapjogi chartájában foglalt értékekben;
- c) a polgári és kulturális életben való tartós és fenntartható részvételt elősegítő intézkedések;
- d) az oktatásra, szakképzésre, a képzések és oklevelek elismerésére vonatkozó intézkedések;
- e) az önállóulást és e személyek számára az önmagukról való gondoskodást támogató intézkedések;
- f) ezen személyek és a befogadó társadalom közötti tartalmas kapcsolattartást és építő párbeszédet elősegítő intézkedések, ezen belül a főpartnerek – a nyilvánosság, a helyi hatóságok, a menekültügyi egyesületek, az önkéntes csoportok, szociális partnerek és a tágabb értelemben vett civil társadalom – bevonását elősegítő intézkedések;
- g) szakismeretek megszerzését támogató intézkedések, ezen belül nyelvtoktatás;
- h) ezen személyek és közintézmények közötti kapcsolatokban az egyenlő hozzáférést és az egyenlő bánásmódot támogató intézkedések.”

³⁷ 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, HL L 150., 2014. 05. 20., 168–194.

mellett – a nemzetközi védelemben részesített személyek egyéni helyzetére figyelemmel kell az intézkedéseket végrehajtani. A rendelet végrehajtására rendelkezésre álló források teljes összege: 3.137.000.000 euró, ebből a 7 éves időszakban Magyarországra jutó forrás a teljes MMIA-t tekintve 9,9 milliárd Ft, aminek nyilván csupán egy része jut a nemzetközi védelmet élvező személyek társadalmi beilleszkedésére, mégis tekintélyes összeg.³⁸

Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy az MMIA – ahogy korábban az EMA is – csupán kiegészítő jellegű tevékenységek finanszírozására vonható be, állami alapfeladat nem valósítható meg az MMIA terhére.

E tanulmány írásának idején még nem elfogadott jogszabály, csupán javaslat, mégis jelzi a jogfejlődés irányát az Európai Bizottság javaslata az ún. kvalifikációs rendelet kapcsán.³⁹ A legfontosabb módosítás nem tartalmi, hanem formai: önmagában az a tény, hogy nagyjából ugyanaz a joganyag nem irányelvi, hanem rendeleti formát ölt, meggátolja a tagállami eltéréseket és egyértelmű lépést tesz az egységesítés felé. E tanulmány témáját érintően a javaslat 38. cikke (hozzáférés integrációs intézkedésekhez) fogalmaz meg előírásokat. Eszerint:

- „1. Ahhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedését előmozdítsa, a nemzetközi védelmet élvező személyeknek hozzá kell férniük a tagállam által biztosított integrációs intézkedésekhez, különösen a nyelvi képzésekhez, a polgári ismeretekhez, integrációs programokhoz és szakképzéshez, amelyeknek figyelembe kell venniük speciális igényeiket.
2. A tagállamok kötelezővé tehetik az integrációs intézkedésekben való részvételt.”

A rendelettervezet implicit módon tehát a tagállamok kötelezettségévé tenné ilyen integrációs intézkedések létrehozását és működtetését.

Az említett szabályok alkotják tehát az integráció nemzetközi és uniós jogi keretrendszerét, a következőkben pedig az elmúlt évek során alkalmazott magyar modellek ismertetésére kerül sor.

³⁸ Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap; <http://belugyialapok.hu/alapok/menekultugyi-migracios-es-integracios-alap>

³⁹ European Commission: *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. Brüsszel, 2016. COM(2016) 466 final 2016/0223 (COD). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf A javaslat a migrációs válság kezelésének szellemében született, ezért bár fontos egységesítő garanciákat tartalmaz, alapvetően restriktív jellegű (pl. a belső védelmi alternatíva kötelező mérlegelése, státuszok kötelező felülvizsgálata, a tartózkodási engedélyek érvényességének limitálása).

3. Magyar integrációs modellek

Minden kronológiai tagolás szükségszerű egyszerűsítéssel jár, ugyanakkor a folyamatok áttekintéséhez, a nagyobb mértékű változások kimutatásához nélkülözhetetlenek. Ennek jegyében a továbbiakban három korszakot különböztetnek meg: a címzett támogatások rendszerét a '90-es évek végétől 2013 végéig, az integrációs szerződés időszakát 2014–2016 között, és a pályázat alapú rendszert 2016. június 1-jétől. (A '90-es évek végét megelőzően létezett integrációs modellek alapvetően más migrációs és jogszabályi környezetben születtek, a jelenlegi, 20 évvel későbbi folyamatokra való hatásuk marginális, így az 1998 előtti szabályozásra a továbbiakban nem térek ki.)

Az integrációban régóta fontos szerepet játszanak a civil szervezetek és egyházak. Időben változó intenzitással veszik ki részüket a társadalmi beilleszkedés elősegítésében, szerepüket nem lebecsülve azonban a továbbiakban csupán az állami feladatellátásra, illetve annak jogszabályi környezetére kívánok fókuszálni.

3.1. Címzett támogatások (1998–2013)

Ebben az időszakban, bár több komoly változás is bekövetkezett szabályozási környezetben – mint pl. az új, az uniós követelményeknek megfelelő menedéjközi szabályrendszer életbe lépése 2008-ban – állandó volt az, hogy a védelemben részesített személyek – 2008 előtt a menekültek, azt követően 2013-ig az oltalmazottak is – különböző, egyedi jogcímeik alapján voltak jogosultak bizonyos támogatásokra. A támogatások tehát „címzettek” voltak abból a szempontból, hogy azokat a védelemben részesítettek egy jól körülírható célra kaphatták, abban az esetben, ha arra rászorultnak voltak tekinthetők.

A 2008. január 1-jétől 2013. december 31-ig érvényes szabályok⁴⁰ értelmében a menedéjköri szöveg törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet (a továbbiakban Metvhr.) alapján az elismert menekültek és oltalmazottak a következő támogatásokra voltak jogosultak:

- a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás (az elismeréstől számított 6 hónapig, ami egyszer 6 hónappal meghosszabbítható volt);
- szabad felhasználású havi költőpénz (egy felnőtt esetében 2850 Ft)
- részesítés adományokból,
- utazási kedvezmények igénybevétele (csak meghatározott célra, pl. hatósági ügy intézéséhez, vagy egészségügyi ellátás igénybevételéhez, álláskereséshez)
- egészségügyi ellátás
- oktatási-nevelési költségek, tankötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó költségek (pl. étkeztetés, bérlet, kollégiumi elhelyezés költségei)

⁴⁰ A 2008-at megelőző időszakban a menedéjköri szöveg 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet, valamint az ezt módosító 171/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet határozta meg alapvetően az állami integráció kereteit és lehetőségeit. Alapelveit tekintve nem voltak jelentős eltérések a 2008 előtti és az utáni szabályok között, így a korábbi szabályok részleteire a továbbiakban nem térek ki.

- a beiskolázási támogatás (tanévenként egyszer 28.500 Ft)
- a letelepedéshez nyújtott egyszeri támogatás (egy alkalommal 171.000 Ft)
- az okmányok (pl. születési és házassági anyakönyvi kivonat, iskolai diplomák) fordítási költségeinek megtérítése
- az ország végleges elhagyásának támogatása (célország külképviselete által kiállított igazolás alapján egy menetjegy finanszírozása).

Fentiekén túl kifejezetten a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében az alábbiak támogatásokra voltak jogosultak:

- az ingyenes magyar nyelvoktatás,
- a rendszeres létfenntartási támogatás,
- a lakhatási támogatás,
- menekültek és oltalmazottak lakáscélú támogatása.

Az ingyenes magyar nyelvoktatás 520 óras alap-, illetve középfokú magyar nyelvi oktatást, valamint az államilag elismert, A, B, vagy C típusú, alap- vagy középfokú nyelvvizsga, továbbá az iskolai intézményrendszerbe történő, tanköteles korú gyermekek felzárkóztató magyar nyelvi képzsének díjmentességét jelentette.

A magyar nyelvi oktatáson való részvétel – illetve tanköteles korú gyermekek esetében a kötelezettség teljesítése – feltételként jelent meg az elismeréstől számított négy évig igényelhető rendszeres létfenntartási támogatás kapcsán. Összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével egyezett.

Lakhatási támogatást – a menekültügyi hatóság előzetes jóváhagyásával – a jegyző nyújthatott. A támogatás hat hónapra szólhatott, négy éven belül legfeljebb további három alkalomra, alkalmanként hat hónapra volt megállapítható, előzetes környezettanulmány alapján. A támogatás összege – amely nem haladhatta meg a számlával igazolt bérleti díj összegét – a családban nevelt gyermekek számától függően az öregségi nyugdíj mindenkori összegétől annak háromszorosáig terjedhetett.

A menekültek és oltalmazottak lakáscélú támogatása az elismeréstől számított 10 éven belül volt igényelhető lakás, ház vagy telek vásárlására, előbbiek építésére, felújítására, vagy bővítésére. A támogatás a kérelmezők (családtagok) számától függően 600 ezer Ft-tól (egyedülálló esetben) másfél millió Ft-ig (öt vagy többtagú család esetében) terjedt, kamatmentes kölcsön formájában.

A társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében kapott támogatásokat szigorú feltételek fennállása esetén kapták a menekültek, oltalmazottak. E támogatások nevéből is következően ezek a legalapvetőbb integrációs szükségletekre, a nyelvtanulásra, lakhatásra, megélhetésre korlátozódtak.

Az állami támogatásokat a korábban ismertetett módon kiegészítették az elsősorban uniós forrásból származók, pályázat alapú támogatások is, amelyek segítségével a civil szféra képviselői is becsatlakoztak a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi integrációjának folyamatába.⁴¹

⁴¹ A 2007–2013 közötti nyertes pályázatokat ld. a következő címen: http://solidalapok.hu/solid/nyertes_palyazatok/16

Ezt a fajta integrációs rendszert számos kritika érte, egyebek mellett azért, mert a hosszú, 6+6 hónapos befogadó állomáson történő elhelyezéssel lényegében hospitalizálta a nemzetközi védelemben részesítetteket. A menekültügyi hatóság mind a menekültügyi eljárás, mind az azt követő időszakban gondoskodott az alapvető szükségleteikről, ami *leszoktatta* a védelemben részesítetteket az öngondoskodásról. A befogadó állomás *védett* közegében ráadásul nem voltak rákényszerítve arra, hogy a befogadó társadalomban kialakítsák saját kapcsolataikat és megpróbáljanak elhelyezkedni benne. Maga a támogatási rendszer is töredezett, nehezen alkalmazható volt.⁴²

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának 2012. áprilisi jelentése így összegezte a helyzetet:

„Az UNHCR úgy látja, hogy a jelenlegi integrációs rendszer nem képes megadni a nemzetközi védelmet élvezőknek az integrációhoz szükséges ismereteket és támogatást. Ennek következtében az elismert menekültek sokszor más EU tagállamba költöznek. Ha visszaküldik őket Magyarországra, gyakran hajléktalanná válnak. A hajléktalan menekülteknek a hírek szerint fenyegetésekkel és fizikai erőszakkal kell szembenéznük, az egyedülálló nők és egyéb sérülékeny személyek különösen veszélyeztetettek. [...]”

Olyan kormány szerv hiányában, amely kimondottan a menekültek közösségi integrációjának ösztönzésével foglalkozna, sok menekültnek nincs valódi lehetősége az 1951. évi Egyezményben és más nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokban lefektetett jogai gyakorlására, ideértve a megfelelő lakhatáshoz való jogot. Leginkább csak az elszigetelt, alulfinanszírozott és projekt-alapú budapesti menekülteket támogató szolgálatokra támaszkodhatnak, amelyek nem képesek megoldani a strukturális problémákat, hiszen ehhez stratégiai és minisztériumokat összefogó intézkedésre lenne szükség.⁴³

A területen évek óta tevékeny, Menedék Migránsokat Segítő Egyesület munkatársa az alábbiak szerint jellemezte a helyzetet:

„a menekülteket ellátó rendszer rendkívüli módon töredezett. Tekintettel az integrációs folyamat hosszú távú jellegére és az ennek gerincét adó támogatásokra, a rendszer nem nyújt erőforrásokat a sikeres integrációhoz. [...] a pénzbeli és a természetbeni (lakhatási) támogatások elégtelenek és az összetett követelményrendszert semmilyen látható rugalmasság nem egészíti ki. A rendszer

⁴² „2014 előtt is léteztek különböző támogatások a menekültek és oltalmazottak részére, ám azokat nem foglalták egységes rendszerbe, annak ellenére, hogy a Met.-ben egy csokorban helyezkedtek el. Ezt a töredezett szisztémát váltotta egy olyan modell, amely egyesítette a támogatásokat, és azokat hatósági szerződéses keretbe helyezte.” SZABÓ Attila: A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról. *Fundamentum*, 2016/2–4. 107. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-16-2-4-09.pdf>

⁴³ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *Magyarország, mint menedéket nyújtó ország*. 2012. 23–24. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f9691622>

nehézkés, a juttatásokhoz való hozzáférés a döntéshozó diszkrecionalitásán múlik.⁴⁴

A változtatás szükségességét a módosító jogszabály is így indokolta:

„A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi támogatási rendszer egyrészt nem erősíti kellőképpen a támogatásban részesülő saját felelősségét, másfelől az egyébként a rendelkezésre álló költségvetési ráfordítások összege elaprózódik azáltal, hogy a jelenlegi szabályozás az egyéni szükségletektől függetlenül számos integrációs célt azonos mértékben támogat.”⁴⁵

Erre tekintettel került sor 2014. január 1-jei hatálybalépéssel egy új alapokra helyezett integrációs modell kialakítására.

3.2. Integrációs szerződés (2014–2016)

Ugyan ez az időszak aggálytalanul jellemezhető az integrációs szerződéssel, az egyik legkomolyabb, a védelemben részesített személyeket legközvetlenebbül érintő változás mégsem ennek bevezetése volt, hanem a befogadó állomáson való elhelyezés időtartamának radikális csökkentése volt. Az eddigi 6 hónappal meghosszabbítható 6 hónapos időtartam mindösszesen 2 hónapra csökkent. A nemzetközi védelemben részesített személynek az elismerő döntés keltétől számított két hónap után el kellett hagynia a befogadó állomást, akár volt hova mennie, akár nem.

A változtatás indoka a hospitalizáció elkerülése volt, a védelemben részesített személyeket már az elismerő döntés kihirdetésekor tájékoztatta a magyar hatóság, hogy két hónapon belül gondoskodniuk kell maguknak szállásról. A hatóság ugyanakkor rászorultság esetén az alábbiak szerint biztosította a kiköltözéshez szükséges anyagi forrást is.

Az integrációs szerződés alapvetően három területen hozott jelentős változást:

- szerződési jellegénél fogva nagyobb hangsúlyt fektetett a nemzetközi védelemben részesített személy egyéni felelősségére;
- az egyéni helyzetet a korábbinál jobban figyelembe tudta venni;
- intézményi szinten bevonta a társadalmi integráció folyamatába és feladatába a családsegítő szolgálatokat.

Tartalmilag – a kamatmentes kölcsönként megmaradó lakáscélú támogatás kivételével – megszűntek az egy bizonyos célra biztosított támogatások, helyettük a rászorult személyek ún. integrációs szerződést köthettek a menekültügyi hatósággal, amely ez alapján integrációs támogatást folyósított számukra. A szerződés megkötésére vonat-

⁴⁴ Kiss Adrienn – MAGYAR Eszter: *Hol az otthonom? A menekültek és más nemzetközi védelemben részesülők lakhatáshoz való hozzáférése Magyarországon*. Budapest, 2013. 21. <http://menedek.hu/sites/default/files/article-uploads/holazotthonomtanulmany.pdf>

⁴⁵ T/11207. számú törvényjavaslat egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról; 82. <http://www.parlament.hu/irom39/11207/11207.pdf>

kozó szándékot a védelemben részesített személy az elismerést követő négy hónapon belül jelezhetette a hatóságnak.⁴⁶ Maga a szerződés legfeljebb két évre szólt, és ezen időtartam alatt a havi támogatás összege félévenként degresszíven csökkent, ezzel is arra szorította az érintetteket, hogy minél hamarabb „saját lábra álljanak”. Ez egy egyedülálló felnőtt esetében azt jelentette, hogy az első 6 hónapban havi 90.000 Ft-ot kapott integrációs támogatás címén, a második 6 hónapban ennek a 75%-át, a harmadik hat hónapban az 50%-át, az utolsóban pedig a 25%-át. Család esetén az alapösszeg egy nagykorú személy esetében 85.000 Ft, kiskorú esetében 25.000 Ft volt, amely összegek a fentiekkel egyező arányban csökkentek, és a havi támogatás összege – a családtagok számától függetlenül – nem haladhatta meg a 215.000 Ft-ot.

A kiköltözéssel járó egyszeri, nagyobb költségekre tekintettel lehetőség volt arra is, hogy a támogatás összegét a hatóság átütemezze. Ez esetben az első alkalommal az érintett személy hozzájárthatott egy nagyobb összeghez, amivel fedezhette pl. egy albérlet kaucióját, ugyanakkor a későbbiekben ennek megfelelően csökkent a támogatás összege.

A támogatás ugyan nem volt célhoz kötött, azonban a nemzetközi védelemben részesített személyt együttműködési kötelezettség terhelte nem csak a menekültügyi hatósággal, hanem a családsegítő szolgálatokkal is.⁴⁷

Mint a fentiekben látható volt, az elismert menekülteket, oltalmazottakat jogai és kötelezettségei lényegében azonosak a magyar állampolgárokéval. Mégis, a magyar közigazgatási rendszer évtizedekig képtelen volt változtatni azon a megkérdőjelezhető hozzáálláson, hogy ha az ügyfél külföldi, pláne menekült, akkor az a (akkori nevén) Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal dolga. Mindezt esetenként azzal megtámogatva, hogy a „hivatalok” nem beszélnek a külföldiek nyelvét. (A menekültügyi hatóság sem. Erre valók a tolmácsok.) Holott, mint korábban említésre került, az integráció alapvetően lakhatási, oktatási, képzési, egészségügyi és szociális kérdés, tehát csupa olyan témaör, ami nem bevándorlási kérdés.

Ennek megfelelően a 2013-as jogszabály-módosítást, illetve annak 2014. január 1-jei hatályba lépését megelőzően, már 1998-tól is egy menekült ugyanúgy bemehetett (volna) egy önkormányzathoz, jegyzőhöz, munkaügyi központba, családsegítő szolgálat-hoz, mint egy magyar állampolgár. Valahogy, valamiért ennek mégsem alakult ki a gyakorlata.⁴⁸

⁴⁶ Ha a megszabott határidőn belül a védelemben részesített személy nem kötött integrációs szerződést, akkor a Met. 32/D. § (5) bekezdése alapján hat hónapon keresztül folyósított támogatást kérhetett, amelynek összege a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegével egyezett.

⁴⁷ E követelménynek nem kellett volna az újdonság erejével hatnia az érintett szervekre, mégis így történt. Kétségtől új elem volt ugyanakkor, hogy a családsegítő szolgálatoknak a Metvhr. 61/K. § (4) bekezdése alapján az adott nemzetközi védelemben részesített személy egyéni közreműködésével, annak körülményeihez szabott egyéni gondozási tervet kellett készíteniük.

⁴⁸ „A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló III. törvény (továbbiakban: Sztv.) 3. § (1) d) pontja alapján a menekültek és oltalmazottak valóban jogosultak családsegítési és más szociális szolgáltatás igénybevitelére, azonban a tapasztalatok szerint az integrációs támogatási konstrukció 2014. január 1-i bevezetése előtt ezzel a lehetőséggel nem tudtak élni. Ez nagyrészt abból fakadt, hogy a menekültek és oltalmazottak még annyi tudással sem rendelkeznek a számukra hozzáférhető közszolgáltatásokról, mint az azokra rászoruló magyar állampolgárok.” Szabó i. m. 108.

Az integrációs támogatás folyósításának azonban már kifejezett feltétele volt, hogy a családsegítő szolgálat visszaigazolja a menekültügyi hatóság felé, hogy az ügyfél eleget tett együttműködési kötelezettségének. Ekkor – csaknem két évtized után – szembesültek a családsegítő szolgálatok azzal, hogy feladataik vannak a menekültekkel kapcsolatban. Érthető módon ez komoly feszültséghez vezetett e szervezetekben, különös tekintettel arra, hogy a jogalkotási tervek nem jutottak el a jogszabályok leendő végrehajtóihoz, azok nem kaptak elég időt a felkészüléshez, sem forrásokat a „plusz” feladat ellátására (így pl. a tolmácskötségekre). Ahogy a jogszabály hatálybalépése előtt fogalmazott a családsegítő szolgálatok szakmai szervezete:

„Elvileg helyeselhető, hogy a menekültintegráció ezentúl nem különül el minden szinten a hazai jóléti szolgáltatásoktól, az is jó irány, hogy a helyi viszonyokat ismerő szakembergárda hivatott segíteni a menekülők beilleszkedését. Csakhogy a megvalósítás hajszolt üteme, valamint a törvényben és a kormányrendelet tervezetében lefektetett bürokratikus és egyszerűen kaotikus kivitelezése kétségessé tesz, hogy az új rendszer és szabályozás valóban segíteni fogja az integrációt.”⁴⁹

A családsegítő szolgálatok deklarált feladata nem merült ki abban, hogy leigazolták az ügyfelek együttműködését, vagy annak hiányát, hanem ún. integrációs szolgáltatásokat is nyújtaniuk kellett az ügyfelek részére. Nevesített feladatként ez kétségkívül új volt, korábban ez nem szerepelt a jogszabályokban, ugyanakkor azt a tevékenységet, amelyet ennek címén elláttak, a családsegítés, a szociális munka keretében ugyanúgy el lehetett és kellett végezni korábban is.

Az integrációs támogatások biztosították (legalább részben) a társadalmi beilleszkedés pénzügyi lábát, míg a rendszer másik lábát a családsegítő szolgálatok által nyújtott integrációs szolgáltatások jelentették. A rendszer tervezett harmadik lába – a pályázatok útján biztosított uniós források – azonban létre sem jöhetett. Az integrációs szerződés fémjelzte rendszer akkor lépett hatályba, amikor az unió előző 7 éves pénzügyi ciklusa véget ért, a 2014–2020 közötti új ciklus pedig a végrehajtás szintjén még nem kezdődött meg. Egyes példamutató kezdeményezéseket leszámítva nem alakult ki tehát az a civil integrációs rendszer, amely hatékonyan kiegészíthette volna az államit. És történt mindez ráadásul akkor, amikor a 2013-ban elkezdődött migrációs válság egyre fokozódott.⁵⁰

Az új rendszer számos gyerekbetegséggel küzdött.⁵¹

⁴⁹ Magyar Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete: *Családsegítő szolgálatok új feladata – menekültügy*. http://www.macsgyoe.hu/hirek/aktualitasok/2013-11-05/csaladsegito_szolgالاتok_uj_feladata_-_menekultugy.html

⁵⁰ 2012-ben a menedékkérők száma 2.157 volt, 2013-ban már 18.900, 2014-ben 42.777, 2015-ben 177.135, 2016-ban pedig 29.432 fő volt. Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

⁵¹ „Már a támogatási rendszer bevezetése előtt többen felhívták a figyelmet arra, hogy a feladatra kijelölt családsegítő szolgálatoknál nincsen meg a speciális szaktudás, nincsenek forrásaik tolmácsolásra, ami sok esetben elengedhetetlen a menekültekkel és oltalmazottakkal végzett munkához, valamint arra is,

- A magyar jogrendszerben szokatlanul – ugyanakkor a menekült-ellátásban bevett módon – az integrációs szerződés, és így az integrációs támogatás folyósítása a közigazgatási döntés keltéhez, és nem annak kihirdetéséhez kötődött. A döntések kihirdetésének határidejét ugyan jogszabály rögzíti, a gyakorlatban azonban – figyelemmel az épp egyre súlyosbodó migrációs válságra – ezt nem mindig sikerült a hatóságnak tartania. Ennek eredményeként a hatóság mulasztása miatt az ügyfél, önhibáján kívül akár több havi támogatástól is eleshetett. Gyakorlatilag nem volt olyan ügyfél, aki valóban 24 hónapon keresztül ténylegesen támogatást kaphatott volna a legteljesebb együttműködése esetén sem.
- Ugyanezen okból előfordulhatott olyan helyzet, amikor a nemzetközi védelemben részesített személynek már ki kellett költöznie a befogadó állomásról, hiszen a két hónapos időtartam letelt, ugyanakkor önhibáján kívül még nem volt érvényes integrációs szerződése, illetve az alapján folyósítás még nem történt.
- Bár az egész rendszer az öngondoskodást kívánta elősegíteni, mégis ‘büntette’ azokat, akik találtak munkát, mivel a jövedelmüket be kellett jelenteniük és a havi jövedelem összegével csökkenteni kellett az arra a hónapra járó támogatást. Ez mérsékelten segítette elő az ügyfelek együttműködését.
- Mivel az integrációs támogatás jövedelemnek minősült, ezáltal a menekültek, oltalmazottak nem minősültek szociálisan rászorultnak,⁵² ami viszont azzal járt, hogy elveszítették az egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó jogosultságukat.⁵³ Ennek megfelelően egy beteg, és emiatt egészségügyi ellátásra szoruló menekült anyagilag valójában jobban járhatott, ha nem kötött integrációs szerződést.
- Bár a jogszabály előírta, hogy az integrációs támogatásban részesülő személy csak indokolt esetben változtathatja meg a lakóhelyét, az indokolt esetek köre kellően tágan volt megfogalmazva ahhoz, hogy ne jelentsen valós akadályt. Ez azzal járt, hogy az ügyfelek rendszeresen elköltöztek, amivel más családsegítő szolgálat illetékességébe kerültek – jelentősen növelve ezzel a családsegítő szolgálatok és a menekültügyi hatóság adminisztrációs terheit és lassítva az információ-áramlást.
- A folyamatos változások (pl. munkahelyi elhelyezkedés, lakóhely-változtatás, gyermek születése) és azok nyomán követése egyébként is megsokszorozta a menekültügyi hatóság adminisztrációs terheit.

hogy a jogszabályi konstrukció részben hatósági jellegű feladatokat telepít a segítő szakemberekre, ami feszültségekhez vezethet.” SZABÓ i. m. 108.

⁵² 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról „54. § (1) A járási hivatal az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából annak a személynek állapítja meg szociális rászorultságát,

a) akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át,

b) aki egyedülélő és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át nem haladja meg, és családjának vagyona nincs.”

⁵³ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 16. § (1) o) pont: „Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki [...] a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54. §-a alapján szociálisan rászorult...”

- A támogatás átütemezésének lehetősége számos esetben azzal járt, hogy az ügyfelek a magasabb összegű támogatást nem integrációs célra fordították, hanem pl. repülőjegyet vettek belőle és elutaztak az országból.
- A támogatások összege első ránézésre nagyvonalúnak tűnhetett, ugyanakkor tényszerűen – figyelembe véve a realitásokat, hogy a migránsok a nagyvárosokban koncentrálnak, ahol a nyelvi, kulturális korlátok kevésbé érvényesülnek, illetve jobb a munkaerő-piaci helyzet – legfeljebb a kezdeti szállásköltségek fedezésére volt elegendő; megélhetésre és főleg az integrációhoz szükséges nyelvi képzésre, szakképzésre nem.

A fenti negatívumok ellenére mégis ki lehet jelteni, hogy az integrációs szerződések rendszere – különösen a családsegítő szolgálatok bevonása miatt – a jó irányba tett első, bizonytalan lépésnek volt tekinthető.

A rendszer korrekciója helyett azonban, összhangban a migrációs válság következtében egyre restriktívebbé váló menekült-politikával, az integrációs szerződés rendszerének teljes eltörlésére került sor anélkül, hogy helyette bármilyen társadalmi beilleszkedést elősegítő állami intézkedés bevezetésére került volna.

3.3. Tisztán pályázati rendszer (2016-tól)

2016. április 1-jei hatállyal a Metvhr. módosítása eltörölte az addig a befogadó állomáson elhelyezett menekülteknek, oltalmazottaknak biztosított a szabad felhasználású költőpénzt (2850 Ft/hó), a beiskolázási támogatást, és a kamatmentes kölcsönként biztosított lakáscélú támogatást.

Ezen előzmények után nem volt meglepő, hogy 2016. június 1-jei hatállyal egyrészt az elismerő döntés közzétételét követő 30 napra korlátozódott a befogadó állomáson elhelyezés maximális időtartama, másrészt eltörlésre került az integrációs szerződés.⁵⁴ A korábban megkötött szerződések hatályban maradtak, azok az abban foglalt feltételeknek megfelelően kezelendők voltak, új szerződés megkötésére azonban a továbbiakban már nem nyílt lehetőség.

A módosító jogszabály indoklása a következő volt:

„A menedékjogi törvény módosítását a menedékjog intézményével tömegesen visszaélőkkel szembeni hatékony fellépés indokolta.

A szigorítás elsődleges iránya a menedékkérőket és a nemzetközi védelemben részesítetteket illető szociális ellátások csökkentése, mely intézkedés révén elkerülhető, hogy ún. gazdasági migránsok kizárólag a jobb élet reményében Magyarországon terjesszenek elő menedékjog iránti kérelmet. Ennek érdekében megszüntetésre kerül az integrációs szerződés intézménye, valamint minden olyan támogatás, melynek eredményeként a nemzetközi vé-

⁵⁴ „Egyértelműen elmondható tehát, hogy több tekintetben is jelentősen csökkent a menekültek és oltalmazottak integrációjának jogszabályi támogatottsága.” SZABÓ i. m. 110.

delemben részesítettek (menekültek, oltalmazottak) nem lesznek jogosultak olyan juttatásokra, melyek a magyar állampolgárt sem illetik meg.

Emellett az elismerést követően a menekültek, oltalmazottak a jelenlegi két hónap helyett csak egy hónapig lesznek jogosultak a befogadó állomáson tartózkodni, mely idő alatt kell a magyarországi tartózkodásuk feltételeit megteremteniük.”

Ezzel az indoklással az volt a gond, hogy akiről a felelős magyar hatóság megállapította, hogy nemzetközi védelemre szorul, és az eljárásban részt vevő szakhatóságok megállapították, hogy nem jelent kockázatot a nemzetbiztonságra, az *per definitionem* nem visszaél a menedékkjoggal, hanem él a számára az Alaptörvény által is biztosított joggal. Ezek a személyek nem ‘gazdasági migránsok’, hanem üldözött emberek. A gazdasági migránsok esetében, mivel nem kapnak nemzetközi védelmet, fel sem merült, hogy bármiféle integrációs támogatásra jogosultak lennének.

Az integrációs támogatások kétségkívül olyan támogatási formák voltak, amelyek a magyar állampolgárokat nem illették meg. Ez ugyanakkor olyan pozitív diszkrimináció volt, amelyet sajátos helyzetük tökéletesen indokolt, úgy ahogy más társadalmi csoportok esetében ez egyébként megszokott és normális.

Ami támogatásként megmaradt, az a befogadó állomáson való elhelyezés, amelynek időtartama 30 napra csökkent; az egészségügyi ellátás 6 hónapig, az oktatási nevelési költségek megtérítése, valamint az ország végleges elhagyásának támogatása.

Kérdés tehát, hogy hogyan teremtsen meg egy elismert menekült a magyarországi tartózkodásának feltételeit 30 nap alatt, ha nincs semmije, és nem is kap a magyar államtól lényegében semmilyen támogatást, ami ezt lehetővé tenné? A magyar állampolgároknak járó támogatások és ellátások feltételeit ugyanis a menekültek, oltalmazottak sajátos helyzetükből adódóan nyilvánvalóan nem teljesítik. Pl. az álláskeresői járadékát (‘lánykori’ nevén: munkanélküli segély) azért nem, mert ahhoz a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 25. § (1) bekezdés b) pontja alapján – egyebek mellett – az kell, hogy „az igényléstől számítva visszamenőleges három évben legalább 360 napig dolgoztak”. Még ha ez teljesül is az adott menekült, vagy oltalmazott esetében, ezt nyilván nem fogja tudni igazolni, mivel a munkát jó eséllyel nem Magyarországon végezte, hanem külföldön. Miközben a menekült, oltalmazott nyilvánvalóan nem beszéli a magyar nyelvet és annak megtanulásában sem kap állami segítséget.

Mindez nem azt jelenti, hogy Magyarországon 2016 júniusában megszűnt volna mindenféle társadalmi integrációs lehetőség, hiszen a korábban már említett uniós MMIA révén különböző integrációs célkitűzések továbbra is támogathatók voltak.⁵⁵ Ugyanakkor a pályázati rendszer, illetve maguk a pályázatok nyilván nem tudtak reagálni egy ilyen gyorsan változó jogszabályi környezethez. 2018. január 24-én ráadásul a Belügyi Alapot – így az MMIA-t is – felügyelő Belügyminisztérium indoklás nél-

⁵⁵ Ld. Belügyi Alapok, Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap; <http://belugyialapok.hu/alapok/menekultugyi-migracios-es-integracios-alap>

kül visszavonta 13 pályázat kiírását. Ezek közül több kifejezetten a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációját célozta.⁵⁶

Megjegyzésre érdemes továbbá az is, hogy az integrációs szerződés jogintézményét a jogalkotó ugyan hatályon kívül helyezte, illetve egyes integrációs célú pályázatok visszavonásra kerültek, az viszont nem változott, hogy alapvetően a menekültek és oltalmazottak szociális igazgatási szempontból továbbra is a magyar állampolgárokkal azonos jogokat élveznek, így pl. továbbra is fordulhatnak a családsegítő központokhoz. E lehetőség az integrációs szerződésnek köszönhetően szélesebb körben ismertté vált, illetve maguk a családsegítők számára sem jelentkezik új, ismeretlen feladatként.⁵⁷

4. Nemzetbiztonsági kihatások

És mi lesz akkor a Magyarország által elismert menekültekkel, oltalmazottakkal? A kérdés nem költői, ugyanis haza nem térhetnek, hiszen ott üldözik őket, a magyar társadalomba való beilleszkedésük – ami eddig sem ment zökkenőmentesen – lényegesen nehezebbé vált. Minden valószínűség szerint a legjellemzőbb az lesz, hogy külföldre, Nyugat-Európába fognak távozni, még akkor is, ha a magyarországi elismerésük csupán korlátozott tartózkodási jogot biztosít számukra az Európai Unió többi tagállamában. (Valahol jellemző, hogy bár évtizedek óta ez a legritkábban igénybe vett támogatási forma, az ország végleges elhagyásának támogatása megmaradt.)

Ha mégsem távoznak Nyugatra, vagy a nyugati (északi) államok visszaküldik őket, mivel Magyarországot visszafogadási kötelezettség terheli velük szemben, akkor szembe kellünk azzal, hogy az integrációs lehetőségek beszűkülésével megindulhat társadalmi marginalizálódásuk, ami – ahogy azt a Bevezetőben említett, Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat 37. pont b) alpontja is implikálja – a szervezett bűnözői körök felé terelheti az érintetteket, vagy radikalizálódva szélsőséges csoportok tagjaivá válhatnak.

Az integráció elmaradása számos olyan következménnyel járhat, amely már nagyon is valós nemzetbiztonsági kockázatot hordozhat magában. (Vagy másként megfogalmazva: az integráció hiánya nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyt ‘faraghat’ abból, aki elismerésének időpontjában nem minősült ilyennek.)

Az integráció hiányát – és az ebből eredő csalódást – kihasználhatják azok a szélsőséges, vagy akár terrorista szervezetek is, amelyek a befogadó ország elleni tevékenységet fejtenek ki. E kockázat különösen akkor válhat fokozottá, ha az előzetes elvárások és a valóság nagymértékben eltér egymástól. Ilyenkor a beilleszkedési nehézségekkel küzdő, a menekülés miatt egyébként is traumatizált személy rendkívül fogékonyá válhat a destruktív gondolatokra, ellenségessé válhat az őt befogadó, de integrálni nem hajlandó társadalommal szemben.⁵⁸ [Ebben az esetben válhat nemzetbiztonsági szem-

⁵⁶ A Belügyminisztérium hirdetésménye; http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/Hirdetmeny_kiirások_visszavonas.pdf

⁵⁷ SZABÓ i. m. 111.

⁵⁸ „A bevándorlók az elmúlt években, évtizedekben sem voltak képesek szinte sehol integrálódni. Ez pedig csúfos kudarc Európának, és csúfos kudarc a nyugatnak. Ezek az emberek egyszerűen nem tudnak

pontból rendkívül relevánssá az, ha egyébként az adott kisebbség közösségi szinten integrálódott a többségi társadalomba, mert képes azonosítani, 'kivetni magából' a radikalizálódott elemeket. Így pl. a szakértők egy része szerint a spanyolországi muszlimok (akik az összlakosság több mint 4%-át teszik ki) a leginkább integráltak Európai Unión belül, s a belbiztonsági szervek szerint is ez tette többek között lehetővé, hogy az elmúlt évek során Spanyolországban került sor a legtöbb dzsihádistá terrorizmussal gyanúsított személy letartóztatására (170 akció során 700 személy), s ami ennél is fontosabb: elítélésükre is a legnagyobb arányban (67%). Erre ugyanis aligha kerülhetett volna sor a helyi muzulmán közösségek támogatása nélkül.⁵⁹

A megfelelő társadalmi beilleszkedés hiányában egyes – a nemzetközi védelem kapcsán valószínűleg ritka⁶⁰ – esetekben felléphet pl. az ötödik hadtest jelenség, tehát amikor a nemzetközi védelemben részesített személy elsődlegesen, érzelmi szinten továbbra is a származási országához kötődik, így ideális alanyává válhat az anyaországi befolyásolásnak.

Hasonlóan nemzetbiztonsági kockázatot jelenthet a bűnözés növekedése, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy ez nem a migráció, vagy jelen esetben a védelemre szoruló személyek befogadásának egyenes következménye, hanem „a szegregációban tetet öltő társadalmi folyamatok a gettósodás és a bűnözői szubkultúrák” eredménye.⁶¹

A másik oldalról, a befogadó társadalom tagjai is jelenthetnek nemzetbiztonsági kockázatot a migránsok – jelen esetben a nemzetközi védelemben részesített személyek – integrációjának elmaradása miatt. Önmagában a migráció is járhat azzal a veszéllyel, hogy hatására felerősödhetnek a szélsőséges, rasszista, xenofób erők a befogadó társadalomban,⁶² amelyek törekvéseikkel, tevékenységükkel aláássák a fennálló társadalmi

együtt élni a mi rendszerünkkel, a mi törvényeink alapján, sőt, nem is akarnak, és ez itt a fő probléma. [...] a jövőben ezen bevándorló tömegek helyben való radikalizálódása várható. Szép lassan ugyanis rá fognak jönni, hogy Európa nem az, amit hazudtak nekik még odahaza. Nem jár szép kocsi, több csodálatos feleség alanyi jogon, bármennyire is abszurd mese, és ígéret volt ez már annak idején is. Ki fognak ábrándulni abból, hogy mennyit is érnek itt ők, ezért törvényszerű, hogy meginduljanak a radikalizálódás útján, mint ahogyan azt eddig is tették. Ez pedig beláthatatlan katasztrófához fog vezetni.” NÓGRÁDI György: A migránsok nem fognak integrálódni, ez pedig óriási problémát fog szülni az elkövetkező 5-10 évben. <http://avilagtitkai.com/articles/view/nogradi-gyorgy-a-migransok-nem-fognak-integralodni-ez-pedig-oriasi-problemat-fog-szulni-az-elkovetkezo-5-10-evben>

⁵⁹ TÁLAS Péter – SZENTE-VARGA Mónika: A 2017. augusztusi spanyolországi terrortámadásokról. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2017/18. 2.

⁶⁰ Nemzetközi védelem biztosítására tipikusan azért kerül sor, mert az állam nem tudja, vagy nem akarja megvédeni a polgárát a súlyos jogsérelmekkel szemben, vagy kifejezetten az állam követi el szervei útján a jogsérelmeket. Ezen esetekben a menekülő nem valószínű, hogy az őt üldöző származási ország érdekeit fogja érvényesíteni az őt befogadó állammal szemben. Erre inkább akkor kerülhet sor, ha az üldöző nem az állam (hanem pl. lázadók, milíciák, terroristák), vagy ha az állam zsarolja elmenekült polgárát (pl. az otthon maradt családtagokon keresztül).

⁶¹ LAUFER i. m. 68.

⁶² „A domináns társadalom ellenreakcióját válthatja ki, ha a bevándorló vagy kisebbségi etnikumban annak veszélyét véli felismerni, hogy az módosítja vagy alapvetően megváltoztatja a társadalom jellegzetes – a többség szemében értéknek számító – rasszbeli, etnikai, nyelvi sajátosságait, ugyanis ezek, a kulturális sajátosságokhoz hasonlóan, a társadalmi státusz lényeges és demonstratív elemei.” PÓCZIK i. m. 41.

rendet, megkérdőjelezi az állami erőszak-monopóliumot. Ezek a tendenciák tovább erősödhetnek, ha – akár a média kiegyensúlyozatlan tájékoztatása, vagy leegyszerűsítő, egyoldalú politikai kampányok eredményeként – az a társadalmi kép alakul ki, hogy a migránsok nem képesek, vagy nem hajlandók a társadalmi beilleszkedésre (ami az integráció kétoldalú folyamata miatt öngerjesztő jellegű).⁶³

Fenti jelenségek, ha nem is szükségszerűen, de felmerülhetnek az integráció hiánya miatt. És ha ez bekövetkezik, akkor már meghaladják az egyéni problémák, illetve a szociális szféra szintjét és egyértelmű nemzetbiztonsági kockázatot jelenthetnek.

A kockázatokat csökkentő tényező ugyanakkor, hogy a Magyarországon (is) jelentkező munkaerőhiány kedvezően hat az itt élő, nemzetközi védelemben részesített személyek foglalkoztatására is, így – legalábbis munkaerő-piaci szempontból a munkaképes személyek esetében – társadalmi beilleszkedésük előtt a korábinál kevesebb akadállyal kell megküzdeniük.⁶⁴

5. Összegzés

Magyarország a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációját tekintve a fürdővízzel együtt kiöntötte a gyermeket is. Az illegális migráció elleni harc, illetve a menedéjjoggal való visszaéléssel szembeni küzdelem jegyében azokkal szemben is fellépett, akik nem tekinthetők sem 'illegális' vagy gazdasági migránsoknak, sem viszáélőknek.

A valós integrációs igényekkel rendelkező személyek erre vonatkozó lehetőségei korábban nem látott mértékben beszűkültek, annak ellenére, hogy ezt nem indokolja sem Magyarország gazdasági teljesítménye, sem a nemzetközi védelemben részesített személyek száma.

A stabil, kiszámítható integrációs rendszer hiánya egyrészt ellentétes Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel, hiszen a genfi egyezmény 34. cikkének első mondata világos kötelezettséget telepít: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását.” Másrészt az integrációs rendszer hiánya rövid időn belül közbiztonsági, vagy akár nemzetbiztonsági kockázatot is hordozhat magában, amely kockázatot jelenleg mérsékli a munkaerőpiac helyzete, mivel képes felszívni a munkaképes menekülteket, oltalmazottakat.

E tanulmány arra a feltételezen elfogadott – és Kormányhatározatba foglalt – premisszára épült, miszerint a 'migránsok' társadalmi beilleszkedésének elmaradása szél-

⁶³ A Tárki és a Závecz Research önálló tanulmányainak összevetéséből levont következtetések kapcsán ld. KOLOZSI Ádám: *Sosem látott mértékű a magyarországi idegenellenesség*. http://index.hu/tudomany/2016/11/17/soha_nem_lattott_merteku_az_idegenellenesseg_magyarorszagon/ Korábbi adatok kapcsán ld. Tárki: *Csúcsot döntött az idegenellenesség, és elfogyott az idegenbarátság*. http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html; Tárki: *Magyarország jobban teljesít: csúcson az idegenellenesek aránya – derül ki a TÁRKI 1992 óta végzett kutatásának legújabb adataiból*. http://www.tarki.hu/hu/news/2015/kitekint/20150505_idegen.html?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201709

⁶⁴ NEUBERGER Eszter: *Soha nem volt még ilyen könnyű menekültként munkát találni*. <https://abcug.hu/soha-nem-volt-meg-ilyen-konnyu-menekultkent-munkat-talalni/>

sőséges esetben nemzetbiztonsági kockázatot jelenthet. Ehhez képest Magyarországon – ahol az elmúlt évek migrációs jogszabály-módosításai kivétel nélkül a biztonsági szempontokat előtérbe helyező, szigorító intézkedéseket tartalmaztak – a legelesettebb migránsok, a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációjára fordított nemzeti pénzügyi (és természetbeni) támogatás korábban nem látott mértékben szűkült, és akadályok állnak az uniós források igénybevétele előtt is.

Mivel az érintett személyi kör mérete nem olyan jelentős, ami államilag támogatott integráció mellett nemzetgazdasági szinten értelmezhető kiadásokat feltételezne, álláspontom szerint az alapfeltételezés (az integráció elmaradása biztonsági kockázatot jelenthet) és a megtett jogalkotói, kormányzati intézkedések (gyakorlatilag az államilag támogatott integráció megszüntetése) közötti ellentmondás feloldása az alábbi magyarázatokkal lehetséges:

1. A magyar jogalkotó, illetve a kormányzat úgy véli, hogy a migránsok, illetve azon belül a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi integrációjának elmaradása – ellentétben az elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiában foglaltakkal – nem jelent valós biztonsági kockázatot, és ezért – szigorúan biztonsági szempontból – nem is indokolt a társadalmi beilleszkedés pénzügyi támogatása.
2. A magyar jogalkotó, illetve a kormányzat ugyan biztonsági kockázatként értékeli a társadalmi beilleszkedés elmaradását, ám úgy ítéli meg, hogy a helyi közösségek, a civil társadalom, az egyházak, a szociális igazgatás meglévő eszközei, illetve a magyar munkaerőpiac külön pénzügyi támogatás nélkül is képes és alkalmas a beilleszkedés kívánt mértékét elősegíteni.
3. A magyar jogalkotó, illetve kormányzat ugyan biztonsági kockázatként értékeli a társadalmi beilleszkedés elmaradását, ám nem kívánja megfizetni az integráció költségeit, remélve azt, hogy a támogatások hiánya arra fogja ösztönözni a nemzetközi védelemben részesített személyeket, hogy más – ebből a szempontból 'nagyvonalúbb' – államokba utazva az ottani társadalomba próbáljanak beilleszkedni.

Bármelyik magyarázatot vagy ezek kombinációit fogadjuk is el, megállapítható, hogy Magyarország jelenleg nem tesz eleget az öt nemzetközi és uniós előírások alapján terhelő integrációs kötelezettségeknek. A jövőre nézve a két kormányhatározatban is előírt integrációs stratégia megalkotása ugyan nem árt, de nem létfontosságú. Ezzel ellentétben a kötelezettségeink teljesítése érdekében, valamint praktikus és humánus szempontok alapján egyaránt nélkülözhetetlen egy világos koncepciókra épülő, áttekinthető, a felelősségi köröket egyértelműen rögzítő és mindenekelőtt hatékonyan végrehajtható integrációs rendszer megalkotása.

Ennek modellje a korábbi tapasztalatok alapján követheti a célzott támogatások vagy az integrációs szerződés kereteit, okulva mindkét rendszer hibáiból. Az új integrációs rendszernek a következő alapelvekre kellene épülnie:

- rögzíteni kell, hogy a nemzetközi védelemben részesült személyek olyan sajátos élethelyzetben vannak, amely indokolja a pozitív diszkriminációt;
- az integráció elsődlegesen szociális kérdés, így az integrációs tevékenységek szakmai felügyeletét a szociális igazgatásért felelős tárcának kell ellátnia;

- az integrációs tevékenységek végrehajtásának az ügyfelekhez a lehető legközelebb kell megtörténnie (a települési önkormányzatnál, esetleg a járásnál, vagy a kormányhivatalnál);⁶⁵
- az integrációs tevékenységeknek nem csak a nemzetközi védelemben részesült személyeket, hanem a befogadó közösségeket is meg kell céloznia;
- az integrációs tevékenységeknek koncepcionálisan le kell fedniük az egészségügyi ellátáshoz, a szociális ellátáshoz, oktatáshoz, felnőttképzéshez és munkaerőpiachoz való hozzáférést;
- az érintett személyek mozgásszabadsága korlátozható akként, hogy az integrációs támogatásokhoz, tevékenységekhez csak meghatározott helyen férhetnek hozzá;
- az állami integrációs rendszernek a pályázati forrásokból finanszírozott civil kezdeményezésekkel együtt kell működőképesnek lennie.

„A célnak továbbra is annak kell lennie, hogy azon menekültek számára, akik a nehézségek ellenére is Magyarországon képzelik el a jövőjüket, elősegítsük a sikeres társadalmi integrációt. Ez az integrációs gyakorlat a biztosíték arra is, hogy a jövőben, amennyiben hazánk vonzóbb célországgá válik, az itt élő külföldiek ne jelentsenek biztonsági kockázatot olyan típusú elkülönülésükkel, mint amely néhány európai ország sikertelen integrációs modellje alapján látszik.”⁶⁶

Az integráció tehát alapvetően szociális kérdés, ugyanakkor elmaradása esetén nemzetbiztonsági kérdéssé válhat, ami miatt nem csupán az integráció szervezetrendszerét és folyamatát indokolt minél előbb megteremteni, hanem azt a jelzőrendszert is, amely alkalmas arra, hogy az integrációt elutasító, vagy arra képtelen személyekre felhívja a nemzetbiztonsági szervek figyelmét.

Az integráció feladata túlmutat a nemzetközi védelemben részesített személyeken – ahogy azt a belga és francia példák mutatták, uniós tagországok állampolgárságával rendelkező személyek is részesei lehetnek terrortámadások elkövetésének –, ugyanakkor az erre a személyi körre vonatkozó integrációs kötelezettség bázisán kialakítható egy olyan rendszer, amely a későbbiekben szélesebb körben is alkalmazható lehetne a nemzetbiztonsági kockázatok csökkentése érdekében.

Az Országgyűlés a bevándorlási különadóról szóló szabályokat a kézirat lezárását követően fogadta el, így annak szabályait, esetleges hatásait a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedése kapcsán e tanulmányban nem elemeztem.

⁶⁵ A nemzetközi – főleg Skandináv – tapasztalatok alapján az integrációra a legnagyobb esély a helyi közösségeken keresztül nyilvánulhat meg. Nyilván ennek mindaddig kevés a realitása, amíg helyi választások nyerhetők a nemzetközi védelmet élvező személyek integrációjának elutasításával. Ezzel ellentétben az integrációnak államilag, a központi költségvetésből támogatott, kötelezően ellátandó önkormányzati feladatnak kellene lennie.

⁶⁶ KLENNER i. m. 252.

